

Iwona Wieczorek  
Marcin Mazuryk

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego biorąc pod uwagę założone cele funkcjonowania, do których należy m.in. stymulowanie zrównoważonego i innowacyjnego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz analiza i rekomendowanie kierunków zmian w zakresie lokalnych polityk szczegółowych, włączył się w nurt toczącej się dyskusji dotyczącej aspektów statusu ustrojowo-prawnego organu wykonawczego gminy. Publikacja odnosi się do problemu wywołującego liczne spory doktrynalne oraz pozwala spojrzeć na tę dyskusyjną kwestię w niezwykle szerokim kontekście (prawnym, w tym prawno-porównawczym, statystycznym, socjologicznym, ekonomicznym i politologicznym).

Niniejsze opracowanie o akademickim charakterze nie wyczerpuje omawianej tematyki, choćby dlatego, że na obecnym etapie dyskusja o ograniczeniu liczby kadencji organów wykonawczych gmin nie nabrała jeszcze ram prawnych. Stanowi jednak punkt odniesienia dla refleksji nad poprawą jakości działania jednostek samorządu terytorialnego.

(...) Niniejsza publikacja daje nadzieję na to, iż przyczyni się ona do lepszego zrozumienia złożonej problematyki ustrojowej oraz będzie oddziaływać na podjęcie prawidłowej decyzji przez prawodawcę w zakresie wyboru takiej regulacji, która zapewni sprawność działania samorządu terytorialnego w gminie (...)

*dr hab. Bartosz Majchrzak, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego*

Publikacja (...) bardzo mocno wpisuje się w obecną dyskusję publiczną toczącą się na temat potrzeby i zasadności przyjęcia w polskim porządku prawnym ograniczenia liczby kadencyjności wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wartość pracy podnosi jej interdyscyplinarny charakter. Przedmiotowe zagadnienie analizowane jest nie tylko od strony prawnej ale również ekonomicznej i socjologicznej. Ponadto, praca zawiera też elementy porównawcze do rozwiązań przyjętych w innych państwach europejskich (...)

*dr hab. Małgorzata Czuryk, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski*

# WYBRANE ASPEKTY OGRANICZENIA LICZBY KADENCJI ORGANÓW WYKONAWCZYCH GMINY



NARODOWY  
INSTYTUT  
SAMORZĄDU  
TERYTORYALNEGO

PRZYSZŁOŚĆ | ROZWÓJ | SAMORZĄD



## **Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy**



# **Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy**

*Redakcja naukowa*

Iwona Wieczorek  
Marcin Mazuryk



**Łódź 2017**

## **Recenzenci**

dr hab. Bartosz Majchrzak

*Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*

dr hab. Małgorzata Czuryk

*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

## **Redakcja naukowa**

dr Iwona M. Wieczorek

*Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego*

*Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Pracy  
i Polityki Społecznej, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39, 90-214 Łódź*

dr Marcin Mazuryk

*Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA*

## **Opracowanie redakcyjne**

Afinance Sp. z o.o.

Wydanie I

ISBN 978-83-947833-0-3

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

Łódź 2017



*Szanowni Państwo !*

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji utworzoną 3 września 2015 r. w celu realizowania zadań na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania oraz prowadzenia badań i analiz w zakresie funkcjonowania jst.

Do najistotniejszych obszarów działania Instytutu należy m.in. opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. NIST prowadzi także działalność edukacyjną, szkoleniową i wydawniczą.

W 2016 r. wsparcie NIST otrzymało 2917 pracowników z 1912 jednostek samorządu terytorialnego (67% ogólnej liczby jst). W pierwszym półroczu 2017 r. ze szkoleń, seminariów i konferencji organizowanych przez Instytut skorzystało już około 6000 pracowników z ponad 1700 jst.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego realizując zadania statutowe wydaje własne opracowania dotyczące funkcjonowania jst. Od początku działalności NIST ukazało się kilkadziesiąt ekspertyz, opinii prawnych oraz monografii, a także liczne opracowania i raporty z badań. Instytut publikuje biuletyn jak również prowadzi cyfrowe repozytorium.

Realne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi prowadzona przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego e-platforma umożliwiająca odbycie służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników administracji samorządowej. Od lutego 2017 r. z takiej możliwości skorzystało ponad 1600 pracowników reprezentujących 220 jednostek samorządu terytorialnego. W obszarze działalności Instytutu znajduje się także propagowanie dobrych standardów w zakresie zarządzania jakością w samorządzie terytorialnym. W grudniu 2016 r. NIST przejął funkcję i zadania Krajowego Koordynatora CAF realizowane dotychczas przez MSWiA.

Wszelkie informacje dotyczące działalności Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego dostępne są na stronie internetowej Instytutu <https://www.nist.gov.pl/>

*Zapraszamy do współpracy !*

*dr Iwona Wieczorek  
Dyrektor Narodowego Instytutu  
Samorządu Terytorialnego*



# Spis treści

<b>Wprowadzenie.....</b>	<b>9</b>
--------------------------	----------

<b>Część pierwsza. Aspekty prawnoustrojowe koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta, burmistrza, prezydenta.....</b>	<b>13</b>
--	-----------

<b>Bogusław Banaszak, Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym .....</b>	<b>15</b>
--	-----------

<b>Bogumil Szmulik, Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym .....</b>	<b>31</b>
--	-----------

<b>Mirosław Karpiuk, Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym .....</b>	<b>67</b>
---	-----------

<b>Jakub Roszkowski, Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym .....</b>	<b>81</b>
---	-----------

<b>Część druga. Ograniczenie liczby kadencji na przykładzie wybranych krajów. Aspekty porównawcze .....</b>	<b>91</b>
---	-----------

<b>Artur Gajdos, Analiza wyników wyborów prezydentów, burmistrzów i wójtów w latach 2002–2014 .....</b>	<b>93</b>
---	-----------

<b>Piotr Wawrzyk, Ograniczenie liczby kadencji w samorządach lokalnych w Europie .....</b>	<b>107</b>
--	------------

<b>Eric Pinzelli, Term limits for local representatives in Europe.....</b>	<b>113</b>
--	------------

<b>Eric Pinzelli, Ograniczenia kadencji samorządowców w Europie (tłumaczenie).....</b>	<b>151</b>
--	------------

<b>Część trzecia. Polityczno-społeczne rozważania nad ograniczeniem liczby kadencji organów wykonawczych gminy .....</b>	<b>193</b>
--	------------

<b>Wojciech Misztal, Wpływ kapitału społecznego w kreowaniu polityki zbiorowości lokalnych (jednostek samorządu terytorialnego) .....</b>	<b>195</b>
---	------------

<b>Rafał Bucholski, Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych w gminach – rozważania o prawie, prawach i wolnościach .....</b>	<b>215</b>
--	------------

<b>Konrad Hennig, Michał Król, Ograniczenie liczby kadencji pochodzących z wyborów powszechnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego .....</b>	<b>233</b>
---	------------



<b>Iwona Wieczorek, <i>Dyskurs nad ograniczeniem liczby kadencji wójta, burmistrza, prezydenta w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego</i></b> .....	263
<b>Bibliografia</b> .....	277
<b>Spis tabel i rycin</b> .....	289
<b>Załączniki</b> .....	293

## Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie obejmuje tematykę niezwykle istotną z punktu widzenia polskich samorządów, w dyskursie publicznym powróciła bowiem kwestia ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Pierwszy taki projekt został złożony do łaski marszałkowskiej 21 września 2010 r. przez grupę posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość. Podobna inicjatywa pojawiła się w Sejmie 9 listopada 2012 r.; był to poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy posłów Klubu Poselskiego Ruch Palikota. Proponowane zmiany we wskazanych projektach co do zasady polegały na wprowadzeniu ustawowego zakazu kandydowania na wójta przez osobę, która pełniła już te funkcje przez co najmniej dwie kadencje. Zaprezentowane Czytelnikowi treści dotyczą wieloaspektowych wątków związanych z możliwością wprowadzenia w Polsce ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy. Opracowana publikacja ma charakter interdyscyplinarny. Autorzy przedstawili istotne problemy socjologiczne, prawne i ekonomiczne oraz możliwe kierunki działania w ramach obowiązującego systemu prawnego, uwarunkowań społecznych i ekonomicznych. Waga tej problematyki jest niekwestionowana, a zagadnienia te w ostatnich miesiącach poruszane były w niemal każdym polskim samorządzie. W naszym kraju niezwykle są przypadki sprawowania przez włodarzy swoich funkcji przez kilkanaście lat; co ciekawe, zjawisko to nie zostało szczegółowo zbadane i opisane. W wielokadencyjności organów wykonawczych gmin jej zwolennicy dopatrują się sprzyjającej rozwojowi stabilności władz lokalnych, a przeciwnicy – monopolizacji i „demokratycznego zastoju”, spowodowanego brakiem realnej konkurencji politycznej.

W toczącej się dyskusji publicznej jest wiele grup interesariuszy. Jednakże niezwykle inspirujące i ważne w tej debacie powinny być wyniki badań zrealizowanych przez Centrum Badań Opinii Społecznej w 2014 i 2017 r., w których Polacy mogli wyrazić swoją opinię na temat ewentualnego ograniczenia kadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Komunikat z badań CBOS nr 152/2014 ukazuje, że większość respondentów (łącznie 59%)

opowiadała się za wprowadzeniem ograniczenia kadencyjności najważniejszego urzędu w gminie; co istotne, najwięcej zwolenników takiego rozwiązania było wśród mieszkańców miast średniej wielkości, liczących 20–100 tys. mieszkańców. Z analizy aktualnego komunikatu z badań CBOS nr 25/2017 (*Opinie na temat ograniczenia liczby kadencji władz w samorządach*) zrealizowanych w lutym 2017 r. wynika, że również obecnie suweren opowiada się za wprowadzeniem tego typu ograniczenia – wskazało na nie 51% badanych. Co ciekawe, analizy zróżnicowań społeczno-demograficznych wskazują, że pomysł ten zyskuje stosunkowo duże poparcie wśród ludzi młodych, w wieku 18–34 lat (61% badanych w wieku 18–24 lat i 58% w wieku 25–34 lat uważa, że to dobry pomysł), mieszkańców miast liczących 100–500 tys. ludności (56%) oraz mieszkańców wsi (54%).

Proponowana czytelnikowi publikacja wpisuje się w nurt aktualnych dywagacji dotyczących jednostek samorządu terytorialnego, a rozważania ujęto w trzech częściach. W pierwszej z nich, poświęconej aspektom prawnoustrojowym koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta, burmistrza, prezydenta, autorzy odnieśli się do omówienia najważniejszych kwestii ustrojowych i określenia pojęcia samorządności rozumianej jako decentralizacja władzy publicznej zapewnionej przez art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Podkreślili oni, że istnieją różne struktury władzy w terenie, a jedną z nich jest samorząd terytorialny, jednakże jego samodzielność nie oznacza zakazu ingerencji państwa, która może być dokonana m.in. ustawą i dotyczyć modyfikacji prawa wyborczego. Dopuszcza się zmiany, które są zgodne z konstytucją. Państwo może oddziaływać na samorząd terytorialny oraz kształtować jego strukturę. Konstytucja w art. 169 ustanawia jedynie zasady odnoszące się do wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Określenie treści tych zasad oraz wszystkich innych zagadnień związanych z wyborami tych organów ustrojodawca pozostawił ustawodawcy. Z tego powodu w ustawach znajdujemy szczegółową regulację wyborów i odwołania organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Ustrojodawca nie zdecydował także w Konstytucji, czy wybory organów wykonawczych gmin mają być powszechne, czy też dokonywane przez ich organy stanowiące. Początkowo przyjęto zasadę wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przez organy stanowiące na szczeblu

gminy, a następnie po kilku latach wprowadzono wybory powszechne organów wykonawczych gmin. Konkludując, należy stwierdzić, że ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gmin, którą może sprawować jedna osoba, nie jest sprzeczne z ustawą zasadniczą.

Część druga niniejszego opracowania odnosi się do analizy porównawczej wybranych samorządów na świecie. W temacie skutków ograniczenia kadencyjności rysują się głównie wpływy Stanów Zjednoczonych. W państwach europejskich dostrzega się z kolei problem zbyt długiego pełnienia funkcji przez niektórych samorządowców, w związku z czym albo już zostały wprowadzone ograniczenia, albo trwa właśnie nad nimi dyskusja. Najczęściej za przyjęciem takich rozwiązań przemawia chęć wymiany elit i zwiększenia zainteresowania obywateli udziałem w wyborach. W Polsce okazuje się, że prawie 2/3 stanowisk zajmują te same osoby przez dwie kadencje lub więcej.

W ostatniej części opracowania skupiono się na rozważaniach odnoszących się do wybranych aspektów społeczno-politycznych dotyczących omawianej problematyki. Autorzy zauważyli, że istnieje nierównowaga w dostępie do zasobów sprawowania władzy, która pozwala na tworzenie się lokalnych układów politycznych, znajdujących się poza kontrolą społeczną. Wieloletni okres sprawowania władzy daje możliwość budowania przewagi wizerunkowej dzięki większej rozpoznawalności wynikającej z pełnienia funkcji publicznej, pozyskania przychylności mediów lokalnych, wykorzystania środków publicznych do prezentowania własnych dokonań oraz budowania sieci klientelistycznej przez ułatwienie dostępu do miejsc pracy w samorządzie i zleceń dla przedsiębiorców, co być może przyczynia się do wygrywania wyborów tej samej osoby dzięki głosom jej zaplecza. Dlatego też zdaniem zdecydowanej większości autorów rozwiązanie dotyczące limitu dwóch kadencji jest celowe i racjonalne. Nie koliduje z żadnymi zasadami ani normami konstytucyjnymi. Występuje najczęściej w państwach demokratycznych.

W związku z powyższym Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, którego cele to m.in. stymulowanie zrównoważonego i innowacyjnego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz analiza i rekomendowanie kierunków zmian w zakresie lokalnych polityk szczegółowych, włączył się w nurt toczącej się dyskusji, organizując 21 lutego 2017 r. w Walewicach konferencję *Ograni-*

*czenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – wybrane aspekty, a 14 marca 2017 r. – debatę Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – za i przeciw.*

Niniejsze opracowanie o akademickim charakterze nie wyczerpuje omawianej tematyki – choćby dlatego, że na obecnym etapie dyskusja o ograniczeniu liczby kadencji organów wykonawczych gmin nie nabrała jeszcze ram prawnych – stanowi jednak punkt odniesienia dla refleksji nad poprawą jakości działania jednostek samorządu terytorialnego.

*dr Iwona Wieczorek*

*dr Marcin Mazuryk*

## **Część pierwsza**

### **Aspekty prawnoustrojowe koncepcji ograniczenia liczby kadencji wójta, burmistrza, prezydenta**



**prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak**

## **Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym**

### **1. Wprowadzenie**

Jak się zauważa, „Problem ograniczenia liczby sprawowania kadencji przez wójtów nie jest problemem nowym. Pojawia się w środowiskach samorządowych od początku istnienia demokratycznej Polski i powraca co kilka lat”<sup>1</sup>. W poprzedniej kadencji Sejmu został odrzucony projekt stosownej nowelizacji Kodeksu wyborczego (k.w.). Postulat ten znajduje się obecnie w programach dwóch partii mających swoją reprezentację parlamentarną – PiS (program z 2014 r.) i Kukiz 15.

Przedstawiciele polskiej nauki prawa również formułowali projekty ograniczenia liczby sprawowania kadencji przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, a także starostów i marszałków województw<sup>2</sup>. Czynili to, podsumowując badania nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego po jego reaktywacji w 1990 r.

Przedmiotem niniejszej opinii będą: wskazanie ram prawnych dla określenia liczby sprawowania kadencji przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, charakterystyka rozwiązań przyjętych w tym zakresie w innych państwach demokratycznych oraz przedstawienie argumentów przemawiających za ograniczeniami tej liczby i przeciw nim. W końcowej części opinii podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego ograniczenie liczby sprawowania kadencji przez piastunów organów wykonawczych gminy pozwoli najskuteczniej usunąć występujące w niektórych gminach dysfunkcje związane z wie-

---

<sup>1</sup> D. Krzysztofowicz, *Nie będzie ograniczenia liczby kadencji wójtów*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/nie-bedzie-ograniczenia-liczby-kadencji-wojtow> [dostęp: 4.11.2016].

<sup>2</sup> Zob.: J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 2, Kraków 2014, s. 30–31.



loalnym pełnieniem funkcji przez jedną osobę. Implikuje to przedstawienie prawnych możliwości wprowadzenia takiego rozwiązania.

## **2. Konstytucyjne ramy kadencyjności organów wykonawczych gmin**

Konstytucja RP w art. 169 ustanawia jedynie zasady odnoszące się do wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Określenie treści tych zasad oraz wszystkich innych zagadnień związanych z wyborami tych organów ustrojodawca pozostawił ustawodawcy. Pozostawienie ustawodawcy tak dużej swobody w unormowaniu wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (JST) Trybunał Konstytucyjny (TK) uzasadnił następująco:

Ze względu na duże zróżnicowanie jednostek samorządowych między jednostkami różnego szczebla i, szczególnie co do liczby mieszkańców, między jednostkami tego samego szczebla (...) nie byłaby wskazana zbyt daleko posunięta uniwersalizacja rozwiązań wyborczych<sup>3</sup>.

Z przyczyn analogicznych jak w przypadku organów stanowiących ustrojodawca zdecydował się przekazać ustawodawcy szczegółową regulację wyborów i odwołania organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Nie zdecydował nawet w Konstytucji RP, czy wybory mają mieć charakter powszechny, czy też być dokonywane przez organy stanowiące. Tę swobodę ustawodawcy w regulacji poszczególnych zagadnień wyborów organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w pełni uznaje TK<sup>4</sup>.

Korzystając z tej swobody, ustawodawca pod rządami obowiązującej Konstytucji RP zdecydował się początkowo przyjąć zasadę wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przez organy stanowiące na szczeblu gminy, a następnie po kilku latach wprowadził model diametralnie odmienny – wybory powszechne organów wykonawczych gmin. Nie zdecydował się jednak na ograniczenie liczby kadencji piastunów tych organów. Gdyby jednak zdecydował przyjąć takie rozwiązanie, byłoby ono w pełni dopuszczalne wobec mil-

---

<sup>3</sup> Postanowienie z 4.10.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 135.

<sup>4</sup> Zob. np.: wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

czenia ustrojodawcy w normach dotyczących prawa wyborczego. Przeciwnie nie przemawia ponadto żadna z zasad konstytucyjnych.

Tym samym, konkludując, należy stwierdzić, że **ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gmin, którą może sprawować jedna osoba, nie jest sprzeczne z ustawą zasadniczą.**

Na marginesie należy zauważyć, że TK dotychczas nie zajmował się sprawą dopuszczalności ograniczenia liczby kadencji, przez które piastun organu wykonawczego na szczeblu gminy może sprawować mandat.

Warto też dodać, że zagadnienie ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy nie jest regulowana przez prawo Unii Europejskiej ani przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego.

### **3. Kadencyjność organów wykonawczych gmin w ujęciu prawnopórnawczym**

Kadencyjność jest oczywistą konsekwencją wybieralności w przypadku wszystkich współczesnych samorządowych organów wybieralnych<sup>5</sup>. W państwach demokratycznych brak wspólnych standardów wyboru organów wykonawczych na szczeblu gminy. Dotyczy to zwłaszcza takich kluczowych kwestii, jak: podmiot dokonującego elekcji tych organów oraz długość ich kadencji i możliwość reelekcji dotychczasowego piastuna organu. Z reguły materie te pozostawia się do uregulowania ustawodawcy, a nawet niekiedy organowi stanowiącemu gminy, ale w niektórych państwach (np. na Filipinach) objęte są one unormowaniem konstytucyjnym.

W odniesieniu do pierwszej kwestii występują dwa rozwiązania:

1. wybór piastuna organu wykonawczego przez organ stanowiący gminy pochodzący z wyborów powszechnych (np. w 20 państwach UE występuje wybór wójta/burmistrza przez radę gminy, podobnie jest w niektórych państwach Commonwealth);
2. wybór piastuna organu wykonawczego przez mieszkańców gminy w wyborach powszechnych (rozwiązanie to wprowadzono w 8 pań-

---

<sup>5</sup> Zob. np. orzeczenia TK: z 23.04.1996 r., K 29/95, OTK 1996, nr 2, poz. 10; z 3.11.1999 r., K 13.1999, OTK 1999, poz. 155.

stwach członkowskich UE, ale jest bardzo popularne w USA, a ponadto występuje m.in. w Szwajcarii, Nowej Zelandii, Japonii).

Długość kadencji w przypadku organów wykonawczych gminy waha się od 1 roku do 5 lat (rozwiązanie takie występuje np. w Grecji, w której kadencja organów wykonawczych gminy wynosi 5 lat) i jedynie sporadycznie przekracza tę ostatnią granicę (np. we Francji kodeks wyborczy ustala długość kadencji mera na 6 lat; w niektórych krajach związkowych Niemiec występuje nawet dłuższa kadencja). Najczęściej obserwować można kadencje 3-, 4- i 5-letnie. Jako przykład można podać, że w USA w 14% podstawowych jednostek samorządu terytorialnego kadencja ta wynosi 1 rok, w 30% – 2 lata, w 6% – 3 lata, w 45% – 4 lata i w 1% jest dłuższa niż 4 lata<sup>6</sup>.

W odniesieniu do dopuszczalności reelekcji dotychczasowego piastuna organu wykonawczego gminy najczęściej brak ograniczeń w tym względzie, ale od kilkudziesięciu lat zauważyć można tendencję polegającą na ich wprowadzaniu.

W Ameryce Południowej stosunkowo popularny jest generalny zakaz reelekcji dotychczasowego piastuna organu wykonawczego gminy. Zakaz ten występuje m.in. w Kolumbii, Ekwadorze, Meksyku<sup>7</sup>.

Z kolei brak takiego zakazu i jakichkolwiek ograniczeń liczby kadencji, którą może sprawować jedna osoba, zauważa się często w Europie. Nie występuje z reguły ograniczenie liczby kadencji w państwach, w których wyboru organów wykonawczych dokonują wyłonione w wyborach powszechnych organy stanowiące danej jednostki samorządowej. Rozwiązanie to występuje m.in. w Republice Czeskiej oraz wielu krajach federalnych Niemiec i Austrii (ale ustawodawstwo kraju federalnego może wprowadzić wybory powszechne organu wykonawczego gminy). Jedynym ograniczeniem biernego prawa wyborczego wykluczającym wybór na następną kadencję może być w tym przypadku wiek kandydata. Brak ograniczeń liczby kadencji wójtów/ burmistrzów

---

<sup>6</sup> Dane według: <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-officials/mayors-term>, za: E. Moulder, *Municipal Form of Government: Trends in Structure, Responsibility, and Composition*, W: *The Municipal Year Book 2008*. Washington, DC, 2008.

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat zob.: G.E. Peterson, *Decentralization in Latin America, Learning through experience*, Washington D.C. 1997, s. 14.

występuje w większości państw europejskich w przypadku powołania organów wykonawczych gminy w wyborach powszechnych przez mieszkańców danej JST. Rozwiązanie to zastosowano m.in. w Rumunii, na Węgrzech, w niemieckich i austriackich krajach federalnych, w których obowiązują powszechne wybory organów stanowiących gminy. Ponadto brak ograniczeń liczby kadencji wójtów, burmistrzów występuje m.in. w Australii, Indiach, Chinach, Japonii, Nowej Zelandii<sup>8</sup>.

Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych JST sześciu gminnego, którą może sprawować jedna osoba, spotyka się w wielu państwach demokratycznych, gdzie wyborów piastunów tych organów dokonują bezpośrednio mieszkańcy danej jednostki. Nie jest to jednak rozwiązanie powszechnie przyjęte. Jako przykład można podać dane z USA. Materia ta regulowana jest tam nie przez prawo federalne, ale przez ustawy stanowe lub statuty (karty) miast. W ostatniej dekadzie XX w. w 91% miast stanowiących podstawowe JST nie było żadnych ograniczeń liczby kadencji (do miast takich należą np. Waszyngton, Detroit, Baltimore). W 9% występowały ograniczenia, z których najbardziej popularne to: zakaz reelekcji po dwóch kadencjach (55%; np. Atlanta, Chattanooga, Nowy Orlean), ustanowienie granic na trzy kadencje (w 30%), ograniczenie ich liczby do czterech (w 9%). W pozostałych przypadkach było to nawet pięć kadencji (np. Warren w Ohio)<sup>9</sup>. Wśród państw, w których występują ograniczenia liczby kadencji wymienić można jeszcze np. Włochy, Brazylię, Indonezję i Tajlandię (maks. 2 kadencje) oraz Filipiny i Republikę Korei – Koreę Południową (maks. 3 kadencje)<sup>10</sup>.

W niektórych państwach dopuszcza się ponowny wybór osoby, która już sprawowała funkcję burmistrza, wójta itp., przez prawem dozwoloną liczbę kadencji po ustawowo określonym opływie czasu. Jako przykład można wymienić Włochy. Obowiązuje tam ograniczenie do dwóch kadencji trwających 5 lat. Po upływie 10 lat, w których dana osoba nie sprawowała mandatu wójta/burmistrza, może powtórnie ubiegać się o ten mandat i to na następne dwie

<sup>8</sup> Dane dotyczące Azji i Australii za: *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report 2008*, Barcelona 2009, s. 83.

<sup>9</sup> Postanowienie z 4.10.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 135.

<sup>10</sup> Dane dotyczące Azji i Australii za: *Decentralization...*, s. 83

kadencje. Z kolei np. według Karty miasta Anchorage na Alasce burmistrz może być wybrany na dwie z rzędu 3-letnie kadencje, a po raz kolejny – gdy minie pełna następna kadencja sprawowana przez kogoś innego<sup>11</sup>.

Z przedstawionych danych można wyciągnąć wniosek, że **w państwach demokratycznych brak powszechnie przyjętych, jednolitych rozwiązań dotyczących zarówno powoływania piastuna organu wykonawczego gminy, jak i ograniczania liczby jego kadencji**. W jednym krajach występują ograniczenia w tym zakresie; w innych ich nie ma. **Stosunkowo najczęstszy jest limit dwóch kadencji**.

#### **4. Argumenty przemawiające za ograniczeniem liczby kadencji tego samego piastuna organu wykonawczego gminy i przeciw nim**

W literaturze z zakresu prawa samorządowego wskazuje się dotychczas na następujące argumenty przemawiające przeciw ograniczeniu liczby kadencji tego samego piastuna organu wykonawczego gminy:

1. zakaz sprawowania funkcji ponad prawem określoną liczbę kadencji „uniemożliwia wyborcom wybór osoby, która sprawdziła się dotychczas na stanowisku”<sup>12</sup>;
2. „sami wyborcy powinni decydować, czy kandydat nadaje się do dalszego sprawowania urzędu”<sup>13</sup>;
3. „proces wyborów sam w sobie służy jako antidotum dla burmistrzów dłużej sprawujących władzę, którzy przestali słuchać obywateli. Ograniczenia czasowe mogą być także widziane jako ingerencja w procesy demokratyczne, gdyż tylko do obywateli należy selekcja kandydatów, którzy najbardziej nadają się na określone stanowiska”<sup>14</sup>;

---

<sup>11</sup> Anchorage Municipal Charter, section 5.01, d; [https://www.municode.com/library/ak/anchorage/codes/code\\_of\\_ordinances?nodeId=PTICH\\_ARTVTHEXBR\\_S5.01THOFMA](https://www.municode.com/library/ak/anchorage/codes/code_of_ordinances?nodeId=PTICH_ARTVTHEXBR_S5.01THOFMA) [dostęp: 4.11.2016].

<sup>12</sup> G.E. Peterson, *Decentralization ...*, s. 14.

<sup>13</sup> S.D. Foreman, M.L. Godwin (red.), *Local Politics and Mayoral Elections in 21st Century America: The Keys to City Hall*, Routledge–New York 2015, s. 59.

<sup>14</sup> <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-officials/mayors-term>, za: E. Moulder, *Municipal ...*

4. „każdy wójt co 4 lata jest rozliczany przez mieszkańców swojej gminy – jeżeli tym nie spodoba się sposób rządzenia, zawsze mogą wybrać kogoś innego – a jeżeli w trakcie trwania kadencji mieszkańcy zechcą odwołać wójta, można przeprowadzić referendum w tej sprawie”<sup>15</sup>.

Zwolennicy ograniczenia liczby kadencji tej samej osoby na stanowisku wójta, burmistrza najwcześniej powołują następujące argumenty przemawiające za wprowadzeniem tego rozwiązania:

1. „zapobiega ono temu, by władze lokalne gwarantowały sobie władzę” na dłuższy czas<sup>16</sup>;
2. daje szansę nowym ludziom i nowym ideom na sprawowanie urzędu<sup>17</sup>;
3. „ograniczenia czasowe mogą zapobiec nadużyciom piastunów organów, którzy pozostają na urzędzie zbyt długo. Ograniczenia te zachęcają nowe osoby do zaangażowania politycznego”<sup>18</sup>;
4. „wójt pełniący urząd i obsadzający w komisjach wyborczych »swoich« ludzi może mieć duży wpływ na wynik wyborów – takie sytuacje się zdarzają i nie są odosobnione”<sup>19</sup>;
5. „Pozostaje jeszcze jedna, oczywista, praktyczna i fundamentalna nie-spójność z modelem prezydenckim, a mianowicie – brak ograniczenia kadencyjności władzy wykonawczej. Pokazuje to »współczynnik dominacji« urzędujących prezydentów, ilustrujący między innymi zachwianie jednego z kanonów demokracji, jakim jest rywalizacyjność. Mamy burmistrzów rekordzistów w Chorzowie i Gliwicach, urzędujących odpowiednio – od 1991 i 1993 r. W ostatnich samorządowych wyborach rządzący wygrywali stosunkiem głosów średnio 57 proc. do 35 proc. dla kolejnego kandydata. Były też zwycięstwa 85-procentowe. O groźnym dla demokracji zjawisku zbytnej »dominacji egzekutywy« świadczy też fakt, że na 109 dużych miast rządzący w 44 z nich trwają trzy kadencje i dłużej. Można bronić obowiązującej prak-

<sup>15</sup> D. Krzysztofowicz, *Nie będzie...*

<sup>16</sup> G.E. Peterson, *Decentralization* ..., s. 14.

<sup>17</sup> S.D. Foreman, M.L. Godwin (red.), *Local Politics...*

<sup>18</sup> <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-officials/mayors-term>, za: E. Moulder, *Municipal...*

<sup>19</sup> D. Krzysztofowicz, *Nie będzie...*

tyki, dowodząc, że w wielu dużych miastach mamy naprawdę dobrych prezydentów i szkoda byłoby, gdyby nie mogli kontynuować swojego urzędowania i przewodzenia. Jednak trzeba pamiętać, że możliwe są kolejne reelekcje władzy w źle rządzonych gminach. W takich gminach, zwłaszcza małych, wójt – kooperując ze swoim bliskim otoczeniem – może sobie skutecznie zapewniać wielokrotną »samowybieralność«, umiejętnie dystrybuując pozostające do swojej dyspozycji zasoby. W takich przypadkach, także w dobrze rządzonych miastach, okaże się, że nie ma rzeczywistych kontrkandydatów. I mamy do czynienia raczej z odnawianiem się władzy niż z autentycznymi wyborami»<sup>20</sup>.

6. „Wypełnianie określonej funkcji przez okres dwóch lub trzech kadencji premiuje jej piastuna w wyborach samorządowych, wyposażając go w zasoby, których na ogół nie posiadają jego konkurenci (np. dostęp do mediów, poparcie środowisk gospodarczych, możliwość dysponowania zasobami publicznymi na potrzeby kampanii wyborczej, aktywność wynikająca z samego faktu pełnienia funkcji publicznej)»<sup>21</sup>.

Do tych argumentów można dodać jeszcze dwa. Po pierwsze – wprowadzenie zasady sprawowania stanowiska przez piastuna organu wykonawczego gminy przez maksymalny ustalony z góry czas zapewniłoby optymalizację programu zgłaszanego w wyborach przez kandydata na urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta (program w większości zadań powinien uwzględniać maksymalny okres sprawowania urzędu). Po drugie – nieograniczona możliwość zajmowania stanowiska wójta, burmistrza, prezydenta miasta przez tę samą osobę wstrzymuje wymianę kadry zarządzającej w gminie, co jest powszechnie uznane w teorii zarządzania za czynnik hamujący rozwój danej jednostki.

Z przedstawionymi wyżej poglądami koresponduje stanowisko projektodawcy, który opowiadając się za wprowadzeniem limitu kadencji, w następujący sposób w uzasadnieniu projektu wskazuje na przesłanki wprowadzenia ogra-

<sup>20</sup> J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 30.

<sup>21</sup> J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz i in., *Narastające...*, s. 31.

niczenia liczby kadencji, które może sprawować ta sama osoba na stanowisku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta:

W obecnym stanie prawnym liczba kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), którą może sprawować jedna osoba, nie jest prawnie ograniczona. W praktyce w wielu gminach wójtowie pełnią swoje funkcje od wielu kadencji, a niektórzy z nich nawet od początku reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce. Stan ten sprzyja powstawaniu lokalnych nieformalnych powiązań i układów, które ograniczają możliwość zmian osobowych w strukturach władz gminnych. Problem ten jest dostrzegalny szczególnie w gminach, gdzie organ wykonawczy dysponuje istotnymi kompetencjami i pochodzi z bezpośrednich wyborów, a uzyskany w tym trybie mandat charakteryzuje się dużą trwałością. Wójt dysponujący szerokim aparatem administracyjnym w postaci urzędu gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, zakładów budżetowych i spółek w naturalny sposób dąży do utrzymania władzy w kolejnych kadencjach. Trzeba przy tym pamiętać, że w niektórych gminach gminna administracja jest ważnym pracodawcą i inwestorem i w efekcie możliwości wpływu wójta na wyborców w jakimś stopniu zależnych lub powiązanych z władzami gminy są znaczące. Co więcej, wójt zajmując dane stanowisko przez wiele kadencji, dysponuje w wyborach przewagą nad swoimi konkurentami, która jest związana np. z obecnością w mediach, będącą pochodną aktywnością wynikającą z faktu sprawowania mandatu czy możliwością dysponowania środkami publicznymi na potrzeby kampanii wyborczej (np. odpowiedni harmonogram inwestycji)”.

W kontekście dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że **ograniczenie liczby sprawowania kadencji przez piastunów organów wykonawczy gminy pozwoli najskuteczniej usunąć występujące w niektórych gminach dysfunkcje związane z wieloletnim pełnieniem funkcji przez jedną osobę. Przesłanki określone przez projektodawcę w uzasadnieniu opiniowanego projektu uwzględniają wyżej przedstawione argumenty zwolenników ograniczeniu liczby kadencji tego samego piastuna organu wykonawczego gminy oraz dodają nowe.**



## 5. Możliwość ograniczenia liczby kadencji sprawowanych przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta

Zasady organizacji wyborów zostały przekazane przez ustrojodawcę do uregulowania ustawodawcy zarówno w przypadku organów stanowiących (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP), jak i w przypadku organów wykonawczych (art. 168 ust. 3 Konstytucji RP). Jak stwierdził TK, „do ustawodawcy należy uregulowanie ustroju jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów do organów samorządowych”<sup>22</sup>. Ustawodawca dokonał tego w k.w. Nawiązując do już wyżej sformułowanej konstatacji, że ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gmin, którą może sprawować jedna osoba, nie jest sprzeczne z Konstytucją, należy stwierdzić, że wprowadzenie takiego rozwiązania w ramach nowelizacji obowiązującego k.w. pozostaje w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. „Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że nie jest powołany do kontrolowania celowości, racjonalności lub skuteczności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę”<sup>23</sup>. Wobec braku przeciwskażeń konstytucyjnych dla wprowadzenia limitu kadencji ustawodawca, wprowadzając je, może kierować się tylko względami celowości i racjonalności.

Powstają jednak pytania dotyczące rozwiązań szczegółowych: 1) jaka powinna być liczba kadencji, którą można przyjąć dla obliczenia limitu wprowadzanego przez ustawodawcę, oraz 2) jak określić moment, od którego obowiązuje wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie liczby kadencji do dwóch?

Jak trafnie zauważono, w polskiej nauce prawa system monokratycznych organów wykonawczych w gminach nawiązuje do modelu prezydenckiego<sup>24</sup>. W modelu tym w większości państw demokratycznych, a także w rozwiązaniach dotyczących na szczeblu centralnym Prezydenta RP, występuje limit dwóch kadencji. Jest on przy tym najbardziej popularny w tych krajach, które przyjęły ograniczenie liczby kadencji piastunów organów wykonawczych gmin,

<sup>22</sup> Wyrok z 26.05.1998 r., K. 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 3.11.1999 r., K 13.1999, OTK 1999, poz. 155.

<sup>24</sup> J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski i in., *Narastające...*, s. 30.

o czym przekonują wyżej przedstawione rozważania komparatystyczne. Opo-  
wiadali się za nim także dotychczas jego zwolennicy podczas dyskusji toczonej  
w Polsce.

Długość kadencji wybieralnych organów gminy ani innych organów sa-  
morządu terytorialnego nie jest konstytucyjnie określona, ale wydaje się,  
że trwale ukształtowała się w rozwiązaniach ustawowych kadencja 4-letnia. Jest  
ona powszechnie akceptowana i dlatego nie należałoby wprowadzać tu żadnych  
zmian. Dotyczy to również pojawiających się propozycji ewentualnego zróżni-  
cowania kadencji organów stanowiących i wykonawczych gminy oraz wydłu-  
żenia kadencji tych ostatnich<sup>25</sup>. Zwolennicy tych pomysłów nie rozwinęli ich  
i nie sformułowali przekonujących argumentów, które by je uzasadniały.

Należy w tym miejscu ponadto podkreślić, że w przypadku wyborów  
wójta k.w. zawiera, w art. 474 § 1, precyzyjną i jednoznaczną regulację doty-  
czącą terminu wyborów: „wybory wójtów zarządza Prezes Rady Ministrów  
w drodze rozporządzenia, łącznie z wyborami do rad gmin, w trybie określo-  
nym w art. 371”. Implikuje to równoczesne przeprowadzanie wyborów wójta  
i wyborów do rad gmin. Jest to uzasadnione bezsprzecznie względami racjonal-  
nym, gdyż umożliwia się w ten sposób kandydatowi na wójta także prezentację  
kandydatów do rady gminy popierających jego program. Ich elekcja może za-  
pewnić wójtowi harmonijną współpracę z odpowiednią radą i ewentualnie  
sprzyja osiągnięciu w radzie większości popierającej wójta wybranego w wybo-  
rach powszechnych w danej jednostce samorządu gminnego.

**Wprowadzenie ograniczeń w liczbie kadencji ma służyć, w intencji  
projektodawcy, realizacji istotnych elementów funkcjonowania państwa  
demokratycznego. Zaproponowane rozwiązanie dotyczące limitu dwóch  
kadencji jest celowe i racjonalne. Nie koliduje z żadnymi zasadami i nor-  
mami konstytucyjnymi.**

Czy do obliczenia limitu kadencji należy przyjąć tylko obecną kadencję,  
czy też kadencję ją poprzedzającą? Jaki jest więc moment, od którego zaczyna  
obowiązywać ograniczenie liczby kadencji?

Jak słusznie zauważył TK:

---

<sup>25</sup> Zob.: J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz i inni, *Narastające...*, s. 30.

prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu odnoszącym się do sfery prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer. Innymi słowy, swoboda ustawodawcy w ingerowaniu w sytuację prawną radnego w okresie kadencji jest znacznie większa, bo wynika ona z publicznoprawnego charakteru samej funkcji radnego<sup>26</sup>.

Dotyczy to niewątpliwie także piastunów organów wykonawczych gminy.

Oprócz ewentualnej ochrony praw nabytych w grę może wchodzić także – wywiedziona z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego – zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Opiera się ona

na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą<sup>27</sup>.

Zważywszy na utrwalone w orzecznictwie TK i innych sądów polskich poglądy, nie można uznać, że zasada ta zakazuje w ogóle wprowadzenia projektowanych ograniczeń liczby kadencji. Jak trafnie stwierdził NSA:

kandydowanie w wyborach jest projektem na przyszłość i dlatego m.in. wprowadzanie nowych, odmiennych regulacji w trakcie kadencji już rozpoczętej, narusza wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę pewności prawa i zmienia sytuację prawną osób, które mogły spodziewać się, że będą do nich miały zastosowanie przepisy obowiązujące w dacie wyborów. Także wyborcy mają prawo wiedzieć, w jakich sytuacjach wybrany przez nich radny lub wójt

---

<sup>26</sup> Wyrok TK z 1996 r., K. 29/95, OTK 1996, nr 2, poz. 10.

<sup>27</sup> Wyrok TK z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.

może utracić mandat, a tym samym dojdzie do zniwelowania ich woli wyrażonej w akcie wyborczym<sup>28</sup>.

W tym ujęciu piastun organu wykonawczego gminy może oczekiwać pewności prawa tylko w czasie trwania obecnej kadencji. Nie ma on przecież żadnych gwarancji, że zostanie wybrany lub mógłby być wybrany na następną kadencję. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, badając przepisy wprowadzające k.w. i normy k.w.:

analiza przepisów wprowadzających zmiany w prawie wyborczym wskazuje, że obowiązuje w nim zasada, iż zmiany w prawie wyborczym mogą dotyczyć przyszłych wyborów i kadencji rozpoczętych po tych wyborach, a nie wyborów i kadencji, w czasie której te zmiany weszły w życie<sup>29</sup>.

Należy także podkreślić, że zdaniem TK nie można uznać, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa implikuje stanowisko głoszące, iż

nielojalne jest dokonywanie zmian w raz ustalonych zasadach. Przyjęcie takiego poglądu prowadziło do petryfikacji systemu prawa i znacznego ograniczenia swobody legislacyjnej ustawodawcy (por. wyrok z 1.4. 2008 r., SK 96/06, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 40). Nie ma ono oparcia w wartościach konstytucyjnych i jest sprzeczne z ideą państwa jako struktury dynamicznej, która stopniowo w coraz większym stopniu urzeczywistnia zasady konstytucyjne<sup>30</sup>.

Powołane orzeczenia TK i NSA implikują przyjęcie stanowiska, że **piastun organu wykonawczego gminy, wykonując swój mandat, nie może oczekiwać trwałego braku jakichkolwiek ograniczeń liczby kadencji, przez które mógłby sprawować ten mandat. Z konstytucyjnego punktu widzenia w pełni dopuszczalne są ograniczenia wchodzące w życie po zakończeniu obecnie sprawowanej kadencji. Oznacza to możliwość obliczenia limitu kadencji zarówno od obecnie trwającej kadencji, jak i od tej, która ją poprzedzała. Rozwiązanie takie służy celowi proponowanej ustawy, którym**

<sup>28</sup> Wyrok NSA z 19.03.2012 r., II OSK 1305.12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C9783439F1> [dostęp: 4.11.2016].

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> Wyrok z 26.01 2010 r., K 9/08, OTK-A 2010, nr 1, poz. 4.

**jest wyeliminowanie dysfunkcji związanych z wieloletnim (wielokadencyjnym) pełnieniem funkcji przez jedną osobę.**

Należy też zaznaczyć brak przeciwwskazań konstytucyjnych i ustawowych dla zaproponowanego przez projektodawcę rozwiązania, w którego myśl wójt może zostać wybrany w tej samej gminie na dwie kolejno następujące po sobie kadencje wielokrotnie, jeżeli po tych dwóch kadencjach występuje co najmniej jedna kadencja, w której nie wybrano tego wójta.

**Ustawodawca powinien jednak uchwalić stosowne regulacje na więcej niż rok lub przynajmniej na 6 miesięcy przed wyborami i wziąć w ten sposób pod uwagę tzw. ciszę legislacyjną postulowaną w orzecznictwie TK dla regulacji wyborczych.** Z zasady demokratycznego państwa prawnego TK wywiódł wymóg 6-miesięcznego okresu, w czasie którego nie mogą być dokonywane istotne zmiany prawa wyborczego mające zastosowanie do wyborów zarządzonych przed upływem tego okresu. Wymóg ten obejmuje tylko zmiany istotne – tzn. sposób wyznaczania okręgów wyborczych, stosowane progi wyborcze oraz algorytmy wykorzystywane do ustalania wyników wyborów<sup>31</sup> – oraz takie, które w wyraźny sposób wpływają na przebieg głosowania i jego wyniki i które w związku z tym wymagają uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu<sup>32</sup>. W 2011 r. TK zmodyfikował nieco swoje stanowisko:

*De lege ferenda* Trybunał pragnie jednak zauważyć, że okres sześciu miesięcy wyłączenia prawa wyborczego od dokonywania w nim istotnych zmian przed wyborami jest okresem minimalnym i ustawodawca każdorazowo powinien dążyć do jego maksymalizacji. Komisja Rady Europy na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) we wspomnianej wcześniej opinii Nr 190/2002 z 5.7.2002 r. zaleciła państwom członkowskim w pkt II.2.b, że: „Zasadnicze elementy prawa wyborczego, w szczególności przepisy ogólne prawa wyborczego, skład komisji wyborczych oraz wytyczenie granic okręgów wyborczych, nie powinny podlegać zmianom na nie później niż rok przed wyborami lub powinny być określone

<sup>31</sup> Por. wyrok z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

<sup>32</sup> Wyrok z 28.10.2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138.

w konstytucji albo w akcie prawa wyższym niż ustawa zwykła”. Zalecenia zawarte w tym akcie, choć należy on do *soft law* i nie wiąże Polski jak ratyfikowana umowa międzynarodowa, nie mogą być ignorowane w procesie stanowienia prawa wyborczego przez państwa członkowskie Rady Europy<sup>33</sup>.

## 6. Konkluzje

1. Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gmin, którą może sprawować jedna osoba, nie jest sprzeczne z Konstytucją RP.
2. Ograniczenie liczby kadencji sprawowanych przez piastunów organów wykonawczych gminy zgodnie z reprezentatywnymi poglądami w nauce prawa pozwoli najskuteczniej usunąć występujące dysfunkcje związane z wieloletnim pełnieniem funkcji przez jedną osobę.
3. Rozwiązanie dotyczące limitu dwóch kadencji jest celowe i racjonalne. Nie koliduje z żadnymi zasadami i normami konstytucyjnymi. Występuje najczęściej w państwach demokratycznych i postulatach polskiej nauki prawa oraz ugrupowań politycznych.
4. Z konstytucyjnego punktu widzenia w pełni dopuszczalne są ograniczenia wchodzące w życie po zakończeniu obecnie sprawowanej kadencji. Ustawodawca, korzystając z przysługującej mu swobody regulacyjnej, ma możliwość obliczenia limitu kadencji zarówno od obecnie trwającej kadencji, jak i od kadencji ją poprzedzającej.
5. Ustawodawca powinien uchwalić stosowne regulacje na więcej niż rok lub przynajmniej na 6 miesięcy przed wyborami i wziąć w ten sposób pod uwagę tzw. ciszę legislacyjną postulowaną w orzecznictwie TK dla regulacji wyborczych.

---

<sup>33</sup> Wyrok z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.



**dr hab. Bogumił Szmulik, prof. UKSW**

## **Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym**

**1. Czy ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gmin, którą może sprawować jedna osoba, nie jest sprzeczne z ustawą zasadniczą?**

### **1.1. Zagadnienia ogólne**

Zgodnie z ust. 1 art. 169 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego (JST) wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Obecnie ustawy określające ustrój organów samorządu terytorialnego stanowią, że organami stanowiącymi są: rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa. Instytucje polityczne –na poziomie zarówno centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym – wymagają stworzenia przez ustawodawcę ram prawnych swojego funkcjonowania. Zakres swobody ustawodawcy zwykłego wyznaczają postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W przypadku prawa do sprawowania stanowisk publicznych z wyboru ważnym zagadnieniem jest to, czy istnieje ograniczenie liczby kadencji. Limit kadencji jest ograniczeniem prawnym, który określa, przez jaki maksymalny czas jedna osoba może sprawować określoną funkcję.

Zagadnienie to jest związane z biernym prawem wyborczym. Przez to pojęcie rozumie się uprawnienie do bycia wybranym w wyborach, czyli do kandydowania w nich oraz do objęcia i sprawowania mandatu uzyskanego w niewadliwie przeprowadzonych wyborach. Bierne prawo wyborcze nie wyczerpuje się więc w samym akcie głosowania, co oznacza, że konstytucyjną ochronę tego prawa należy odnieść również do trwałości mandatu<sup>34</sup>. Należy częściowo zgodzić się z Piotrem Tuleją, który stwierdza, że bierne prawo wy-

---

<sup>34</sup> M.in. wyrok TK z 24.11.2008 r., K 66/07, OTK-A 2008, nr 9, poz. 158.



borcze w wyborach do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta RP<sup>35</sup> oraz do organów stanowiących JST ma podstawy konstytucyjne<sup>36</sup>. Częściowo – uważam bowiem, inaczej niż Tuleja, że z art. 16ust. 1 Konstytucji RP można wyprowadzić wyłącznie czynne prawo wyborcze w wyborach do organu stanowiącego JST, natomiast nie przesądza on moim zdaniem o uprawnieniu ustawodawcy zwykłego do wprowadzania pewnych ograniczeń odnośnie do zakresu biernego prawa wyborczego. Przemawia za tym fakt, że ustawodawca zwykły takie ograniczenia w okresie obowiązywania nowej Konstytucji RP już wprowadzał (np. to w wyborach samorządowych po raz pierwszy pozbawiono biernego prawa wyborczego osoby skazane, dopiero później uregulowanie to uzyskało podstawę w Konstytucji RP). Rzecz jasna, ograniczenia w zakresie biernego prawa wyborczego do organów stanowiących są tu ograniczone przez wymóg ukształtowania tych wyborów jako powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Należy tu także zauważyć, że posiadanie czynnego prawa wyborczego nie oznacza posiadania biernego prawa wyborczego. Krąg osób posiadających bierne prawo wyborczego jest zazwyczaj zawężony w stosunku do posiadaczy czynnego prawa wyborczego. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>37</sup> pozwala uznać, że takie zawężenie nie stanowi ograniczenia niezgodnego z Konstytucją, ponieważ, różne kwalifikacje są potrzebne do tego, aby głosować w wyborach, i do tego, aby sprawować władzę powierzoną mandatem wyborczym”. Uznać należy więc, że ustawodawca zwykły ma swobodę określenia przesłanek wybieralności (biernego prawa wyborczego) do organów stanowiących i wykonawczych JST. W przypadku organów stanowiących może wprowadzać pewne ograniczenia biernego prawa wyborczego nieprzewidziane w ustawie zasadniczej. Natomiast w przypadku organów wykonawczych JST

---

<sup>35</sup> W orzecznictwie TK przyjmuje się, że określenie w Konstytucji RP przesłanek biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu i w wyborach Prezydenta RP ma charakter wyczerpujący, dlatego wszelkie dalsze ograniczenia tego prawa wymagają zmiany Konstytucji.

<sup>36</sup> P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*. W: D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus hominis et defensor iustitiae. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010, s. 390.

<sup>37</sup> Zob. np.: wyrok TK z 13.03.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26; z 24.11.2008 r., K 66/07, OTK-A 2008, nr 9, poz. 158.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w ogóle nie odnosi się do zagadnienia czynnego i biernego prawa wyborczego.

### **1.2. Konstytucyjna i ustawowa regulacja prawa wyborczego do organu stanowiącego samorządu terytorialnego**

Ustrojodawca wyraźnie wymaga, by wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego były powszechne, równe, bezpośrednie i odbywały się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Ustawa zasadnicza wyraźnie stanowi, że czynne prawo wyborcze w wyborach do organów samorządu lokalnego ma obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. W związku z tym, że – zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP – „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”, czynne prawo wyborcze do organów stanowiących samorządu terytorialnego jest ograniczone wyłącznie do osób stale zamieszkujących na obszarze danej jednostki samorządowej, a przy tym – co jest pewną luką – ustawodawstwo wyborcze nie określa, co należy rozumieć przez „stałe zamieszkiwanie”. Wydaje się zasadne, by w Kodeksie wyborczym wyraźnie określono minimalny czas zamieszkiwania na obszarze JST umożliwiający nabycie w niej czynnego prawa wyborczego (cenzus domicylu). Obecność w Kodeksie wyborczym jedynie sformułowania „stałe zamieszkiwanie” jest niewystarczająca. W związku z wiążącą Rzeczpospolitą Polską umową międzynarodową czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego podstawowej JST ma także obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy (prawo to nie dotyczy bowiem JST wyższego szczebla).

Odnosnie do biernego prawa wyborczego: w samej Konstytucji uregulowano kwestię biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta oraz w wyborach na posła i senatora. W wypadku organów stanowiących JST można zało-

żyć, że bierne prawo wyborcze będą mieć osoby posiadające czynne prawo wyborcze w wyborach organu stanowiącego JST. Kodeks wyborczy stanowi, że prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) oraz prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma w wyborach do organów stanowiących JST:

- w wypadku rady gminy: obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy;
- w wypadku rady powiatu i sejmiku województwa: obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa.

Nie mają prawa wybierania osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu karnego, pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu oraz ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu. Prawa wybierania nie ma też obywatel UE niebędący obywatelem polskim, pozbawiony prawa wybierania w państwie członkowskim UE, którego jest obywatelem. Oprócz tego biernego prawa wyborczego nie ma osoba, wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a Ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

Ustawodawca zwykły nie zdecydował się na wprowadzenie dodatkowych ograniczeń w zakresie biernego prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego, mimo że takie prawo daje mu ustawa zasadnicza. Także w tym przypadku uszczegółowienia w Kodeksie wyborczym wymaga wywodzący się z Konstytucji RP wymóg stałego zamieszkiwania na obszarze danej jednostki (cenzus domicylu). *De lege ferenda* można także przemyśleć wprowadzenie stopniowo rosnących wymogów wiekowych w wyborach do poszczególnych JST. W szczególności w przypadku sejmiku województwa powinien on być podniesiony do 21 lat– tak jak w przypadku biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu.

Przywoływany już wyżej art. 169 ust. 2 Konstytucji RP *expressis* *Derbis* odsyła do regulacji ustawowej w kwestiach zasad i trybu zgłaszania kandydatów, a także przeprowadzania wyborów oraz określenia warunków ważności

wyborów. Wobec tego to do ustawodawcy zwykłego należy takie ukształtowanie systemu wyborczego do organów stanowiących, by były one powszechne, równe, bezpośrednie i odbywały się w głosowaniu tajnym. Ustawa zasadnicza pozostawiła ustawodawcy zwykłemu określenie systemu wyborczego, nie wskazując, czy wybory do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego powinny być proporcjonalne. Ustawodawca jest więc uprawniony do wyboru rozwiązania opartego zarówno na systemie większościowym, jak i na zasadzie proporcjonalności. Oznacza to, że Konstytucja RP w odniesieniu do wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego pozostawiła ustawodawcy również większą swobodę regulacji prawnej niż w wyborach do Sejmu. Obecnie Kodeks wyborczy ustanawia, że:

- w wyborach do rad gmin w gminach niebędących miastami na prawach powiatu obowiązuje system większościowy; o wyborze decyduje większość względna, czyli liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów;
- w wyborach do rady gminy w miastach na prawach powiatu obowiązuje system proporcjonalny – podział mandatów między listy kandydatów następuje proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy; system proporcjonalny obowiązuje także w wyborach do rad dzielnic m.st. Warszawy;
- w wyborach do rad powiatów i sejmików województw obowiązuje system proporcjonalny.

W podziale mandatów stosuje się metodę d'Hondta. W wyborach do rad gmin będących miastami na prawach powiatu, do rad powiatów i sejmików wojewódzkich w podziale mandatów uczestniczą tylko te listy kandydatów komitetów wyborczych, na które oddano co najmniej 5% ważnych głosów w skali danej JST.

### **1.3. Konstytucyjna i ustawowa regulacja prawa wyborczego do organu wykonawczego samorządu terytorialnego**

W przypadku organów wykonawczych JST regulacja zawarta w art. 169 ust. 3 Konstytucji RP jest jeszcze bardziej lakoniczna, stanowi bowiem jedynie, że:

„Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Należy zauważyć, że oznacza to, iż w tym zakresie obowiązuje **wylącznieść regulacji ustawowej** wobec braku konstytucyjnych dyrektyw odnośnie do ukształtowania systemu wyboru organu stanowiącego samorządu lokalnego. Trzeba również wspomnieć, że uregulowanie zawarte w ust. 3 Konstytucji nie przyciągnęło uwagi autorów obecnych na rynku komentarzy do obowiązującej ustawy zasadniczej. Autorzy ograniczają się albo do powtórzenia powyższego unormowania, albo do przedstawienia obowiązujących rozwiązań prawnych w tej sferze.

Obecnie organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Od 2002 r. pochodzi on z wyborów powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych. Wybory organu wykonawczego przeprowadza się wraz z wyborami do rad gmin, tym samym kadencja wójtów (burmistrzów prezydentów miast) jest równa kadencji rad. Jediną formą odwołania organu wykonawczego gminy jest referendum, które zostaje przeprowadzone w trzech przypadkach:

- z inicjatywy rady – w razie odmowy udzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium z wykonania budżetu;
- z inicjatywy rady – z każdego innego powodu niż odmowa udzielenia absolutorium;
- z inicjatywy mieszkańców gminy – takie referendum przeprowadzane jest na podstawie procedury określonej w Ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

Zgodnie z postanowieniami ustaw ustrojowych – o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa – organami wykonawczymi w powiatach i w województwach są zarządy, na których czele stoją, odpowiednio, starosta i marszałek województwa. Rada (sejmik) najpierw wybiera starostę (marszałka) bezwzględną większością głosów, a następnie na jego wniosek – pozostałych członków zarządu<sup>38</sup>. Istotne jest przy tym to, że niedokonanie wyboru w termi-

---

<sup>38</sup> W przypadku organów wykonawczych samorządu powiatowego i samorządu wojewódzkiego ustawodawca zwykły nie przewidział minimalnego wieku wymaganego do objęcia funkcji starosty powiatu (marszałka województwa) czy członka zarządu powiatu (zarządu województwa). Wydaje się zasadne, by ustawodawca zwykły wprowadził w tym przypadku

nie 3 miesięcy od ogłoszenia wyników wyborów do rady (sejmiku) powoduje, z mocy prawa, rozwiązanie rady (sejmiku). Zarząd i jego przewodniczący ponoszą za swoją działalność odpowiedzialność przed radą (sejmikiem). Rada (sejmik) może w każdym czasie i z każdego powodu odwołać zarząd kwalifikowaną większością trzech piątych głosów ustawowego składu rady.

Należy zauważyć, że **ustawa zasadnicza nie zawiera żadnych wiążących ustawodawcę zwykłego dyrektyw odnoszących się do zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych JST**. Pozostawia mu swobodę uregulowania w ustawie zwykłej nie tylko zasad i trybu zgłaszania kandydatów, przeprowadzania wyborów oraz warunków ich ważności (jak w przypadku organów stanowiących), ale także zdecydowania, czy wybór ten będzie następował w wyborach bezpośrednich czy też pośrednich oraz jakie będą warunki posiadania czynnego i biernego prawa wyborczego w tych wyborach.

Ustawodawca zwykły, wprowadzając wybory bezpośrednie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie dokonał zmian dotyczących czynnego prawa wyborczego w wyborach organu wykonawczego gminy; ma je bowiem osoba posiadająca takie prawo w wyborach do rady tej gminy. Odpowiednio: nie ma takiego prawa osoba, która została pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu lub ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.

Ustawodawca zwykły odmiennie uregulował natomiast zagadnienie biernego prawa wyborczego w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Prawo wybieralności (biernie prawo wyborcze) posiada bowiem każdy obywatel polski mający prawo wybierania w wyborach do samorządu gminy i niepozbawiony prawa wybieralności, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. W tym przypadku ustawodawca zwykły wprowadził wymóg osiągnięcia określonego wieku – i to, zauważmy, wymóg wyższy niż w przypadku biernego prawa wyborczego do Sejmu. Rozwiązanie to jest zasadne ze względu na zakres obowiązków i odpowiedzialność organu wykonawczego.

---

wymóg wieku nie niższy niż przy ubieganiu się o mandat wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Co więcej, ustawodawca zwolnił kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z obowiązku stałego zamieszkania na obszarze gminy, w której kandyduje. To rozwiązanie nie poddaje się jednoznacznej ocenie. Z jednej bowiem strony według Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, co powoduje zawężenie czynnego prawa wyborczego do stałych mieszkańców, w tym przypadku, gminy. Ponieważ powszechnie przyjmuje się, że zakres biernego prawa wyborczego nie jest szerszy od czynnego, przesądzałoby to również, że także kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) musi w świetle Konstytucji stale zamieszkiwać w danej gminie. Z drugiej jednak strony, ustawa zasadnicza pozostawiła ustawodawcy zwykłemu pełną swobodę w kształtowaniu zagadnienia wyboru organu stanowiącego JST. Wobec tego należy uznać, że ustawodawca zwykły był w tym przypadku uprawniony do odstąpienia od wymogu „stałego zamieszkiwania” kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Należy zwrócić uwagę, że zbliża to ukształtowanie tego organu – w którym funkcję tę powierza się wyłanianemu w otwartym konkursie menedżerowi – do podmiotu, z którym podpisywany jest stosowany kontrakt. W takim modelu konkurs jest zwykle ogłaszany przez radę gminy, która pełni funkcję organu nadzorczego wobec menedżera, a uprawnienia reprezentacyjne i ceremonialne przechodzą w nim na przewodniczącego rady gminy (który często nosi wówczas tytuł mera, burmistrza itp.). Biernego prawa wyborczego nie ma osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz osoba, wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a Ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

Ustawodawca zwykły przewidział także, że za wybranego uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał wymaganej liczby ważnie oddanych głosów, 14. dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród

dwojga kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku gdy więcej niż dwoje kandydatów otrzyma liczbę głosów uprawniającą do udziału w ponownym głosowaniu, o dopuszczeniu kandydata do wyborów w ponownym głosowaniu rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów otrzymał większą liczbę głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa – losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. W losowaniu mają prawo uczestniczyć wszyscy kandydaci lub pełnomocnicy wyborczy ich komitetów wyborczych. Jeżeli którykolwiek z dwojga kandydatów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze, w ponownym głosowaniu bierze udział jeden kandydat. W drugiej turze za wybranego uważa się tego, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku gdy oboje kandydatów w ponownym głosowaniu otrzyma tę samą liczbę głosów, za wybranego uważa się tego z nich, który w większej liczbie obwodów głosowania otrzymał więcej głosów niż drugi kandydat. Jeżeli liczby tych obwodów byłyby równe, o wyborze wójta rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. Prawo uczestniczenia w losowaniu mają obaj kandydaci lub pełnomocnicy wyborczy ich komitetów wyborczych. Trzeba zauważyć, że tryb wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wykazuje znaczące podobieństwa do uregulowań odnoszących się do wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Różni się zaś od wyborów do rad gmin (miast).

Uznać więc należy, że ustawodawca zwykły ma swobodę określenia przesłanek wybieralności (biernego prawa wyborczego) w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wynika to z tego, że w przypadku organów wykonawczych JST Konstytucja RP w ogóle nie odnosi się do zagadnienia czynnego i biernego prawa wyborczego. Ujęcie w Kodeksie wyborczym ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będzie stanowiło ograniczenie biernego prawa wyborczego obywatela polskiego, w związku z czym podlega ono ocenie w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>39</sup>:

<sup>39</sup> Ogólnie o zasadzie proporcjonalności zob.: K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*. W: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 667–692; E. Łętowska, *Wprowadzenie do problematyki proporcjonalności*. W: P. Szymaniec (red.), *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w pań-*



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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W tym względzie TK wskazał:

ograniczenia te muszą uwzględniać konieczność każdorazowego wyważenia rangi prawa czy wolności poddanego ograniczeniu oraz rangi prawa czy zasady to ograniczenie uzasadniającej. Niezachowanie koniecznej w tym przypadku proporcjonalności bądź stwierdzenie, że przyjęte ograniczenie jest w niepotrzebny sposób nadmierne, skutkować może niekonstytucyjnością danej regulacji<sup>40</sup>.

Odrębnym zagadnieniem jest konieczność wprowadzonych ograniczeń. Jak podnosił wielokrotnie w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, sformułowanie, że ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w sytuacji, gdy okaże się to „konieczne w demokratycznym państwie”, nakazuje za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy unormowanie to jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela<sup>41</sup>. Wcześniej, w wyroku z 12 stycznia 1999 r.<sup>42</sup>, TK podniósł, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedianych w orzecznictwie TK postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej

---

stwach Europy, Wałbrzych 2015, s. 15–32; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

<sup>40</sup> Orzeczenie TK z 26.01.1993 r., U 10/92.

<sup>41</sup> Zob. m.in.: wyrok TK z 29.06.2001 r., K 23/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 124. Zob. szerzej: M. Korycka, *Zasada proporcjonalności – refleksje na gruncie aksjologicznych podstaw Konstytucji z 1997 roku i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. W: L. Morawski (red.), *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, Toruń 2005, s. 43–58; A. Łabno, *Istota zasady proporcjonalności*. W: T. Dukiet-Nagórska (red.), *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, Warszawa 2010, s. 17–34.

<sup>42</sup> Sygn. akt P. 2/98.

strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie<sup>43</sup>. Zasada proporcjonalności kładzie bowiem

szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu<sup>44</sup>.

Zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności w aspekcie formalnym wymaga, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wprowadzane były w formie ustawy, co wyklucza wprowadzanie ich w aktach niższej rangi. Zasada ta w aspekcie materialnym dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego, i tylko wtedy, gdy istnieje konieczność ich wprowadzenia w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Zakres wprowadzanych ograniczeń powinien być proporcjonalny, tzn. konieczny dla realizacji

<sup>43</sup> OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2; podobnie zob.: wyrok z 22.05.2007 r., SK 36/06, OTK ZU 2007, nr 6/A, poz. 50.

<sup>44</sup> S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74; por. wyrok TK z 27.04.1999 r., P. 7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72.

określonego celu<sup>45</sup>. W związku z tym wprowadza się trzy kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności przyjmowanych ograniczeń<sup>46</sup>. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli może doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym się wiąże, a jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela<sup>47</sup>.

Ograniczenia wolności i praw jednostki ze względu na ochronę wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP bądź wskazanych w szczegółowych przepisach Konstytucji muszą więc czynić zadość zasadzie proporcjonalności. Jak wskazał TK we wcześniejszym orzecznictwie:

przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym, z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania środków prawnych skutecznych (rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów), ale tylko tych niezbędnych (chroniących określone wartości w sposób bądź w stopniu nieosiągalnym przy zastosowaniu innych środków). Owa niezbędność oznacza również nakaz stosowania środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu, bo ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (zob. np. wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57). Wprowadzenie ograniczeń wymaga ponadto ich uzasadnienia, przede wszystkim wskazania innej wartości konstytucyjnej, dla której prawo zostało „poświęcone” lub ograniczone (wyrok z 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118). Podsumowując, z naruszeniem kryterium „konieczności” zastosowania ograniczenia mamy do czynienia, gdy osiągnięcie danego celu było możliwe poprzez za-

<sup>45</sup> Zob.: wyrok z 24.01.2006 r., SK 40/04, OTK ZU 2006, nr 1, poz. 5.

<sup>46</sup> Zob.: K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 150 i n.

<sup>47</sup> Zob.: wyrok TK z 28.09.2006 r., K 45/04, OTK ZU 2006, nr 8/A, poz. 111.

stosowanie innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, tymczasem sięgnięto po środek bardziej uciążliwy<sup>48</sup>.

Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznaczają zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć:

- czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona;
- czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Tak też treść zasady proporcjonalności jest formułowana w dotychczasowym orzecznictwie TK<sup>49</sup>. Zastosowanie w tym względzie będzie mieć także zasada równości ujęta w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”). Nie ulega wątpliwości, że **ustanawiając ograniczenia, ustawodawca zwykły jest zobowiązany do zachowania zasady równości, która w przypadku biernego prawa wyborczego na stanowisku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będzie oznaczała obowiązek ustanowienia jednakowych zasad dla kandydatów ubiegających się o wybór** (wymóg taki w tym przypadku zostanie zachowany) – *per analogiam* do ujętego w art. 60 Konstytucji RP prawa dostępu do służby publicznej oraz ust. 2 stanowiącego, że „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. **Ograniczenie biernego prawa wyborczego nie jest uznawane w państwach demokratycznych za dyskryminację w życiu politycznym.** Pewne zawężenie biernego prawa wyborczego wynika z jego istoty. Proponowane w tym przypadku kryterium nie nosi charakteru dyskrymi-

<sup>48</sup> Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 31. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 30.

<sup>49</sup> Zob. m.in.: orzeczenie z 26.04.1995 r., K. 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12; wyrok z 28.06.2000 r., K. 34/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 142.

nującego, lecz ma służyć demokratyzacji życia społeczno-politycznego na poziomie gminnym.

## **2. Ile kadencji można przyjąć dla obliczenia jej limitu: tylko obecną kadencję czy też kadencję ją poprzedzającą?**

Ustawodawca zwykły, w przypadku wprowadzenia do ustawy o samorządzie gminnym ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), powinien uwzględnić wszystkie wcześniej sprawowane przez daną osobę kadencje. Niedopuszczalne jest rozwiązanie, by po wprowadzeniu takiej zmiany liczbę kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) liczyć od nowa – oprócz tworzenia „fikcji prawnej”, zgodnie z którą ktoś pozostający u steru rządu już trzecią czy czwartą kadencję tak naprawdę sprawuje dopiero pierwszą. Oprócz tego powodowałoby to zamęt wśród wyborców, do których z jednej strony popłynąłby komunikat o społecznie oczekiwanej (i popieranej także przez część ugrupowań opozycyjnych, np. przez Nowoczesną) zmianie, z drugiej jednak okazałoby się, że nic się nie zmieniło i znów kandyduje ten sam wójt (burmistrz, prezydent miasta), który przecież nie miał kandydować. Co więcej, takie odsunięcie w czasie obowiązywania nowej regulacji (8 lub nawet 10 lat w przypadku wydłużenia kadencji) w sposób nieuzasadniony odsuwałoby w czasie pojawienie się wiązanych z nią pozytywnych zmian.

Można przeciwko przyjmowaniu liczenia kadencji od nowa podać pewien argument porównawczy. Otóż takie ujęcie powszechnie przyjmuje się w państwach Azji Środkowej, w których uznano, że każda zmiana w zakresie długości kadencji czy uprawnień prezydenta, czy w ogóle jakakolwiek zmiana konstytucyjna, powoduje liczenie liczby kadencji prezydenta od nowa. W ten sposób uczyniono w niektórych krajach konstytucyjne organicznie liczby kadencji fikcją; urząd prezydenta sprawowany jest zaś w praktyce ustrojowej dożywotnio. Jeszcze raz pragnę zdecydowanie podkreślić, że nic nie uzasadnia liczenia kadencji od nowa w przypadku wprowadzenia takiej zmiany.

Objęcie ograniczeniem kadencji osób, które sprawowały w przeszłości lub sprawują w chwili wejścia w życie proponowanego rozwiązania urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie może być uznane za naruszenie wynika-

jącej z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady nieretroaktywności prawa. TK w swoim orzecznictwie wskazał, że naruszenie zasady *lex retro non agit* następuje wtedy, gdy aktowi normatywnemu nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tego aktu w życie<sup>50</sup>. Sama zasada niedziałania prawa wstecz:

oznacza nie tylko zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawa do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu), lecz także jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie nowo ustanowionych norm prawnych, jeżeli reguły te wywołują ujemne następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych<sup>51</sup>.

Jednocześnie jednak z orzecznictwa TK jednoznacznie wynika, że powyższa zasada nie ma, poza prawem karnym, charakteru absolutnego. Jednakże takie odstępianie musi być przewidziane jedynie w formie ustawowej i w sposób pozwalający bez wątpliwości odczytać, że intencją ustawodawcy było stosowanie aktu z mocą wsteczną. Odstąpienie od zasady *lex retro non agit* musi także służyć realizacji innej konstytucyjnej zasady czy wartości. Podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z 24 stycznia 2014 r. w sprawie V CSK 93/13 stwierdził, że:

wyjątki od stosowania zasady nieretroakcji mogą wynikać z brzmienia nowej ustawy albo jej celu. (...). Z uwagi na to, że zasada *lex retro non agit* jest jednym z istotnych elementów państwa prawa, odstępstwo od niej może mieć miejsce z bardzo ważnych powodów i musi wynikać z samej treści nowych przepisów.

Oprócz tego Trybunał wyróżnił tzw. retroaktywność niewłaściwą (retrospektywność), czyli stosowanie nowego prawa do stosunków prawnych, które zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, jeżeli nie zostały jeszcze

<sup>50</sup> Wyrok TK z 18.10.2006 r., P 27/05.

<sup>51</sup> Orzeczenie K 1/88, OTK 1988, nr 1, poz. 6.

zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków<sup>52</sup>. Zjawisko retrospektywności jest najczęściej wynikiem obowiązywania w polskim porządku prawnym zasady bezpośredniego działania nowego prawa. Także Sąd Najwyższy zauważył, że tzw. retrospektywność (a nie retroaktywność ustawy) jest powszechnie przyjmowana, gdy chodzi o zasadę bezpośredniego działania nowej ustawy w odniesieniu do stosunków prawnych o charakterze ciągłym<sup>53</sup>. W tym względzie TK uznał, że retrospektywność nie jest, co do zasady, objęta zakazem wstecznego działania prawa. Trybunał wskazuje, że przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych<sup>54</sup>. Niemniej jednak ustawodawca może posługiwać się techniką bezpośredniego działania prawa, stanowiąc normy retrospektywne, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Im bardziej intensywna ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję<sup>55</sup>. **W przypadku proponowanego rozwiązania będziemy mieć do czynienia nie z przełamaniem zasady *lex retro non agit*, lecz z przypadkiem retrospektywności postanowień ustawy. Za jego przyjęciem przemawiają ważny interes publiczny oraz wartość konstytucyjna, jaką jest demokracja. W tym przypadku nie można mówić także o naruszeniu zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ „istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji”.** Jednakże, przy ocenie konkretnego przypadku

należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub go-

<sup>52</sup> Wyrok TK z 4.04.2006 r., K 11/04.

<sup>53</sup> Sygn. akt IV CK 223/2003.

<sup>54</sup> Wyrok TK z 4.04.2006 r., K 11/04.

<sup>55</sup> Wyrok TK z 18.10.2006 r., P 27/05.

spodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych<sup>56</sup>.

W omawianym przypadku trudno uznać, żeby usprawiedliwione było oczekiwanie, że ustawodawca zwykły nie będzie dokonywał zmian czy to sposobu wyboru, czy kadencji osób sprawujących urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

**Zmiana polegająca na ograniczeniu liczby kadencji wójta** (burmistrza, prezydenta miasta) **powinna być umieszczona ze względu na zachowanie jednolitości regulacji w Kodeksie wyborczym.** Wynika to z tego, że **to Kodeks określa zarówno pozytywne, jak i negatywne przesłanki biernego prawa wyborczego w wyborach organu stanowiącego gminy.** Odmienne byłoby w przypadku, gdyby wybór wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następował w wyborach pośrednich; wówczas właściwe byłoby umieszczenie tej regulacji w ustawie o samorządzie gminnym. Podobnie zresztą obecnie tryb wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) regulowany jest w Kodeksie wyborczym, a tryb wyboru organów wykonawczych powiatu i województwa – w ustawach ustrojowych dotyczących tych szczebli samorządu terytorialnego. Wobec tego gdyby ustawodawca chciał wprowadzić takie ograniczenie także dla organów wykonawczych samorządu powiatowego i wojewódzkiego, należałoby to uczynić w ustawach ustrojowych.

W kwestii **długości kadencji** opowiadam się za utrzymaniem dotychczasowej 4-letniej kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – zarówno ze względu na jej utrwalenie się w polskiej tradycji, jak i z uwagi na to, że współcześnie to kadencja 4-letnia jest najczęściej przyjmowana w przypadku stanowisk obsadzanych w wyborach bezpośrednich. Owszem, stosunkowo często można spotkać także kadencję 5-letnią, jednak za jej przyjęciem przemawiałoby wyłącznie dążenie od zróżnicowania terminu wyborów organu stanowiącego i organu wykonawczego samorządu gminnego. Taki skutek można jednak osiągnąć także, zachowując 4-letnią kadencję. W każdym razie z pewnością powodem ewentualnego wydłużania kadencji nie może być często obecna wśród samorządowców argumentacja, że w ten sposób „rekompensuje się”

---

<sup>56</sup> Wyrok TK z 3.07.2006 r., SK 56/05.



ograniczenie liczby kadencji przez wydłużenie każdej z dopuszczalnych dwóch do 7 czy nawet 10 lat. Należy także zauważyć, że w jedynym przypadku, w którym w prawie konstytucyjnym powszechnie przyjmuje się ograniczenie liczby kadencji, wprowadzenie go nie powodowało wydłużenia kadencji.

### **3. Czy można wprowadzić tego typu ograniczenie już od następnej kadencji organów wykonawczych?**

Moim zdaniem **tak**. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że okres *vacatio legis* w przypadku zmian w prawie wyborczym powinien wynosić **co najmniej 6 miesięcy**. W związku z tym **stosowna zmiana w Kodeksie wyborczym mogłaby być zastosowana do najbliższych wyborów samorządowych, musi jednak zostać uchwalona co najmniej 6 miesięcy przed nimi**. Ponieważ kolejne wybory do organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego odbędą się jesienią 2018 r., ustawodawca zwykły ma w mojej opinii wystarczający czas na proces ustawodawczy i umożliwienie podmiotom zainteresowanym startem dostosowanie się do nowych regulacji. Nie ma tutaj uzasadnienia dla przyjmowania dłuższego *vacatio legis*. Wprowadzana zmiana, polegająca na pewnym zawężeniu biernego prawa wyborczego, stanowi w odniesieniu do ogółu regulacji dotyczących sposobu wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) drobną modyfikację niezmienną takiego procesu. Czym innym byłoby np. zniesienie drugiej tury wyborów przy zachowaniu wymogu osiągnięcia ponad połowy głosów dla wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – oznaczałoby to konieczność wprowadzenia możliwości głosowania preferencyjnego dla wyborców. Z tego też względu zasadność zastosowania nowych zasad od następnych wyborów byłaby uwarunkowana odpowiednim poinformowaniem o nich obywateli. W tym przypadku dostosować się do nowej regulacji muszą podmioty przejawiające aktywniejszy udział w życiu politycznym. Nie jest więc wymagany dla nich kilkuletni okres dostosowawczy. Nie można także uznać, że przepisy te naruszają zasady przyswoitej legislacji, zgodnie z którymi „przepisy prawne muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konse-

kwencji swego postępowania”<sup>57</sup>. Należy także wskazać, że prawa wyborcze nie są prawami absolutnymi. **Bierne prawo wyborcze** w wyborach do samorządu terytorialnego **może podlegać koniecznym społecznie ograniczeniom, w zakresie, w jakim nienaruszona pozostaje jego istota, oraz z zachowaniem standardów demokratycznego państwa prawnego, co wyraża się w szczególności przez zastosowanie zasady proporcjonalności do wszelkich ograniczeń praw wyborczych**. Ograniczenia praw wyborczych mogą być kształtowane odmiennie dla prawa czynnego i biernego<sup>58</sup>. Można także w tym względzie powołać się na wyrok z dnia 26 maja 1998 r.<sup>59</sup>, zgodnie z którym zarówno skrócenie, jak i przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności<sup>60</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespołe cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu dzięki pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą za sobą pociągnąć<sup>61</sup>. Jednostka winna zarówno mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny<sup>62</sup>. Zasada ta określana jest w orzecznictwie TK także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych<sup>63</sup>. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę

<sup>57</sup> Wyrok TK z 11.01.2000 r., K 7/99.

<sup>58</sup> Wyrok z 24.11.2008 r., K 66/07. Także: orzeczenie z 26.04.1995 r., K 11/94; wyrok z 12.01.2000 r., P 11/98.

<sup>59</sup> Sygn. akt K 17/98.

<sup>60</sup> Por. także: orzeczenie z 26.04.1995 r., K 11/94.

<sup>61</sup> Wyrok z 19.03.2007 r., K 47/05.

<sup>62</sup> Wyrok z 19.12.2008 r., K 19/07.

<sup>63</sup> Wyrok z 11.05.2004 r., K 4/03; z 20.01.2009 r., P 40/07.

nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania<sup>64</sup>. Wprost wyraża to zakaz tworzenia tzw. pułapki prawnej<sup>65</sup>. Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje, w ramach względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu treści porządku prawnego zgodnego z Konstytucją RP, poszanowanie istniejących stosunków prawnych i umożliwienie jednostce racjonalnego planowania przyszłych działań. Zmiany zasadniczo ingerujące w istniejący porządek prawny muszą być usprawiedliwione potrzebą ochrony innych wartości<sup>66</sup>. Wymaga to od ustawodawcy ustanowienia przepisów przejściowych, zawierających unormowania umożliwiające ich adresatom dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszych regulacji<sup>67</sup>.

Oznacza to zatem przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, szczególnie w przypadku, gdy wpływa ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami<sup>68</sup>. Odstępstwo od zasady *vacatio legis* jest dopuszczalne wtedy, gdy to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa<sup>69</sup>.

Przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

- nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);
- mają one rangę ustawową;

---

<sup>64</sup> Orzeczenie z 3.12.1996 r.; wyrok z 3.12.1996 r., K 25/95; z 25.11.1997 r., K 26/97; z 10.04.2001 r., U 7/00; z 5.11.2002 r., P 7/01; z 7.06.2004 r., P 4/03; z 15.02.2005 r., K 48/04; z 29.11.2006 r., SK 51/06.

<sup>65</sup> Wyrok z 28.2.2012 r., K 5/11.

<sup>66</sup> Wyrok z 26.02.2003 r., K 1/01.

<sup>67</sup> Wyrok z: 28.01.2003 r., SK 37/01; z 11.03.2003 r., SK 8/02.

<sup>68</sup> Orzeczenie z 25.06.1996 r., K 15/95; wyrok z: 17.12.1997 r., K 22/96; z 15.09.1998 r., K 10/98; z 8.03.2005 r., K 27/03.

<sup>69</sup> Zob.: wyrok TK z 10.12.2007 r., P 43/07; z 19.03.2007 r., K 47/05; z 18.10.2006 r., P 27/05; z 20.01.2009 r., P 40/07.

- ich wprowadzenie jest konieczne dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
- spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, lecz przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz<sup>70</sup>.

Instytucja *vacatio legis* jest elementem koncepcji państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP i znajduje oparcie w zasadzie zaufania obywateli do państwa<sup>71</sup>. Nakaz stosowania odpowiedniej *vacatio legis* ma szerszy zasięg stosowania niż zasada ochrony praw nabytych, ponieważ odnosi się również do regulacji, które nie ograniczają ani nie znoszą praw podmiotowych. Zakresy stosowania obu zasad nakładają się na siebie, ponieważ wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte<sup>72</sup>. Nakaz stosowania odpowiedniej *vacatio legis* jest samodzielną konstytucyjną zasadą prawa. Jest ona elementem demokratycznego państwa prawnego. Ma oparcie także na zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stosowanie tej zasady ma służyć budowaniu tego zaufania<sup>73</sup>. Zarazem zasada odpowiedniej *vacatio*

<sup>70</sup> Wyrok z: 12.05.2009 r., P 66/07; z 23.07.2013 r., P 36/12. O przesłance ważnego interesu (publicznego, społecznego, prywatnego) w kontekście *vacatio legis* zob.: M. Stefaniuk, „Ważny interes (publiczny, społeczny, państwa)” jako warunek odstąpienia od zasady zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. W: M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 115–125.

<sup>71</sup> Wyrok z 20.01.2010 r., Kp 6/09; zob. szerzej o pojęciu *vacatio legis*: A. Kasprzyk, *Instytucja „vacatio legis” – pojęcie i znaczenie dla polskiego prawodawstwa*. W: A. Dębiński, P. Stanisławski, T. Barankiewicz, J. Potrzebski, W.S. Staszewski, A. Szarek-Zwijacz, M. Wójcik (red.), *Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci księdza profesora Antoniego Kościa SVD*, Lublin 2013, s. 139–155.

<sup>72</sup> Wyrok z 4.01.2000 r., K 18/99.

<sup>73</sup> Wyrok z 9.04.2002 r., K 21/01; szerzej: M. Michalczyk-Włizło, *Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. W: B. Dziemidok-Olszewska, T. Bichta (red.), *Dwadzieścia lat demokracji*

*legis* jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji, której stosowanie jest obowiązkiem prawodawcy<sup>74</sup>.

Odpowiedniość *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania swoimi sprawami przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – w sposób uwzględniający treść nowej regulacji<sup>75</sup>. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych<sup>76</sup>. Z zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego wynika konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy, tak by jej adresaci mogli w należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne. *Vacatio legis* służy też samemu ustawodawcy, który ma możliwość eliminacji ewentualnych błędów w ustawie czy sprzeczności w systemie prawa<sup>77</sup>. Trybunał Konstytucyjny dekodował konkretne wymagania czasowe w odniesieniu do *vacatio legis*, łącząc je z funkcją danej ustawy w systemie prawa, z jej charakterem i rodzajem relacji społecznych, które ona regulowała, przy czym niejednokrotnie chodziło o znalezienie właściwych ram czasowych, które czyniłyby zadość kryterium „odpowiedniości” *vacatio legis* na gruncie art. 2 Konstytucji. Tak stało się w przypadku określenia minimalnej *vacatio legis*, dotyczącej zmiany w systemie podatkowym (publikacja ustawy nie krócej niż na miesiąc przed końcem danego roku podatkowego)<sup>78</sup>. W odniesieniu do tej kwestii linia orzecznicza TK jest na tyle utrwalona, że można tu mówić o precyzyjnie zdekodowanym standar-

---

*systemu politycznego RP*, Lublin 2011, s. 133–139. O zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa zob. także: A. Domańska, *Zasada zaufania obywatela do państwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1998, nr 57, s. 9–21; A. Błaś, *Zasada zaufania obywatela do państwa*. W: R. Mastalski (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 203–212.

<sup>74</sup> Wyrok z 15.02.2005 r., K 48/04; z 28.10.2009 r., K 32/08.

<sup>75</sup> Zob. szerzej: K. Kania, *Koncepcja adresata prawa i zadania ochrony zaufania obywateli do państwa – dwa uzasadnienia wymogów poprawnej legislacji?*, „Przegląd Prawniczy UW” 2014, nr 4, s. 77–87.

<sup>76</sup> Wyrok z 20.01.2010 r., Kp 6/09.

<sup>77</sup> Wyrok z 18.02.2004 r., K 12/03; z 16.06.1999 r., P 4/98; z 8.05.2012 r., K 7/10.

<sup>78</sup> Zob. szerzej: M.E. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego *vacatio legis* jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensis” 2016, t. 25, nr 1, s. 59–75.

dzie. W przypadku prawa wyborczego oznacza to konieczność zachowania co najmniej 6-miesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego i jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. To znaczy, że wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez TK z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>79</sup>.

#### 4. Jakie rozwiązania w tym zakresie stosują inne państwa?

Podobnie jak w Polsce, także w innych państwach ustawy zasadnicze zwykle nie odnoszą się do ustroju organów samorządu terytorialnego i trybu przeprowadzania wyborów organów – czy to stanowiących, czy to wykonawczych. W związku z tym także w tych państwach ustawodawca zwykły ma daleko idącą swobodę w kształtowaniu zasad tych wyborów. Historycznie rzecz ujmując, można zauważyć, że z jednej strony ograniczenie liczby kadencji jako koncepcja ustrojowa nie jest niczym nowym – występowało już w okresie demokracji ateńskiej. Jednakże w praktyce należy zauważyć, że biorąc pod uwagę historię ustroju państwa, powszechne zastosowanie nawet koncepcji kadencyjności dla osób sprawujących różne funkcje publiczne jest stosunkowo młodą ideą. Wobec tego, obserwując współczesny rozwój prawa konstytucyjnego, można poczynić założenie, że ograniczenie liczby kadencji w prawie konstytucyjnym dopiero się rozwija. Obecnie wciąż o wiele częściej niż w praktyce ustrojowej występuje ono w sferze postulatów partii politycznych czy ruchów społecznych. Nie powinno to dziwić; wszak od wprowadzenia wyborów powszechnych (nie mówiąc już o uzyskaniu praw wyborczych przez kobiety) nawet w Polsce nie minęło jeszcze 100 lat (Polska była jednym z pierwszych krajów, który takie rozwiązanie wprowadził, przyjmując w pełni demokratyczne prawo wyborcze).

Obecnie ustawy zasadnicze w państwach będących republikami przyjmują zazwyczaj różnego rodzaju ograniczenia kadencji w przypadku pełnienia

<sup>79</sup> Wyrok z 3.11.2006 r., K 31/06. Zob. także: Z. Duniewska, *Instytucja vacatio legis w prawie administracyjnym*, „Studia Prawniczo-Ekonomiczne” 1997, nr 56, s. 65–82.

przez jedną osobę funkcji głowy państwa. W republikach istnieją **trzy podstawowe typy ograniczenia okresu sprawowania tego urzędu**:

- **możliwość jedynie jednokrotnego sprawowania urzędu prezydenta:** Gwatemala (4 lata), Honduras (4 lata), Paragwaj (5 lat), Salvador (5 lat), Surinam (5 lat), Korea Południowa (5 lat), Kirgistan (6 lat), Meksyk (6 lat), Filipiny (6 lat), Izrael (7 lat), Vanuatu (7 lat) – ustrojodawca nie wydłużył tam kadencji lub uczynił to nieznacznie w porównaniu do państw, w których dopuszczalny jest ponowny wybór;
- **określenie liczby dopuszczalnych kadencji:** 1) dwukrotnie (bezpośrednio po upływie pierwszej kadencji lub po przerwie) w prawie 70 państwach – kadencja prezydenta trwa tam 3–5 lat, więc osoba sprawująca urząd dwukrotnie będzie u władzy 6 lat (Nauru), 8 lat (np. USA, Tajwan, Ekwador) lub 10 lat (np. Polska, Estonia, Niemcy, Rumunia, Słowenia); odrębnie trzeba potraktować kraje, które pozwalają prezydentowi sprawować urząd dwukrotnie, ale wymagają przerwy między pierwszą a drugą kadencją – w tym przypadku jedna kadencja będzie trwała 5 lat (Haiti, Panama, Trynidad i Tobago) lub 6 lat (Etiopia, Liberia, Sri Lanka, Austria); 2) trzykrotnie: Iran, Kiribati (dwie kadencje po 4 lata bez przerwy i jedna kadencja po przerwie – łącznie 12 lat), Seszele (trzy 5-letnie kadencje po sobie lub z przerwami – łącznie 15 lat);
- **istnienie (brak) przerw między kadencjami:** np. San Marino (przerwa obowiązkowo po każdej 6-miesięcznej kadencji), Kostaryka, Chile (dwie 4-letnie kadencje bez przerwy, po czym obowiązkowo przerwa), Komory, Peru, Urugwaj (przerwa po każdej 5-letniej kadencji).

Brak ograniczeń liczby kadencji w przypadku głowy państwa występuje, poza Islandią, w państwach uznawanych w odbiorze medialnym za „niedemokratyczne”. Jedynie nieliczne państwa konstytucyjne ograniczają dopuszczalną liczbę kadencji w przypadku parlamentów krajowych.

**Powyższą typologię odnoszącą się do głowy państwa można zastosować do jednoosobowego organu wykonawczego gminy. Pokazuje ona, jakie rozwiązania może przyjąć ustawodawca zwykły, wprowadzając ograniczenie liczby kadencji.** Typologia modeli i przywołane przykłady (także z ogólną

długością kadencji) pokazują, że **wprowadzenie ograniczenia limitu kadencji nie jest związane w praktyce ustrojowej z wydłużeniem okresu czasowego, na który dokonuje się wyboru**. Wobec tego należy odrzucić pojawiające się ze strony samorządowców propozycje, by wprowadzając limit kadencji, jednocześnie wydłużyć je do 7, 8 czy nawet 10 lat. Takie rozwiązanie ogranicza bowiem w praktyce możliwość realizowania celu, jaki przyświeca ustawodawcy przy wprowadzaniu limitu kadencji<sup>80</sup>.

Nic się nie zmienia, jeżeli zbadać to zagadnienie na przykładzie podmiotów w państwach federalnych. Także w ich przypadku ograniczenie liczby kadencji dotyczy przede wszystkim organu wykonawczego. Przykładowo, w Stanach Zjednoczonych limit kadencji gubernatorów jest przewidziany prawnie w 36 stanach oraz na czterech terytoriach stowarzyszonych (Północne Mariany, Guam, Amerykańskie Wyspy Dziewicze, Samoa Amerykańskie). W większości przypadków stanowe konstytucyjne przewidują możliwość sprawowania dwóch kolejno następujących po sobie kadencji; te same osoby mogą być jednak ponownie wybrane po upływie 4 lat. Jedynie w Arkansas, Kalifornii, Delaware, Michigan, Missisipi, Missouri, Nevadzie, Oklahomie oraz na Marianach Północnych urząd można sprawować jedynie dwukrotnie<sup>81</sup>. Również tam wprowadzenie ograniczenia liczby nie spowodowało czasowego wydłużenia kadencji. W 15 stanach amerykańskich przewidziano także ograniczenie liczby kadencji w legislaturach stanowych. W tym przypadku należy mieć na względzie nie tylko liczbę kadencji, ale także to, że dla izby niższej kadencja w tych stanach wynosi 2 lata. Obecnie w wypadku stanowego parlamentu można być

<sup>80</sup> Powołać tu można dane z „Gazety Prawnej”, które mówią, że obecnie 126 z 2479 wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawuje swój urząd siódmą kadencję – zob.: <http://forsal.pl/galerie/909713,duze-zdjecie,1,kadencje-samorzad-wojt-burmistrz-prezydent-pis-kadencyjnosc.html> [dostęp: 3.11.2016]. W trakcie prac ustawodawczych prowadzonych w poprzedniej kadencji Sejmu nad ograniczeniem liczby kadencji organu wykonawczego gminy wskazywano, że ówczasnie prawie 12% ogółu wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawowało swój urząd nieprzerwanie od 1990 r. (tj. 6 kadencji – stan na 2014 r.).

<sup>81</sup> [https://ballotpedia.org/States\\_with\\_gubernatorial\\_term\\_limits](https://ballotpedia.org/States_with_gubernatorial_term_limits) [dostęp: 22.10.2016]. Nie trudno zauważyć, że ograniczając się do trzech czy czterech kadencji, takich osób będzie jeszcze więcej. Wyniki badań S. Bartnickiego z 2010 r. wskazywały, że prawie 46% zwycięzców wyborów w 2010 r. sprawowało swoje urzędy co najmniej od 2002 r. Jedynie w 25% od 2006 r. i tylko w 29% gmin w 2010 r. wygrał ktoś nowy, [http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,132907,16950748,Najdluzszy\\_wojt\\_swiate.html](http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,132907,16950748,Najdluzszy_wojt_swiate.html) [dostęp: 22.10.2016].



deputowanym łącznie 8 lat (Arizona, Kolorado, Floryda, Maine<sup>82</sup>, Missouri<sup>83</sup>, Montana, Nebraska<sup>84</sup>, Ohio) lub 12 lat (Luizjana, Nevada, Południowa Dakota). W Kalifornii jest to 6 lat (Zgromadzenie) i 8 lat (Senat), przy czym nie więcej niż 12 lat łącznie w obu izbach. W Michigan i Arkansas limit wynosi 6 lat w Izbie Reprezentantów i 8 lat w Senacie; w Oklahomie – 12 lat łącznie w obu izbach<sup>85</sup>. Należy zauważyć, że podobnie jak w przypadku gubernatorów stanowych także w legislaturach stanowych ograniczenia te zostały wprowadzone stosunkowo niedawno – w latach 90. ubiegłego wieku – a zaczęły obowiązywać pod koniec lat 90. lub w pierwszej dekadzie XXI w.

Wobec takiego poziomu rozwoju ograniczenia liczby kadencji – zarówno na poziomie krajowym, jak i w wypadku podmiotów państw federalnych – nie może dziwić, że jeszcze słabiej jest ono obecne w samorządach terytorialnych w państwach unitarnych. Wynika to z tego, że dopiero od stosunkowo niedawna samorząd terytorialny sprawuje istotną część władzy publicznej, a jego istnienie uzyskało umocowanie w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego czy w ustawach zasadniczych (prawo do samorządu lokalnego). Nie może więc dziwić, że nie ma tutaj rozwiniętych mechanizmów przeciwdziałania kumulowaniu władzy wykonawczej w jednym ręku przez wiele kadencji – tym bardziej że nie wszędzie, nawet na najniższym szczeblu, organ wykonawczy pochodzi z wyborów powszechnych, a w niektórych państwach samorząd stanowią tylko organy stanowiące (uchwałodawcze). Niemniej jednak nie można nie zauważyć, że we współczesnych demokracjach coraz częściej dostrzega się problemy z tym związane także w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Postulat ograniczenia liczby kadencji znajduje się w programach coraz większej liczby partii politycznych, jest też postulatem wysuwany przez ruchy obywatel-

---

<sup>82</sup> Regulacja została zastosowana w pierwszych wyborach po jej przyjęciu. W innych stanach ustawodawcy stanowi przewidywali stosunkowo długi okres *vacatio legis*.

<sup>83</sup> W tym przypadku istnieje możliwość ubiegania się o wybór do innej izby. Łącznie liczba kadencji w obu izbach nie może przekroczyć 16 lat.

<sup>84</sup> W Nebrasce po 4-letniej przerwie można się ponownie ubiegać o wybór do stanowej legislatury.

<sup>85</sup> <https://www.termlimits.org/term-limits/state-term-limits/state-legislative-term-limits/> [dostęp: 21.10.2016].

skie<sup>86</sup>. Niemniej we Włoszech, gdzie burmistrz jest wybierany w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję, istnieje ograniczenie przewidujące, że nie można być ponownie wybranym po dwóch kadencjach (wyjątek od tej zasady stanowią jednak małe gminy). Przywołać można także Filipiny; w tym kraju burmistrz wybierany jest na 3-letnią kadencję i może sprawować swój urząd trzykrotnie.

### **5. Dlaczego akurat takie rozwiązanie pozwoli najskuteczniej usunąć występujące w niektórych gminach dysfunkcje związane z wieloletnim sprawowaniem urzędu przez jedną osobę?**

Za wprowadzeniem ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przemawia szereg argumentów<sup>87</sup>. Po pierwsze – stworzenie warunków do zwiększenia **konkurencyjności wyborów**, nie tylko do organu wykonawczego gminy, ale także pośrednio w przypadku pozostałych szczebli samo-

---

<sup>86</sup> Krajem, który konsekwentnie stosuje ograniczenie kadencji i związaną z tym rotację kadr, jest Chińska Republika Ludowa. Jednym z mechanizmów motywacyjnych i kontrolnych określonych w hierarchii politycznej i biurokratycznej Chin jest wprowadzenie ograniczeń terminowych i systemu rotacji wyższych urzędników państwowych<sup>86</sup>. Dotyczy ona m.in. burmistrzów miast, gubernatorów prowincji (w tym autonomicznych) oraz niektórych stanowisk w aparacie Komunistycznej Partii Chin (np. sekretarza miejskich i prowincjonalnych). Obejmuje to także krajowe władze KPCh oraz urząd Przewodniczącego ChRL. Badania naukowe wykazały w tym przypadku, że wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji i okresowej rotacji na stanowiskach przyniosło korzystne skutki dla rozwoju gospodarczego, przy czym wpływ ten był większy we wschodnich prowincjach Chin niż w słabiej zaludnionych prowincjach zachodnich. Trzeba pamiętać, że w ChRL nie ma samorządu terytorialnego w polskim rozumieniu tego pojęcia, co związane jest z obowiązującą w tym kraju zasadą jednolitości władzy państwowej i nadrzędnością Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych w systemie ustrojowym kraju – J. Zhang, Y. Gao, *Term limits and rotation of Chinese governors: do they matter to economic growth?*, [http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTOTAL-JJYJ200711011.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTOTAL-JJYJ200711011.htm) [dostęp: 20.10.2016].

<sup>87</sup> Autor pragnie zauważyć, że argumentacja ta w całej rozciągłości może być także zastosowana w przypadku organów wykonawczych samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Odnosi się ona także do organów stanowiących JST w przypadku, w którym są one wybierane w okręgach jednomandatowych z zastosowaniem systemu większościowego. Wyniki podobnych badań przeprowadzonych w USA wykazały, że obowiązujące czasem w tym kraju na szczeblu stanowym i lokalnym ograniczenia liczby kadencji powodują zmniejszenie wzrostu wydatków publicznych. Rzecz jasna, przy wprowadzaniu takiej zmiany należy mieć na względzie nie tylko pozytywne skutki ekonomiczne, ale także inne wartości związane z demokratyzacją życia społecznego i zapobieganie tendencjom do jego oligarchizacji. Z tego zresztą proces wprowadzania ograniczenia liczby kadencji m.in. w USA przebiega bardzo powoli na szczeblu lokalnym i stanowym, a na szczeblu federalnym został uniemożliwiony bez zmiany Konstytucji przez Sąd Najwyższy.

rzędu terytorialnego. Stanie się tak w związku z poszukiwaniem przez już doświadczonych samorządowców możliwości ubiegania się o mandat w innych wyborach czy też o wybór na starostę lub członka zarządu powiatu (województwa). Teoretycznie możliwe jest także ubieganie się o stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w innej gminie. Byłoby to zgodne z menedżerską wizją tego stanowiska. Rozwiązanie takie spowodowałoby więc zwiększenie ruchu kadrowego w ramach samorządu terytorialnego. Ograniczenie liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wpłynęłoby także na **zwiększenie liczby kandydatów na to stanowisko**. Nie ulega wątpliwości, że nieuczestniczenie w wyborach osoby, która już na wstępie ma znaczącą przewagę konkurencyjną nad swoimi rywalami (jest już znana wyborcom, dysponuje zasobem administracyjnym gminy), może skłonić większą liczbę kandydatów do podjęcia próby ubiegania się o urząd. Właśnie **usunięcie z wyborów przewagi kandydata „zasiedziałego”** jest jedną z największych zalet ograniczenia liczby kadencji. Jak pokazuje praktyka w większości gmin, bez limitu konkurencja ta jest niewielka lub kandydaci w rzeczywistości nie mają szans na wybór, jeżeli dotychczasowy wójt (burmistrz, prezydent miasta) zdecyduje się kandydować. Przewaga ta wynika nie tylko z zalet tego kandydata, ale także – oprócz wcześniej wymienionej rozpoznawalności – z większych możliwości pozyskiwania środków na kampanię wyborczą. Limit kadencji zwiększy także liczbę kandydatów spoza lokalnego establishmentu, w tym takich, których ubieganie się o wybór będzie skuteczne. W warunkach Rzeczypospolitej może to oznaczać zwiększenie szans kandydatów reprezentujących partie polityczne, którzy zastąpią dotychczasowych „bezpartyjnych” wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Trudno to postrzegać jako wadę, ponieważ w przypadku kandydatów reprezentujących określoną partię polityczną istnieje większa możliwość kontroli ze strony opinii publicznej, np. przez związane z innymi partiami media ogólnopolskie, które z chęcią nagłośnią istniejące negatywne praktyki i w ten sposób wymuszą zmiany na lepsze. Trzeba bowiem pamiętać, że większość polskich gmin to małe jednostki, w których nie istnieją niezależne od lokalnego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) środki przekazu; jedyne media to czasopismo wydawane przez sam urząd albo pisma powiązane z urzędem, stanowiące w praktyce typ „żółtej prasy”.

Przeciwnicy wprowadzenia limitu kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) twierdzą, że w wyniku jego wprowadzenia samorząd terytorialny straci doświadczonych samorządowców przygotowanych dzięki wieloletniemu doświadczeniu do „dobrego rządzenia”. Prognozują, że przez to organ wykonawczy będzie mniej skuteczny. Ich zdaniem wzrośnie także rola biurokratów, lobbystów i prawników wokół „żółtodziobów”. Nie można się z tym jednak zgodzić. **Wprowadzenie limitu kadencji nie oznacza z góry ich zejścia z samorządowej sceny politycznej.** Po pierwsze, „doświadczeni samorządowcy” znani z „dobrego rządzenia” będą mogli się brać udział w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego czy też ubiegać się o wybór na starostę lub członka zarządu powiatu albo marszałka lub członka zarządu województwa. Czyni to także niesłusznym **zarzut, jakoby limit kadencji powodujący cykliczne zmiany na stanowiskach zmniejszał wiedzę instytucjonalną i doświadczenie polityczne samorządowców.** Wynika to nie tylko z możliwości przepływu między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego, ale także z tego, że **dobry samorządowiec powinien również zadbać o przygotowanie swojego następcy.** Co więcej, **regularność takich zmian może zapewniać lokalnej klasie politycznej stały dopływ świeżej krwi oraz osób mających nowe idee.** Nie można się także zgodzić z argumentem, że nowo wybrani wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) będą bardziej podatni na wpływy biurokratów czy lobbystów. Wręcz przeciwnie – **ograniczenie liczby kadencji osłabia relacje między lokalnymi grupami interesów czy lobbystami.** Muszą oni bowiem nawiązywać stosowne relacje od nowa. To zaś wymaga czasu.

Nie można także podzielić zarzutu, że wprowadzenie limitu kadencji uniemożliwi startowanie w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osobom odpowiadającym preferencjom politycznym wyborców. Wynika to z tego, że **sam mechanizm demokratycznych wyborów zapewnia wybór takich kandydatów, którzy odpowiadają preferencjom elektoratu. Zwiększa to bowiem szansę na sukces wyborczy.** Więcej – można uznać, że **wprowadzenie limitu kadencji przyspieszy reakcję podmiotów wysuwających kandydatów na zmieniające się preferencje i oczekiwania wyborców.** Nie będzie bowiem kandydata mającego na wstępie znaczącą przewagę z powodów

innych niż przedstawiany program wyborczy. **Ograniczenie liczby kadencji może także dać wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) większą swobodę działania w czasie drugiej kadencji, w której nie będzie już musiał kalkulować swoich działań z uwzględnieniem możliwości ponownego wyboru na to stanowisko.** Pozwoli to na realizację projektów, które w dotychczasowej praktyce były odkładane ze względu na możliwe skutki wyborcze. Wprowadzenie limitu kadencji **nie pozbawia wyborców możliwości politycznej oceny działań wójta** (burmistrza, prezydenta miasta), wciąż bowiem **będą oni mogli odwołać go z urzędu w referendum lokalnym.** Taka negatywna ocena polityki wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może się także wyrażać w braku jego wyboru (w przypadku kandydowania) do rady gminy czy rady powiatu. W przypadku ubiegania się o mandat radnego sejmiku województwa związek taki byłby bardziej pośredni. Ograniczenie liczby kadencji wymuszające cykliczną rotację wśród wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) wprowadzi do zarządzania miastami świeżą krew i nowe pomysły. Nowo wybrany kandydat może mieć inną wizję funkcjonowania urzędu gminy niż poprzednik, wprowadzać nowe rozwiązania usprawniające obsługę obywateli. Limit kadencji zwalnia także wójta (burmistrza, prezydenta miasta), szczególnie w drugiej kadencji, od „kupowania” przychylności podmiotów mogących finansować kampanię wyborczą czy poparcia partii politycznych i innych grup dla swojej kandydatury. Wójt może więc być bardziej niezależny także od aktorów lokalnej sceny politycznej innych niż elektorat – szczególnie, gdyby ustawodawca zwykły wprowadził jednocześnie górną granicę sprawowania mandatu w organach samorządu terytorialnego (samorządowych i wybieralnych).

Jeśli chodzi o wpływ grup interesu i lobbystów, ograniczenia liczby kadencji zmniejszają ich wpływ na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ponieważ powodują zwiększenie kosztu lobbingu wobec osób zajmujących te stanowiska. Zwrot poniesionych kosztów jest zaś ograniczony czasowo. Zmniejszy to motywację lokalnych grup interesu i zewnętrznych lobbystów do angażowania czasu i środków w budowanie od zera relacji z nowym wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). Poza tym **ograniczenie liczby kadencji spowoduje, że osoba ubiegająca się o urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ze względu na ograniczenie czasowe niemogąca traktować tego**

stanowiska jako stałej pracy, będzie miała zawód, który umożliwi jej utrzymanie się w sposób inny niż bycie zawodowym samorządowcem (co zresztą przeczy istocie samorządu terytorialnego szczególnie na szczeblu jego podstawowej jednostki, tj. gminy). Wobec tego osoba ta będzie mniej podatna na pokusy wymienionych środowisk, także dlatego, że te stabilne pozapolityczne zawody bardzo często przewidują pozbawienie prawa do ich wykonywania w przypadku naruszenia norm etycznych.

Wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji **pozwoli na lepszą politykę publiczną**. Nie ulega wątpliwości, że współcześnie polityka publiczna także na szczeblu samorządu terytorialnego jest procesem wymagającym zaangażowania profesjonalnych urzędników, którzy pomagają wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w jego działalności. Angażowaniu nowych pracowników czy podnoszeniu kwalifikacji przez dotychczasowych sprzyja zmiana osoby piastującej stanowisko organu wykonawczego gminy, która może pociągnąć za sobą także zmianę na stanowiskach kierowniczych w urzędzie gminy (miasta) i dać możliwość awansu nowym osobom. Powoduje to więc także zwiększenie krążenia w ramach urzędu, co także może wydać dobre owoce. Wyrażna granica czasowo maksymalnego sprawowania urzędu pozwoli także na realne planowanie polityki publicznej, tak by w chwili odchodzenia z urzędu sprawująca go osoba naprawdę miała się czym pochwalić. Lepsza polityka publiczna będzie także możliwa dzięki temu, że osoby ubiegające się o wybór nie będą budować swojego programu i swojej kampanii wyborczej na zasadzie wykazywania, że osoba dotychczas sprawująca urząd (i ubiegająca się o reelekcję) nie zrealizowała swojego programu i jest złym kandydatem, lecz będą zmuszone do pokazania swoich pozytywnych pomysłów dla gminy jako pierwszoplanowego elementu kampanii. Jak już podkreślałem, ograniczenie liczby kadencji nie zachęci polityków samorządowych do zaniedbywania swoich obowiązków w trakcie ostatniej kadencji. Większość z nich będzie miała bowiem na widoku dalszy udział w polityce samorządowej lub krajowej albo też chciała – w przypadku zakończenia działalności politycznej – pozostawić po sobie dobre wspomnienia. Wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji **pozwoli** także w wielu przypadkach **na zmianę pokoleniową** na stanowiskach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W niektórych przypadkach utrata pamięci instytucjonalnej

(powiązanej z konkretną osobą fizyczną) oraz dotyczącej jej doświadczenia politycznego będzie sprzyjać bardziej energicznemu i skutecznemu wykonywaniu funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ogólnie rzecz biorąc, **ograniczenie liczby kadencji umożliwi skuteczne przystosowanie się do zmieniającego się otoczenia społecznego i instytucjonalnego**. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) „zasiedziały” na swoim stanowisku może takich zmian nie zauważyć lub reagować na nie z opóźnieniem ze względu na to, że przyjął już pewien sposób sprawowania urzędu. **Nie można także utożsamiać urzędu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z określoną osobą i to nią warunkować możliwość jego sprawnego funkcjonowania**. Instytucja powinna być skonstruowana tak, by mogła sprawnie realizować swoje zadania przy istnieniu ograniczeń liczby kadencji.

Należy założyć, że przyjęcie **ograniczenia liczby kadencji spowoduje ograniczenie wzrostu wydatków samorządowych oraz tempa rozrostu samorządowego aparatu urzędniczego**. Związane jest to z tym, że osoba ubiegająca się o wybór na kolejną kadencję w systemie większościowym – w takim zaś odbywają się wybory na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – **jest zmuszona do kupowania względów wyborców przez finansowanie z budżetu JST wydatków, które z punktu widzenia rozwoju gminy nic nie wnoszą** (lub generują zbędne koszty), są jednak widowiskowe dla wyborców. To samo dotyczy radnych wybieranych w okręgach jednomandatowych, którzy mogą przejawiać (uzasadnioną ze względu na swój interes wyborczy) skłonność do przedkładania interesów swojego okręgu ponad interes gminny i „wyszarpywania” środków z budżetu gminy na projekty, których celem jest zapewnienie radnemu reelekcji. **Ograniczenie liczby kadencji** w takim przypadku bez wątpienia **zmniejszy skłonność do realizowania tego typu projektów na rzecz projektów rzeczywiście wnoszących coś do rozwoju gminy**. Ograniczenie takie może także powstrzymywać część wyborców od popierania kandydatów proponujących krótkoterminowe korzyści w miejsce długoterminowego, stabilnego rozwoju gminy. Z tego samego powodu **ograniczenie liczby kadencji organiczny rozbudowę administracji samorządowej**. Ograniczony kadencyjnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie miał bowiem na celu stworzenie zespołu urzędniczego, który pozwoli mu skutecznie realizować swój

program, tak by zdobyć reelekcję na drugą kadencję, nie będzie się zaś kierował w polityce kadrowej prowadzonej w urzędzie i podległych mu jednostkach (trzeba pamiętać, że w małych gminach to wójt jest największym pracodawcą) tym, by zapewnić sobie dzięki zatrudnieniu odpowiednich osób większość w wyborach. Umożliwi także ściąganie w większym stopniu do urzędów gminy specjalistów z zewnątrz lub zachęci małe gminy do powoływania związków w celu efektywniejszego wykonywania niektórych zadań. Będzie to bowiem możliwe, gdy zerwie się z traktowaniem urzędu gminy (miasta) jako twierdzy wyborczej wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Skutkiem tego gminy mogą być lepiej zarządzane i w mniejszym tempie będzie rósł ich deficyt finansowy.

Należy także zauważyć, że **w polskich warunkach wybory do organów stanowiących i wykonawczych JST mogą stanowić poligon doświadczalny dla nowych rozwiązań w prawie wyborczym** przed wprowadzeniem ich na szczeblu ogólnokrajowym, na którym zmiany te mogą wymagać przeprowadzenia zmian w Konstytucji. Zebrane w samorządach lokalnych doświadczenia mogą potwierdzić (lub nie) zasadność i potrzebę wprowadzania takich zmian.

## 6. Podsumowanie

Wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) **nie wymaga zmiany Konstytucji**. Zmiana taka powinna zostać umieszczona w Kodeksie wyborczym, ten akt ustawodawczy określa bowiem zarówno pozytywne, jak i negatywne przesłanki biernego prawa wyborczego na ww. urząd.

Ustawodawca zwykły ma swobodę określenia przesłanek wybieralności (biernego prawa wyborczego) w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wynika to z tego, że w przypadku organów wykonawczych JST Konstytucja RP w ogóle nie odnosi się do zagadnienia czynnego i biernego prawa wyborczego. Ustawodawca w tym przypadku nie narusza zasady równości, ponieważ wprowadzone ograniczenie obejmuje w sposób jednakowy wszystkich ubiegających się o wybór na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). **Nie jest to także ograniczenie o cenne, nie występuje bowiem trudność z określeniem, czy dana osoba pełniła już urząd przez dwie kadencje, czy też nie.**



Dla uniknięcia ewentualnych problemów można jednak doprecyzować, że chodzi o dwie pełne kadencje lub że ogólny okres sprawowania urzędu nie może przekraczać 8 lat.

**Możliwość sprawowania stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powinna zostać ograniczona do dwóch kadencji (bez znaczenia, czy następowałyby one po sobie, czy też byłaby między nimi przerwa). Nie ma uzasadnienia postulat wydłużania w związku z tym okresu kadencji, uderza on bowiem w możliwość realizacji celów planowanej regulacji.** Ustawodawca musi także wyraźnie rozstrzygnąć, czy limit dotyczy wszystkich kadencji, czy też liczony jest dla każdej gminy odrębnie, ponieważ obecnie obowiązujący Kodeks wyborczy pozwala na ubieganie się o wybór w gminie, w której się stale nie zamieszkuje. Bez takiego rozstrzygnięcia należałoby przyjąć, że po 8 latach bycia wójtem w jednej gminie można być wójtem w innej.

**Ustawodawca zwykły, w przypadku wprowadzenia do ustawy o samorządzie gminnym ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), powinien uwzględnić wszystkie wcześniej sprawowane przez daną osobę kadencje.** Nie ma uzasadnienia postulat liczenia kadencji osób sprawujących urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) od nowa. Nie znajduje uzasadnienia postulat tworzenia fikcji prawnej, zgodnie z którą ktoś pozostający u steru rządu już trzecią czy czwartą kadencję tak naprawdę sprawuje dopiero pierwszą. Oprócz tego powodowałoby to zamęt wśród wyborców, do których z jednej strony popłynąłby komunikat o społecznie oczekiwanej zmianie, z drugiej jednak okazałoby się, że nic się nie zmieniło i znów kandyduje ten sam wójt (burmistrz, prezydent miasta), choć mówiono, że nie będzie. Co więcej, takie odsunięcie w czasie obowiązywania nowej regulacji (8 lub nawet 10 lat w przypadku wydłużenia kadencji) w sposób nieuzasadniony odsuwałoby w czasie pojawienie się wiązanych z nią pozytywnych zmian. Mogłoby to skłaniać do oceny, że ustawodawca jedynie pozornie chce wprowadzić ograniczenie liczby kadencji.

**Proponowana zmiana może zacząć obowiązywać od wyborów samorządowych przeprowadzanych w 2018 r. Z orzecznictwa TK wynika, że okres *vacatio legis* w przypadku zmian w prawie wyborczym powinien wynosić co najmniej 6 miesięcy. Nie ma tutaj uzasadnienia dla przyjmo-**

**wania dłuższego *vacatio legis*.** Wprowadzana zmiana polegająca na pewnym zawężeniu biernego prawa wyborczego stanowi w odniesieniu do ogółu regulacji odnoszących się do sposobu wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) drobną zmianę niezmienną takiego procesu. Czym innym byłoby np. zniesienie drugiej tury wyborów przy zachowaniu wymogu osiągnięcia ponad połowy głosów dla wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co oznaczałoby konieczność wprowadzenia możliwości głosowania preferencyjnego dla wyborców. Z tego też względu zasadność zastosowania nowych zasad od następnych wyborów byłaby uwarunkowana odpowiednim poinformowaniem o nich obywateli. W tym przypadku dostosować się do nowej regulacji muszą podmioty przejawiające aktywniejszy udział w życiu politycznym. Nie jest więc wymagany dla nich kilkuletni okres dostosowawczy. Przyjęcie wariantu, w którym proponowana zmiana wchodziłaby w życie od 2022 r., stanowiłoby *de facto* zakamuflowaną postać liczenia kadencji od nowa.

**Ustawodawca zwykły powinien także przewidzieć górną granicę wieku, do którego można sprawować stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta).** Ograniczenie takie powinno być rozciągnięte także na starostę powiatu (marszałka województwa) oraz członka zarządu powiatu (zarządu województwa). W niektórych aktach prawnych obowiązują już przepisy odnoszące się do maksymalnego wieku sprawowania danego urzędu publicznego. **Ustawodawca zwykły powinien wprowadzić przepis mówiący, że kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w chwili wyboru nie może mieć ukończonych więcej niż 67 lat.** Podobne ograniczenie należy wprowadzić w przypadku organów wykonawczych pozostałych JST. Miałoby ono ten sam cel co ograniczenie limitu kadencji. W innym wariantcie można przyjąć, że w przypadku organów samorządu lokalnego (stanowiących i wykonawczych) **wybrany kandydat mógłby sprawować funkcję do ukończenia 67. roku życia.** Oznaczałoby to możliwość wystawienia swojej kandydatury po raz ostatni w wyborach przypadających w 63. roku życia.

W przypadku organów wykonawczych JST **zasadne jest także wprowadzenie przez ustawodawcę zwykłego wymogu związanego z posiadaniem wykształcenia wyższego (magisterskiego) w przypadku kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta).**



**dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. UWM**

## **Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym**

### **1. Wprowadzenie**

Samorząd terytorialny jest podstawową formą, za której pośrednictwem lokalne i regionalne wspólnoty realizują własne sprawy przekazane do ich właściwości przez ustawodawcę. Jest to inicjatywa oddolna, aktywizująca zarówno samych mieszkańców, jak i inne podmioty działające na szczeblu samorządowym. W związku z tym wszelkie działania prawodawcze powinny nie tylko nie przeszkadzać samym zainteresowanym w zawiadywaniu własnymi sprawami, ale także wspierać taką inicjatywę.

Już preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>88</sup> wprowadza zasadę pomocniczości umacniając uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Jeżeli zatem na najniższym szczeblu zarządzania w terenie obywatele i ich wspólnoty są w stanie zabezpieczać swoje potrzeby, to prawodawca powinien im to umożliwić, a wkraczać jedynie w sytuacjach, gdy będą oni mieli problemy z realizacją tych potrzeb. Umożliwienie realizacji zadań przez samorządową administrację terenową oznacza wyposażenie jej w odpowiednie środki – zarówno prawne, jak i finansowe.

Z zasady pomocniczości wynika, że państwo jest pozbawione omnipotencji wobec zadań publicznych i że konieczne jest dopuszczenie innych podmiotów, które realizują zadania publiczne i za nie odpowiadają<sup>89</sup>.

### **2. Zasada decentralizacji władzy publicznej**

Konstytucja RP w art. 15 ust. 1 stwierdza wprost, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zapewnienie decentralizacji władzy publicznej oznacza, że istnieją inne niż państwowe

---

<sup>88</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>89</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 22.

struktury władzy w terenie; są one wyposażone w odpowiednie kompetencje, środki finansowe oraz organy, co umożliwia realizację zadań publicznych. Żaden z tych elementów (w tym także dotyczący wyłaniania organów) nie może być ograniczony przez ustawodawcę arbitralnie, a zatem w sposób uniemożliwiający wykonywanie władztwa w terenie.

Z art. 15 Konstytucji RP wynika obowiązek decentralizacji władzy publicznej, który jest realizowany przez stworzenie jednostek terytorialnych, zdolnych do wykonywania zadań publicznych<sup>90</sup>. Zdolność wykonywania zadań publicznych to również zdolność organów samorządowych do zarządzania na forum lokalnym czy też regionalnym. Jest ona determinowana m.in. przez możliwość wyłonienia w drodze mechanizmów demokratycznych (np. wyborów) przez mieszkańców, jako bezpośrednio zainteresowanych, odpowiedniego kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) bądź radnego.

Instytucja decentralizacji oznacza organizację systemu organów publicznych w taki sposób, że jednostki terytorialne dysponują określoną ustawowo samodzielnością, a ingerencja w zakres tej samodzielności może odbywać się jedynie na podstawie ustawy i w formach wyłącznie nią przewidzianych. Zadaniem ustawodawcy jest w związku z tym takie ukształtowanie ustroju terytorialnego, aby została zapewniona decentralizacja władzy publicznej<sup>91</sup>. Decentralizacja władzy publicznej uwypukla trzy zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny; 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność, a także możliwość decydowania o sprawach publicznych; 3) posiadanie wystarczających środków finansowych, służących realizacji własnej polityki<sup>92</sup>. Lokalną politykę samorządową wciela w życie (a także jest jej kreatorem) organ wykonawczy, przy czym nie marginalizuje się roli organu stanowiącego, który określa główne kierunki tej polityki. W związku z tym w gminie istotna rola przypada jej organom, a głównym „reżyserem”, wykonawcą, jest wójt, burmistrz

---

<sup>90</sup> Wyrok TK z 26.09.2013 r., K 22/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 95.

<sup>91</sup> Wyrok TK z 25.11.2002 r., K 34/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 84.

<sup>92</sup> Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11; z 18.07.2006 r., U 5/04, OTK-A, nr 7, poz. 80.

lub prezydent miasta (on je urzeczywistnia, dostosowuje do lokalnych uwarunkowań i potrzeb wspólnoty, której jest reprezentantem).

Decentralizacja, do której odnosi się Konstytucja RP, nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na stosownych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju RP. Decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego, który jest konsekwencją całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa. Odnosi się to zwłaszcza do odpowiedzi na pytanie o granice decentralizacji<sup>93</sup>.

### **3. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego**

Z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność. Konstytucja RP wskazuje tym samym na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (JST), która została im przyznana przez prawo, a przy tym jest również prawnie chroniona<sup>94</sup>. Prawna ochrona samodzielności samorządu terytorialnego nie oznacza ogólnego zakazu ingerencji w sferę samorządności terytorialnej, lecz tylko w taką samorządność, która narusza wartości konstytucyjne. Dopuszcza się zatem nawet zmiany ustrojowe w samorządzie terytorialnym dokonane ustawą, nie burząc przy tym jednak idei samorządności i nie godząc w konstytucyjne fundamenty tej instytucji.

Realizując art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują władzę publiczną przekazaną przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu bądź też akceptacji państwa. Z tego względu podkreślić należy, że samorząd terytorialny stanowi integralny element struktury władzy publicznej w państwie, a pozostający w jego dyspozycji zakres

<sup>93</sup> Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

<sup>94</sup> Orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

władztwa publicznego nie jest jego własną „władzą”, ale przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a zatem władzy tego samego, jednego państwa – RP<sup>95</sup>. Państwo może zatem oddziaływać na samorząd terytorialny, w tym również kształtować strukturę jego organów.

Zasady samodzielności JST nie należy absolutyzować, ponieważ wykonują one zadania publiczne w ramach ustaw<sup>96</sup>. To ustawodawca będzie decydował, jak ma być zorganizowana przestrzeń lokalna, przy akceptacji wytycznych konstytucyjnych w tym zakresie. Trzeba jednak podkreślić, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest znaczna.

Za zgodne z Konstytucją RP należy uznać takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom konstytucyjnym pod względem zarówno formalno-proceduralnym, jak i materialnym, przy czym pod względem materialnym ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych<sup>97</sup>.

Podkreślić trzeba szczególne znaczenie samorządu terytorialnego w ustroju demokratycznym. Prawo mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego co do stanowienia z mocy prawa wspólnoty samorządowej nie jest prawem absolutnym. Samorząd terytorialny nie istnieje sam dla siebie. Z jednej strony ma służyć lepszej realizacji praw jednostek; z drugiej zaś – stanowi istotną część władzy publicznej, a zatem podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości RP<sup>98</sup>. Lepszą realizację praw jednostek gwarantuje lepsza władza; lepsza władza to możliwość rzeczywistego dostępu do niej większej liczby osób, a tym samym dokonanie racjonalnego wyboru, a nie zmonopolizowanie tej władzy przez pojedyncze osoby, co umożliwia im nieograniczona kadencyjność.

---

<sup>95</sup> Wyrok TK z 31.01.2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 7.

<sup>96</sup> Wyrok TK z 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12; z 24.11.1998 r., K 22/98, OTK 1998, nr 7, poz. 115; z 30.03.1999 r., K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39; z 7.06.2001 r., K 20/00, OTK 2001, nr 5, poz. 119. Samodzielność samorządu terytorialnego stanowi wartość chronioną, a nie absolutną. Jej ochrona nie może wykluczać ani znosić całkowicie bądź w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie – wyrok TK z 4.05.1998 r., K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.

<sup>97</sup> Orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

<sup>98</sup> Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

Samorząd terytorialny stanowi podmiot zdecentralizowanej administracji publicznej, która zapewnia członkom wspólnoty lokalnej możliwość samodzielnego oraz aktywnego udziału w procesie sprawowania władzy na swoim terytorium<sup>99</sup>. Aktywny udział w procesie rządzenia na forum gminy, gdzie tę bezpośrednią, usytuowaną najbliżej społeczeństwa władzę sprawuje organ wykonawczy, może być zagwarantowany, gdy dostęp do niej będzie powszechny, a tę powszechność da się zapewnić m.in. poprzez określenie maksymalnej liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), którzy często nie traktują swojej funkcji z należną misyjnością, lecz poprzez jej sprawowanie starają się budować własną, niczym niezagrożoną pozycję – jako organ wielokadencyjnej władzy.

Podstawową JST jest gmina, co wprost wynika z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP. W związku z tym przysługują jej, w ujęciu samorządowym, podstawowe zadania, co powoduje, że na organach tej JST ciąży ważny obowiązek zapewnienia realizacji podstawowych potrzeb gminnej wspólnoty lokalnej. Pojawia się zatem problem jakości władzy i możliwości jej wykonywania w ramach mandatu przedstawicielskiego przez uprawnionych i jednocześnie zainteresowanych, bez konieczności przebijania się przez lokalne układy, uzurpujące sobie prawo do wykonywania władzy w gminie i czerpiące z tego profity.

#### **4. Prawo do samorządu terytorialnego**

Prawo do samorządu nie powinno być rozumiane jako prawo obywatela do konkretnej gminy, której istnienie oraz granice nie mogą podlegać żadnym zmianom. Przeczyłoby to bowiem zasadzie racjonalności ustroju demokratycznego, nie zbudowanego na fundamencie dogmatów i mitów, lecz liczącego się z rzeczywistością oraz uwzględniającego doświadczenia, które wynikają z funkcjonowania tworzonych instytucji oraz ich zdolność do wykonywania zadań publicznych. Prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych JST

---

<sup>99</sup> M. Klimek, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce*. W: M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013, s. 17.



do trwania w niezmiennym kształcie mimo zróżnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu, jak też reform samorządowych, lecz prawem obywateli do dobrego samorządu. Pojęcie „samorząd” ma pozytywne zabarwienie znaczeniowe, co w niektórych sytuacjach prowadzi do nieporozumień i uproszczeń. Należy odróżniać sferę doktrynalną oraz normatywną istnienia samorządu terytorialnego od sfery praktyki jego funkcjonowania, w której często znajdujemy uzasadnienie i potrzebę zmian. Z obywatelskiego prawa do samorządu wynika właśnie prawo obywateli do tego, aby wybrani przez nich ustawodawcy poszukiwali lepszych form funkcjonowania samorządu, nawet jeżeli jest to związane ze zmianą granic gmin. Doświadczenie wskazuje, że w sferze funkcjonowania władzy publicznej nie ma rozwiązań doskonałych oraz niezmiennych; są jedynie przedsięwzięcia lepsze i gorsze z punktu widzenia wartości, potrzeb praktycznych czy też reguł racjonalności, a także ze względu na sposób ich przeprowadzenia<sup>100</sup>. Praktyka działania samorządu gminnego zmusza nie tylko do refleksji nad wielokadencyjnością organów wykonawczych, która w obecnym stanie prawnym nie jest w ogóle ograniczona, ale też do podjęcia działań legislacyjnych zmierzających właśnie do jej ograniczenia (np. do 2 kadencji). Reforma w tym zakresie jest potrzebna, gdyż nie może dochodzić do monopolizacji władzy – nastawionej nie na realizowanie potrzeb całej wspólnoty, lecz jedynie tej jej części, która w wyborach popiera urzędującego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Dochodzi wówczas do zawłaszczenia władzy i tworzenia się stref wpływów, co nie tylko niekorzystnie oddziałuje na wykonywanie administracji publicznej, ale też przeczy idei samorządności.

Ustawodawca, jako wyraziciel woli Narodu, może w granicach dopuszczonych przez Konstytucję RP kształtować sferę samorządu terytorialnego według własnego uznania. Konstytucja RP nie rozstrzyga liczby kadencji, którą może sprawować organ wykonawczy podstawowej JST; pozostawia tego rodzaju sprawy do uregulowania ustawodawcy. Prawo Unii Europejskiej również nie wprowadza tego rodzaju ograniczeń, a zatem swobodę w tym zakresie będzie miał prawodawca krajowy.

---

<sup>100</sup> Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

## 5. Konstytucyjne podstawy działania organów samorządu gminnego

Ustrojodawca w art. 169 Konstytucji RP wskazuje, że JST wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących oraz wykonawczych, a wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się przy tym w głosowaniu tajnym. Zasady oraz tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów, a także warunki ważności wyborów określa ustawa – podobnie jak zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych JST.

Jak wynika z art. 169 ust. 3 Konstytucji RP, ustrojodawca nie tylko nie zakazuje ustawowego wprowadzenia limitu kadencji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, ale także nakazuje ustawodawcy uregulowanie zasad oraz trybu wyborów organów wykonawczych JST. W pojęciu „zasad i trybu” wyborów wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta mieści się także określenie liczby kadencji, w ramach których dana osoba może piastować stanowisko organu wykonawczego gminy.

Przepis art. 169 ust. 3 Konstytucji RP mieści w sobie upoważnienie dla integralnego uregulowania ustawą zwykłą wyboru organów wykonawczych samorządu (w zakresie zasad przeprowadzania, jak również trybu wyborów)<sup>101</sup>. W jaki sposób ma to być uregulowane, decyduje ustawodawca. Przepis ten zasadę demokratycznego państwa prawnego ujmuje w aspekcie lokalnym, pozostawiając jednak dalszą konkretyzację w tym zakresie ustawodawcy, który decyduje, czy organy wykonawcze (i na jakim szczeblu) będą wyłaniane w drodze wyborów bezpośrednich.

Ze względu na duże zróżnicowanie JST ustrojodawca nie wprowadza uniwersalnych zasad wyboru ich organu wykonawczego. Przekazał ustawodawcy szczegółową regulację dotyczącą wyborów; nie zdecydował nawet o tym, czy wybory mają mieć charakter powszechny, czy być dokonywane przez organy stanowiące<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> Wyrok TK z 8.02.2005 r., K 17/03, OTK-A 2005, nr 2, poz. 14.

<sup>102</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 762–763.

Ustrojodawca w art. 169 ust. 3 Konstytucji RP odsyła do regulacji ustawowej, stwierdzając, że zasady oraz tryb wyborów, a także odwoływania organów wykonawczych JST określa ustawa. Oznacza to, że Konstytucja RP pozostawiła ustawodawcy regulację prawną tych przesłanek, które wpływają w sposób istotny na realizację „materialnej równości” wyborów oraz (szerzej) na realizację idei wyborów sprawiedliwych. Konstytucja RP w szczególności pozostawia ustawodawcy określenie systemu wyborczego. Standardy wolnych i demokratycznych wyborów, związane z ugruntowanymi już formalnymi wymogami (powszechność, tajność, bezpośredniość, równość) oraz z wymogami równoprawnej konkurencji podmiotów rywalizujących w wyborach, odnoszą się także do wyborów samorządowych<sup>103</sup>.

Ustrojodawca – przekazując upoważnienie do: uregulowania w formie ustawy zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów, warunków ważności wyborów do organów stanowiących JST, a także zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych – nie ograniczył zasad konstytucyjnych odnoszących się do posiadania obywatelstwa polskiego oraz pełnoletniości. Równocześnie z kręgu osób mających prawa wyborcze wyłączono osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym wyrokiem sądu, a także sądownie pozbawione praw publicznych lub praw wyborczych<sup>104</sup>.

## **6. Status oraz wyłanianie organu wykonawczego gminy**

Organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jego kadencja rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) nie może być osoba, która nie ma obywatelstwa polskiego. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Według Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gmin-

---

<sup>103</sup> Wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

<sup>104</sup> Wyrok WSA z 28.07.2016 r., II SA/Wa 1916/15, LEX nr 2097576.

nym<sup>105</sup> (u.s.g.) dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym (art. 26 u.s.g.). Ten i inne przepisy u.s.g. wskazują na wysoką pozycję wójta, burmistrza czy prezydenta miasta jako organu wykonawczego, zatem tym bardziej należy zerwać z niepożądaną praktyką zawłaszczania tego stanowiska przez jedną osobę, prowadzącą do patologii zmonopolizowania władzy i fikcji pełnozakresowego działania mechanizmów demokratycznych.

Samorząd terytorialny jako podmiot samodzielny został wyposażony w atrybut władztwa w terenie, co pozwala jego organom faktycznie decydować o sprawach lokalnych lub regionalnych<sup>106</sup>. Fakt dysponowania przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta znacznym władztwem stawia organ wykonawczy gminy bardzo wysoko w strukturze organów lokalnych. Posiadanie szerokiego instrumentarium pozwala mu w zdecydowany sposób kształtować lokalną politykę, w tym także prowadzącą do ograniczania przyszłej konkurencji w wyborach. Ograniczanie konkurencji, działanie na niekorzyść kontrkandydatów, jest zjawiskiem niebezpiecznym z punktu widzenia systemu demokratycznego. Adaptacja stanowiska do własnych potrzeb i korzystanie z całego aparatu administracyjnego powoduje, że urzędujący wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma zdecydowanie większe szanse na wybór (ponowny) niż inni kandydaci.

Nie zawsze organ wykonawczy gminy w polskiej rzeczywistości samorządowej w III RP był wybierany bezpośrednio przez mieszkańców. Początkowo miał charakter kolegialny i nie wyłaniano go w wyborach bezpośrednich. Zarząd gminy w liczbie 4–7 osób był wybierany przez radę gminy, spośród jej członków, w głosowaniu tajnym. Od tej zasady ustawodawca przewidział jednak wyjątek, w którego świetle wójt, burmistrz, prezydent miasta i ich zastępcy mogli być wybierani spoza składu rady. Rada gminy dokonywała wyboru organu wykonawczego gminy w oddzielnym tajnym głosowaniu, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady.

<sup>105</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

<sup>106</sup> M. Czuryk, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*. W: M. Czuryk, M. Karpik, J. Kostrubiec (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 386.

Zastępca lub zastępcy wójta, burmistrza, prezydenta miasta byli wybierani przez radę na wniosek organu wykonawczego gminy. Po upływie kadencji rady gminy zarząd działał do dnia wyboru nowego zarządu<sup>107</sup>.

Dopiero od 2002 r. wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest wyłaniany w wyborach bezpośrednich. Organ wykonawczy gminy, jak określała w art. 2 nieobowiązująca już Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>108</sup>, „wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym”. Według art. 3 tej ustawy prawo wybierania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w danej gminie (czynne prawo wyborcze) posiadał każdy, kto miał prawo wybierania do rady tej gminy. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) miał każdy obywatel polski posiadający prawo wybieralności do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończył 25 lat, z tym że kandydat nie musiał stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandydował. Kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie mógł jednocześnie kandydować na to stanowisko w innej gminie. Prawo wybieralności nie przysługiwało: 1) osobom karanym za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego; 2) osobom, wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie dotyczącej popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego; 3) obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, którzy zostali pozbawieni prawa wybieralności w państwie członkowskim UE, którego są obywatelami<sup>109</sup>.

W świetle obowiązujących przepisów wybory organu wykonawczego gminy są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym, a kandydat na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta nie może jednocześnie kandydować na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w innej gminie<sup>110</sup>. Prawo wybieralności na wójta ma bowiem każdy obywatel polski, posiadający prawo wybierania w wyborach do samorządu gminy i niepozbawiony

<sup>107</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95) – art. 28.

<sup>108</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

<sup>109</sup> F. Rymarz, *Komentarz do art. 3 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, LEX 2010.

<sup>110</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.) – art. 471–472.

prawa wybieralności, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat<sup>111</sup>. Kodeks wyborczy w obecnym stanie prawnym nie ogranicza kadencyjności wyborów organu wykonawczego gminy.

W trakcie kadencji ustawodawca nie powinien zmieniać obowiązujących zasad, zatem m.in. nie może jej skracać ani wprowadzać przepisów działających wstecz i winien zabezpieczać prawa nabyte. Ważne jest też, by zachować odpowiednie *vacatio legis*, które nie powinno destabilizować prawa wyborczego. Adresaci ustawy muszą mieć odpowiedni czas, by przygotować się do aktu wyborczego, który ma być zmodyfikowany przez ograniczenie kadencyjności organu wykonawczego gminy, i przyjąć w tym zakresie odpowiednią strategię wyborczą, zmierzającą do osiągnięcia celu, jakim jest wybór kandydata na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Unia Europejska nie reguluje kwestii dotyczących zasad oraz trybu wyborów organów wykonawczych samorządu terytorialnego. W państwach członkowskich UE przeważa formuła, zgodnie z którą wybór organu wykonawczego gminy następuje przez organ stanowiący tej JST. Ograniczenie liczby kadencji organu wykonawczego gminy nie występuje w państwach, w których jego wyboru dokonują wyłonione w wyborach powszechnych organy stanowiące danej JST (np. Republika Czeska, niektóre landy niemieckie), ani w większości państw europejskich w przypadku wyboru organu wykonawczego w wyborach powszechnych przez mieszkańców danej JST (np. Rumunia, Węgry, landy niemieckie i austriackie). Ograniczenie to występuje wyjątkowo w przypadku dokonania wyboru organu wykonawczego w wyborach powszechnych przez mieszkańców danej JST (np. Włochy)<sup>112</sup>.

<sup>111</sup> S.J. Jaworski, *Komentarz do art. 471 ustawy Kodeks wyborczy*, LEX 2014.

<sup>112</sup> B. Banaszak, *Wybory samorządowe – propozycje zmian*. W: J.W. Adamowski, T. Wallas, K. Kakareko (red.), *Miedzy Klio a Themis. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Sobczakowi*, Warszawa–Poznań 2016, s. 124–125.

## 7. Podsumowanie

Kwestia kadencyjności organu wykonawczego gminy nie jest postulatem nowym; od jakiegoś czasu postuluje się rozważenie jej ograniczenia<sup>113</sup>. Wśród gremiów naukowych już od dawna trwa dyskusja na ten temat.

Konstytucja RP pozostawia ustawodawcy szeroki zakres regulacyjny, jeżeli chodzi o zasady i tryb wyborów organów wykonawczych JST. W pojęciu tym mieści się również kadencyjność oraz jej ograniczenia. Z punktu widzenia Konstytucji RP limitowanie kadencji wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta jest dopuszczalne, rzecz jasna przy zachowaniu zasad poprawnej legislacji, zatem m.in. odpowiedniego *vacatio legis* oraz wyraźnego określenia, na czym ma polegać ograniczenie kadencyjności i od kiedy ma ono wchodzić w życie. Ustawodawca powinien pozwolić na dokończenie kadencji urzędującym wójtom, burmistrzom, prezydentom miast. Można byłoby wprowadzić stosowne limity, ale po zakończeniu odbywanej kadencji.

Ustawodawca musi również wyjaśnić, jak będzie liczył limit kadencji, którego przekroczenie będzie uniemożliwiało kandydowanie na wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Musi zatem wskazać, czy limit ten będzie liczony od końca kadencji, w trakcie której ustawa ograniczająca weszła w życie, czy też będą do niego wliczane kadencje poprzedzające. Wydaje się jednak, że limit kadencji powinien być liczony od momentu wprowadzenia ograniczenia, a nie wstecz.

Należy podkreślić, że decentralizacja administracji publicznej jest możliwa przy zapewnieniu skuteczności w zakresie realizacji zadań publicznych<sup>114</sup>. Skuteczność ta jest pochodną profesjonalizacji stanowiska wójta, burmistrza, prezydenta miasta, osiąganą m.in. przez szerszy do niego dostęp, który wyraża się nie w monopolu lokalnej władzy wykonawczej, lecz w konkurencyjności. Rotacja na stanowisku organu wykonawczego gminy jest pożądana ze względu

---

<sup>113</sup> Z. Bukowski, *Aktualna struktura samorządu terytorialnego w Polsce – czy czas na zmiany?* W: M.E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2015, s. 58.

<sup>114</sup> M. Karpiuk, *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*. W: M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 152.

na potrzebę nowych rozwiązań w samorządzie oraz poszukiwania nowych kierunków realizacji lokalnej polityki.

Przyjęcie takiego rozwiązania, jak ograniczenie liczby kadencji organu wykonawczego gminy pełnionych przez jedną osobę, pozwoli skuteczniej usuwać występujące w niektórych gminach związane z tym dysfunkcje. Umożliwi też na wprowadzenie w życie nowej wizji samorządności lokalnej mającej za podmiot całą wspólnotę, a nie wybraną jej część, sprzyjającą sprawującym trwale władzę wykonawczą. Wzrośnie wówczas poczucie faktycznego wpływu mieszkańców na lokalną rzeczywistość, a organy wykonawcze gminy będą dążyły nie do zachowania stanowiska, ale do świadczenia usług publicznych na właściwym poziomie.

Działalność samorządowa może być postrzegana jako zaszczyt, czy choćby obowiązek, bądź wręcz przeciwnie. Samorządność przejawiająca się w codziennych działaniach dotyczących otoczenia jest istotnym elementem wpływu jednostki na rzeczywistość<sup>115</sup>. Spektrum tych działań musi obejmować rzeczywiste potrzeby wspólnoty gminnej, a nie partykularne interesy zmierzające do uzyskania reelekcji. Wykonywanie zadań publicznych nie może być podporządkowane wyłącznie przyszłym wyborom – i temu ma właśnie zapobiegać ograniczenie kadencyjności wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Samorządność, jako istotny element wpływu jednostki na rzeczywistość, musi być uzewewnętrzniana również przez możliwość wyboru innej osoby niż dotychczas piastująca stanowisko organu wykonawczego gminy, co w obecnym stanie prawnym bywa trudne do osiągnięcia ze względu na stworzone i prężnie działające układy lokalne.

Urzędujący wójt, burmistrz, prezydent miasta ma znaczne instrumentarium publiczne, które może wykorzystywać we własnym interesie. System lokalizacji inwestycji gminnych uruchamianych w celu zapewnienia trwałości mandatu organu wykonawczego gminy pełni mianowicie bardzo dużą rolę w kampanii wyborczej – jako jej realne narzędzie. Pozwala to na uzyskanie przychylności wyborców. Rozpoczęcie inwestycji tam, gdzie mieszkańcy to docenią przez oddanie głosu na „inwestora”, jest bardziej polityką wyborczą

---

<sup>115</sup> P. Szreniawski, *Samorząd terytorialny a kultura polityczna*. W: M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań–Kijów 2013, s. 15.



niż realizacją zadań gminnych czy misją publiczną. Organ wykonawczy gminy ma również znaczne możliwości w zakresie zatrudniania pracowników (i to nie tylko w urzędzie gminy, ale też w gminnych jednostkach organizacyjnych, a także u zobowiązanych przedsiębiorców) czy stymulowania działalności gospodarczej na lokalnym rynku, co również może być wykorzystane jako instrumentarium wyborcze.

Ważne, żeby określić optymalny okres, w którym nie można kandydować na stanowisko wójta, burmistrza czy prezydenta miasta i który pozwoli na rzeczywiste zawiadywanie sprawami lokalnymi przez reprezentanta mieszkańców. Nie wydaje się przy tym jednak, żeby jedna 4-letnia karencja spowodowała trwałe zerwanie nieformalnych więzi na forum lokalnym. Jest to czas jedynie na „przeczekanie”, po którym następuje powrót do władzy. Zatem lepsze byłoby ograniczenie wykonywania mandatu organu wykonawczego gminy do maksymalnie dwóch kadencji bądź określenie minimalnej przerwy po dwóch kadencjach – również na dwie kadencje, z tym że następujące bezpośrednio po sobie. Osoba zajmująca stanowisko wójta, burmistrza czy prezydenta miasta nie mogłaby zatem piastować tego urzędu już po dwóch kadencjach lub mogłaby sprawować go dopiero po upływie dwóch następujących po sobie kadencji liczonych od zakończenia jej drugiej kadencji, w zależności od woli ustawodawcy. Jednokadencyjna przerwa w zajmowaniu stanowiska organu wykonawczego gminy po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje przez tę samą osobę to jedynie półśrodek, który nie przeciwdziała skutecznie lokalnym układowi, również o podłożu patologicznym. Ograniczenie kadencyjności jest także ważne z punktu widzenia „higieny władzy lokalnej”; rotacja pozwala bowiem na zminimalizowanie zjawisk niepożądanych, a przynajmniej jest tym czynnikiem, który może do tego prowadzić.

**adw. Jakub Roszkowski**

## **Koncepcja ograniczenia liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w ujęciu prawnoustrojowym**

### **1. Tezy opinii**

1. Ograniczenie możliwości kandydowania na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osobie, która już go sprawowała, nie narusza postanowień Konstytucji RP.
2. Dla obliczenia limitu pełnienia funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy przyjąć obecną kadencję, pod warunkiem że zmiany ustawowe weszłyby w życie podczas jej trwania.
3. Ograniczenie możliwości kandydowania na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osobie, która już go sprawowała, może umożliwić rozwiązanie określonych problemów związanych z wieloletnim pełnieniem funkcji przez tę samą osobę.

### **2. Przedmiot opinii**

Opinia opiera się na odpowiedzi na pytania dotyczące kwestii związanych z kadencyjnością sprawowania funkcji przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (ilekroć dalej jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć również burmistrza i prezydenta miasta). Sformułowane zostały następujące zagadnienia:

1. Czy ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gmin, które może sprawować jedna osoba, nie jest sprzeczne z ustawą zasadniczą?
2. Ile kadencji można przyjąć dla obliczenia jej limitu: tylko obecną kadencję czy też kadencję ją poprzedzającą?
3. Czy można wprowadzić tego typu ograniczenie już od następnej kadencji organów wykonawczych?
4. Jakie rozwiązania w tym zakresie stosują inne państwa?

5. Dlaczego akurat takie rozwiązanie pozwoli najskuteczniej usunąć występujące w niektórych gminach dysfunkcje związane z wieloletnim pełnieniem funkcji przez jedną osobę?

### 3. Uwagi wstępne

Temat ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest przedmiotem dyskusji od wielu lat. Do tej pory pojawiło się kilka inicjatyw ustawodawczych w tym przedmiocie.

Pierwszy taki projekt został złożony do łaski marszałkowskiej 21 września 2010 r. przez grupę posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość (druk sejmowy nr 3834)<sup>116</sup>. Podobna inicjatywa pojawiła się w Sejmie RP 9 listopada 2012 r. Był to poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy – posłów Klubu Poselskiego Ruch Palikota (druk sejmowy nr 1015).

Proponowane zmiany we wskazanych projektach co do zasady polegały na wprowadzeniu ustawowego zakazu kandydowania na wójta przez osobę, która pełniła już tę funkcję przez co najmniej dwie kadencje<sup>117</sup>.

Wskazane inicjatywy pokazują, że temat ograniczenia możliwości kandydowania do organów wykonawczych gminy przez osoby, które sprawowały już dany urząd, funkcjonuje w przestrzeni publicznej – i dlatego warto przyjąć się mu w ujęciu prawnoustrojowym.

### 4. Uzasadnienie prawne tez opinii

1. W rozdziale VII Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., opisano, w sposób bardzo ogólny, strukturę organów samorządu terytorialnego oraz zasady ich wyboru. Artykuł 169 Konstytucji RP stanowi jeden z punktów wyjścia dla omówienia problemu konstytucyjności ogranicze-

---

<sup>116</sup> Projekt ustawy o zmianie z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 ze zm.); z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.); z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

<sup>117</sup> Projekty zakładały także dodatkowe zmiany, m.in. rozszerzenie ograniczenia również na starostę i marszałka województwa (projekt KP PiS).

nia liczby kadencji wójta. W ust. 1 tego przepisu ustawa zasadnicza dokonuje podziału organów jednostek samorządu terytorialnego (JST) na stanowiące oraz wykonawcze. Ustęp 2 stawia z kolei wymaganie, aby organy stanowiące pochodziły z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się w głosowaniu tajnym. W zakresie zasad i trybu zgłaszania kandydatów oraz przeprowadzania wyborów i warunków ważności wyborów samorządowych następuje odesłanie do ustawy. W odróżnieniu zatem od wyborów do Sejmu RP brakuje wymogu proporcjonalności samorządowego systemu wyborczego. Odnosnie zaś do zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych JST (ust. 3) Konstytucja pozostawia ustawodawcy niemal całkowitą swobodę przy kreowaniu systemu wyborczego oraz przyjmowaniu określonych zasad, według których wybory te mają przebiegać. Konstytucja nie przesądza nawet sposobu wyznaczania osób pełniących funkcje wykonawcze, co oznacza, że może się on dokonywać zarówno w głosowaniu powszechnym, jak i poprzez wybór przez organy stanowiące<sup>118</sup>. Ostatni ustęp art. 169 stanowi, że ustrój wewnętrzny JST określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, co dla przedmiotu niniejszego opracowania nie ma dużego znaczenia.

Skoro ustrojodawca nie pozostawił ustawodawcy większych ograniczeń w zakresie zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych JST, to tylko na podstawie wykładni omawianego art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji można przyjąć, że nie istnieją żadne przeszkody uniemożliwiające dokonanie ograniczenia liczby kadencji wójta. W podobnym duchu wypowiedział się w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 listopada 2008 r., gdzie wskazał:

Konstytucja pozostawia w tym wypadku ustawodawcy większy luz decyzyjny w zakresie regulacji praw wyborczych (w tym warunków posiadania biernego prawa wyborczego) niż w wypadku wyborów do Sejmu czy Senatu. Wynika to m.in. z konieczności uwzględnienia choćby specyfiki wyborów lokalnych (zob. wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147). Trybunał podkreślił także, iż w wy-

<sup>118</sup> K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki i in., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 1999, kom. do art. 169, s. 3.

padku organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego Konstytucja pozostawia ustawodawcy określenie zasad i trybu ich wyboru. Nie przewiduje przy tym konieczności powoływania tych organów w trybie wyborów powszechnych. Co za tym idzie, wspomniany wcześniej luz decyzyjny, w zakresie kształtowania sposobu powoływania tych organów, pozostaje większy niż w wypadku organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego<sup>119</sup>.

Powyższe zdaje przesądzać o tym, że ustrojodawca pozostawił w zakresie zasad i sposobu wylaniania organów wykonawczych JST bardzo dużą swobodę.

Tak swobodna interpretacja spotkała się jednak z pewną krytyką. Przy okazji prac parlamentarnych nad wskazanym wyżej projektem Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość głos w dyskusji zabrał m.in. prof. Michał Kułesza. Zajął on wówczas bardzo krytyczne stanowisko wobec proponowanych zmian, argumentując je m.in. w następujący sposób:

Pojawia się argument, że przecież takie właśnie ograniczenie dotyka osoby pełniącej urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 127 ust. 2 Konstytucji), czemu więc nie można tego wzorca odnieść do wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast? Otóż po pierwsze takie ograniczenie wobec urzędu Prezydenta RP jest wprost sformułowane w Konstytucji. Jest to dodatkowy argument, iż ograniczenie prawa wyborczego stanowi materię konstytucyjną, a nie ustawową, Konstytucja zaś nie przewiduje tego odnośnie do wójtów, burmistrzów, prezydentów, radnych, posłów i senatorów<sup>120</sup>.

To na pozór może jawić się jako słuszny kontrargument w dyskusji. Jednak gdyby przyjrzeć się innym zapisom Konstytucji, można dostrzec kilka przykładów, które zaprzeczają temu twierdzeniu. Weźmy choćby instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich. Inaczej niż ma to miejsce w przypadku urzędu Prezydenta RP, Konstytucja nie wyraża żadnego ograniczenia w przedmiocie

<sup>119</sup> Sygn. akt K 66/07.

<sup>120</sup> *Opinia wstępna w kwestii projektowanego ograniczenia do dwóch liczby kadencji bezpośrednio wybieranego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wykonana na zlecenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 22.02.2006 r.*

liczby kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich, które może pełnić ta sama osoba. Gdyby przyjąć tezę zacytowaną powyżej, zgodnie z którą ograniczenie biernego prawa wyborczego pozostaje materią konstytucyjną, wówczas ustawodawca nie miałby w tym zakresie żadnej możliwości zmian. Jednak Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>121</sup> w art. 5 wskazuje, że ta sama osoba nie może być rzecznikiem więcej niż przez dwie kadencje. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>122</sup>.

Prowadzi to do konkluzji, że ograniczenia biernego prawa wyborczego nie pozostają materią konstytucyjną, co oznacza, iż ustawodawca może je kreować. Istotne jest jednak to, aby były one zgodne z innymi postanowieniami Konstytucji, które przyznają obywatelom określone prawa. Normą konstytucyjną, która potencjalnie może zostać naruszona w tym kontekście, jest ta wyrażona w art. 60 Konstytucji. Zgodnie z nią obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Przeciwnicy propozycji ograniczenia liczby kadencji wójta często wskazują tę normę na potwierdzenie swych racji. Argument ten jednak nie wydaje się słuszny.

Z potencjalnym ograniczeniem zasady równego dostępu do służby publicznej nierozzerwalnie wiąże się wyrażona w art. 31 ust. 3 konstytucyjna zasada proporcjonalności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale także wówczas, gdy nakłada obowiązki na obywateli lub na inne podmioty znajdujące się pod jego władzą. Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród możliwych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu<sup>123</sup>. W tym

<sup>121</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.

<sup>122</sup> Konstytucji RP – art. 215; Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2016 r., poz. 639) – art. 7 ust. 4.

<sup>123</sup> Wyrok TK z 19.09.2006 r., sygn. akt K 7/05.

kontekście, mając na uwadze zamierzony cel wprowadzenia omawianych zmian, wyrażający się m.in. w uniemożliwieniu powstawania sytuacji korupcyjnych (o czym niżej), nie naruszają one zasady proporcjonalności. Nie ograniczają także prawa obywateli do partycypacji w sprawowaniu władzy publicznej. Treść wskazanego art. 60 Konstytucji nie jest bowiem tożsama z gwarancją prawa dostępu do służby publicznej daną obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych. Nie tworzy ona tym samym bezwzględnego uprawnienia po stronie obywateli. Równy dostęp do służby publicznej może być dookreślony ustawowo – na zasadach pozostających w zgodzie z Konstytucją – poprzez uzależnienie go od spełniania określonych kwalifikacji zawodowych, moralnych, a nawet politycznych<sup>124</sup>. W podobnym duchu wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 października 2001 r., w którym wskazał, że „ograniczeń nakładanych na osoby sprawujące funkcje publiczne nie można (...) rozpatrywać w kategoriach ograniczeń wolności i praw tych osób, lecz należy je traktować jako środek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych”<sup>125</sup>. Innymi słowy, to do państwa należy określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania. Władza publiczna ma uprawnienie do ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę<sup>126</sup>. Oznacza to, że norma konstytucyjna zawarta w art. 60 nie ma charakteru absolutnego i może być pod pewnymi warunkami doprecyzowywana przez ustawodawcę.

Podsumowując – należy przyjąć, że ustawodawca ma pełną swobodę w ustalaniu zasad i sposobu wyboru organów wykonawczych JST, a co za tym idzie, może wprowadzić ograniczenie dotyczące liczby kadencji sprawowanych przez tego samego wójta. Take rozwiązanie nie stoi w sprzeczności z zapisami Konstytucji i należy je uznać za dopuszczalne.

**2. Wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji wójta wiąże się z kwestią przyjęcia odpowiednich przepisów przejściowych rozstrzygających, w jakim**

---

<sup>124</sup> K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki i in., *Konstytucja...*, kom. dot. art. 60, s. 10.

<sup>125</sup> Sygn. akt K 11/01.

<sup>126</sup> Wyrok TK z 14.12.1999 r., sygn. SK 14/98.

zakresie ewentualna zmiana miałaby dotyczyć osób piastujących stanowiska wójtów. W tym zakresie istnieją trzy możliwości:

- po wejściu w życie ewentualnych zmian istnieje możliwość pełnienia dwóch lub więcej (w zależności od przyjętych w tym zakresie rozwiązań) pełnych kadencji na określonym stanowisku;
- kadencja obecnie pełniona jest zaliczana do limitu liczby kadencji, które mogą być pełnione przez tę samą osobę (przy założeniu, że proponowane zmiany wchodzi w życie podczas trwania obecnej kadencji);
- liczba wcześniej sprawowanych kadencji zalicza się do wprowadzonego limitu.

W pierwszej kolejności należy przyrzeć się ostatniemu, najdalej idącemu, rozwiązaniu. Wydaje się ono bardzo restrykcyjne oraz naruszające zasadę *lex retro non agit*, będącą konsekwencją obowiązywania w Rzeczypospolitej Polskiej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada ta nie ma, co prawda, charakteru bezwzględnie obowiązującego, w czego konsekwencji ustawodawca może wyjątkowo i z bardzo ważnych powodów wprowadzić przepisy retroaktywne, niemniej nie wydaje się, aby cel potencjalnych zmian miał w tym przypadku uzasadnienie w stosowaniu tak nadzwyczajnych środków.

Odnosnie zaś do dwóch pozostałych rozwiązań: należy podkreślić, że wydają się one dopuszczalne. W zasadzie to od ustawodawcy zależy, które z nich przyjmie. Pod kątem konstytucyjności rozwiązanie, zgodnie z którym po wejściu w życie ewentualnych zmian istniałaby możliwość pełnienia dwóch lub więcej (w zależności od przyjętych w tym zakresie rozwiązań) pełnych kadencji na określonym stanowisku, nie może budzić żadnych zastrzeżeń, w szczególności przy uwzględnieniu argumentacji zawartej w pkt 1 niniejszego opracowania.

Także rozwiązanie pośrednie, tj. umożliwiające osobie obecnie pełniącej funkcję wójta ubieganie się tylko o jeszcze jedną kadencję (w przypadku przyjęcia limitu dwóch kadencji), jest dopuszczalne konstytucyjnie. Rozwiązanie takie zakładał wskazany wyżej projekt ustawy zgłoszony 21 września 2010 r. przez posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość. Wówczas sta-



nowisko w tym przedmiocie zajął prof. Krzysztof Skotnicki<sup>127</sup>, który wskazał, że można przytoczyć liczne argumenty przemawiające za wprowadzeniem pewnych rozwiązań w trakcie kadencji wybranego organu. Jako przykład przywołał zmiany w prawie dotyczące ustanowienia obowiązku składania przez posłów oświadczeń majątkowych, podkreślając, że „choćby były one przywoływane w związku z wprowadzeniem rozwiązań mających na celu walkę z korupcją, to jednak pojawiły się w nich elementy mające, w moim przeświadczeniu, pełne zastosowanie do rozwiązań z opiniowanego projektu ustawy”<sup>128</sup>. Uzasadniając swoją argumentację w tym zakresie, prof. Krzysztof Skotnicki przywołał opisywane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego mówiące, że ograniczenia nakładane na osoby sprawujące funkcje publiczne należy traktować jako środek zapewniający ich prawidłowe funkcjonowanie (sygn. akt K 11/01 oraz sygn. akt K 7/05).

Mając na uwadze powyższe, jako rozwiązanie nienaruszające postanowień Konstytucji należy uznać to, zgodnie z którym dla obliczenia limitu pełnienia funkcji wójta przyjmuje się obecną kadencję – trwającą wówczas, gdy proponowane zmiany ustawowe weszłyby w życie.

**3.** Kolejne pytanie, na które odpowiedzi ma udzielić niniejsze opracowanie, brzmi: dlaczego akurat takie rozwiązanie pozwoli najskuteczniej usunąć występujące w niektórych gminach dysfunkcje związane z wieloletnim pełnieniem funkcji przez jedną osobę?

Na początku należy zauważyć, że pytanie to zawiera określoną tezę, która skądinąd wydaje się słuszna; wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji wójta sprawowanych przez tę samą osobę z całą pewnością może bowiem przyczynić się do usunięcia lub co najmniej ograniczenia określonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu JST najniższego szczebla. Nieprawidłowości te zostały zdefiniowane w dotychczas procedowanych przez Sejm RP projektach ustaw jako potencjalne zagrożenie zawłaszczenia urzędu wójta przez określoną grupę (lokalną, rodzinną) czy dane środowisko polityczne oraz powstania trudnych

<sup>127</sup> Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją art. 2 i art. 4–6 poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw zgłoszonego w dniu 21.09.2010 r. przez grupę posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”, BAS-WAUiP-17792/10.

<sup>128</sup> Tamże.

do przewyższenia powiązań i korupcji<sup>129</sup>. Ponadto wskazywano na to, że obecny stan rzeczy często sprzyja relacjom korupcyjnym wśród organów samorządu terytorialnego oraz petryfikuje obsadę personalną struktur władzy lokalnej, zamykając tym samym dostęp do nich osobom spoza nieformalnej grupy interesu, przez co na poziomie podstawowej jednostki podziału terytorialnego (a więc gminy) blokowane są mechanizmy demokratyczne, umożliwiające społeczeństwu udział w sprawowaniu władzy<sup>130</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że tak zdefiniowane dysfunkcje związane z wieloletnim sprawowaniem urzędu wójta przez jedną osobę są dzisiaj realnym problemem w funkcjonowaniu gmin i miast w Polsce. Dotyczy to szczególnie małych gmin, których wójtowie, wykorzystując posiadany aparat urzędniczy, gminne jednostki organizacyjne czy podległe im spółki samorządowe, potrafią skutecznie utrzymywać władzę przez kolejne kadencje, korzystając często z nieformalnych działań. Władze gminy jako pracodawca czy inwestor mają ogromny instrument umożliwiający uzależnienie od siebie określonych grup społecznych w zamian za zatrudnienie czy zlecenie określonych prac przez jednostki podległe. Takie działania mogą nosić znamiona korupcyjne, co w konsekwencji prowadzi do ograniczenia mechanizmów demokratycznych i zmniejsza szanse konkurentów w kolejnych wyborach.

Z całą pewnością zatem ograniczenie możliwości kandydowania na wójta przez osobę, która sprawowała ten urząd wielokrotnie, może przyczynić się do rozwiązania wskazanych problemów przez zwiększenie przejrzystości władzy lokalnej, rozwinięcie mechanizmów demokratycznych oraz ograniczenie możliwości budowania trwałych, nieformalnych układów personalnych w środowisku lokalnym.

**4. Przepisy ograniczające liczbę sprawowanych przez tę samą osobę kadencji na określonym stanowisku są znane ustawodawstwu wielu krajów. Oto kilka przykładów:**

---

<sup>129</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 21.09.2010 r. zgłoszonego przez grupę posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość” (druk sejmowy nr 3834).

<sup>130</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 9.11.2012 r. zgłoszonego przez grupę posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego „Ruch Palikota” (druk sejmowy nr 1015).

- Portugalia – art. 118 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r. stanowi, że: 1) nikt nie może sprawować dożywotnio jakiegokolwiek urzędu politycznego o zasięgu ogólnokrajowym, regionalnym lub lokalnym, 2) ustawa może określić ograniczenia dotyczące kolejnego odnawiania mandatów dla osób sprawujących urzędy polityczne o charakterze wykonawczym. Przewodniczący władz lokalnych są ograniczeni trzema kolejnymi 4-letnimi kadencjami.
- Brandenburgia i Badenia-Wirtembergia (kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec) – kadencja burmistrzów trwa 8 lat, przy czym przy ewentualnym kolejnym wyborze może być przedłużona do łącznie 12 lat;
- Nowy Jork (stan w USA) – liczba sprawowanych kadencji w przypadku niemal wszystkich urzędów publicznych jest ograniczona tylko do dwóch lub trzech;
- Cincinnati (stan w USA) – obowiązuje ograniczenie do dwóch następujących po sobie 4-letnich kadencji burmistrza;
- Filadelfia (stan w USA) – burmistrz może być wybrany nie więcej niż na trzy następujące po sobie kadencje.

## **Część druga**

### **Ograniczenie liczby kadencji na przykładzie wybranych krajów. Aspekty porównawcze**



**Artur Gajdos**

## **Analiza wyników wyborów prezydentów, burmistrzów i wójtów w latach 2002–2014**

### **1. Wprowadzenie**

Analizie poddano dane dotyczące wyników głosowań w wyborach samorządowych na prezydentów, burmistrzów i wójtów w latach 2002, 2006, 2010 i 2014, udostępnione przez Państwową Komisję Wyborczą. Są to dane indywidualne dotyczące 2479<sup>131</sup> jednostek terytorialnych podzielonych ze względu na liczbę kadencji sprawowanych bez przerwy przez jedną osobę:

- 1 kadencja (2014–2018), tj. kadencja bieżąca<sup>132</sup> jest pierwszą kadencją danego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;
- 2 kadencje (2014–2018, 2010–2014), tj. bieżąca kadencja jest drugą;
- 3 kadencje (2014–2018, 2010–2014, 2006–2010), tj. bieżąca kadencja jest trzecią;
- 4 kadencje (2014–2018, 2010–2014, 2006–2010, 2002–2006), tj. bieżąca kadencja jest czwartą.

W analizach szczegółowych operowano również pojęciami: „pierwsza kadencja” (2014–2018) oraz „druga kadencja i więcej” (sprawowanie władzy nieprzerwanie w latach 2014–2018 i 2010–2014 oraz ewentualnie w poprzednich kadencjach: 2006–2010, 2002–2006).

W analizie przekrojowej uwzględniono następujące zmienne: wybór w pierwszej lub drugiej turze głosowania, województwo, przynależność do komitetu wyborczego, płeć i wiek.

### **2. Wyniki analiz**

W analizie zastosowano tablice dwu- lub kilkunastowymiarowe (tab. 1–12) w celu prezentacji rozkładu poszczególnych zmiennych. Poza analizą liczebności po-

---

<sup>131</sup> Według stanu z 1.01.2014 r.

<sup>132</sup> Kadencja bieżąca w momencie pisania artykułu obejmuje lata 2014–2018.

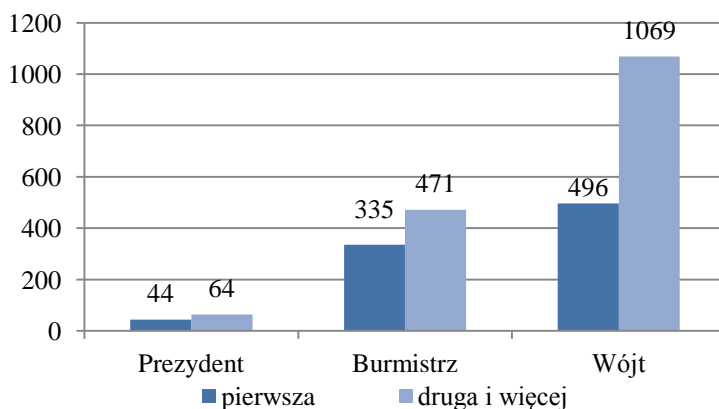
szczególnych grup analizowano również struktury. Wyniki analizy zaprezentowano także na wykresach (ryc. 1–11).

Tabela 1. Liczba osób sprawujących władzę według liczby kadencji oraz typu urzędu

Typ urzędu	Kadencja w latach 2014-2018				Ogółem
	pierwsza	druga	trzecia	czwarta	
<b>Prezydent</b>	44	18	18	28	<b>108</b>
<b>Burmistrz</b>	335	165	138	168	<b>806</b>
<b>Wójt</b>	496	331	234	504	<b>1565</b>
<b>Ogółem</b>	<b>875</b>	<b>514</b>	<b>390</b>	<b>700</b>	<b>2479</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

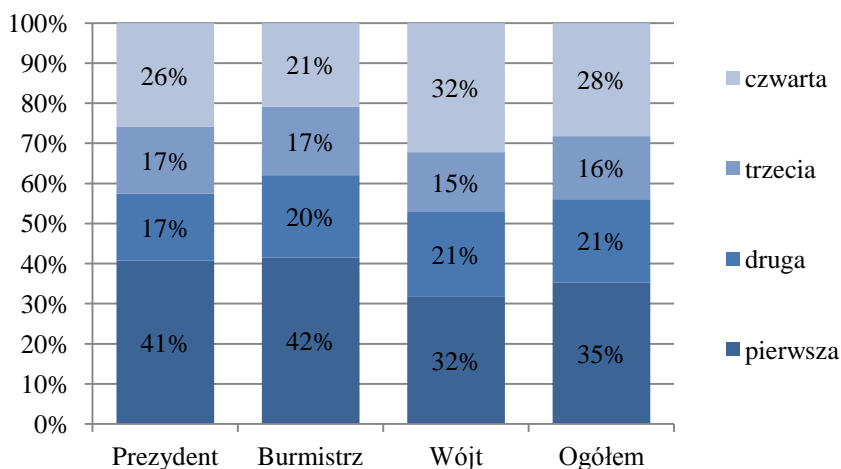
W bieżącej kadencji wybrano 108 prezydentów miast, 806 burmistrzów oraz 1565 wójtów. W 875 przypadkach (35%) była to pierwsza bieżąca kadencja (spośród 875 osób w 15 przypadkach – jedna wcześniejsza kadencja z przerwą; w 25 przypadkach – dwie wcześniejsze kadencje z przerwą). Pierwsza bieżąca i jedyna kadencja w całym badanym okresie dotyczyła 835 osób. W 514 przypadkach (21%) była to druga kadencja bez przerwy (w 11 przypadkach wystąpiła w tej grupie trzecia wcześniejsza kadencja z przerwą); w 390 przypadkach (16%) – trzecia kadencja bez przerwy, a w 700 przypadkach (28%) – czwarta kadencja, czyli pełnienie władzy nieprzerwanie w całym badanym okresie 2002–2018.



Rycina 1. Liczba sprawujących władzę według liczby kadencji oraz typu urzędu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Pierwszą bieżącą kadencję rozpoczęło w 2014 r. 44 prezydentów miast, 335 burmistrzów oraz 496 wójtów. Dla 64 prezydentów, 471 burmistrzów oraz 1069 wójtów była to druga lub kolejna nieprzerwana kadencja.



Rycina 2. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz typu urzędu.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

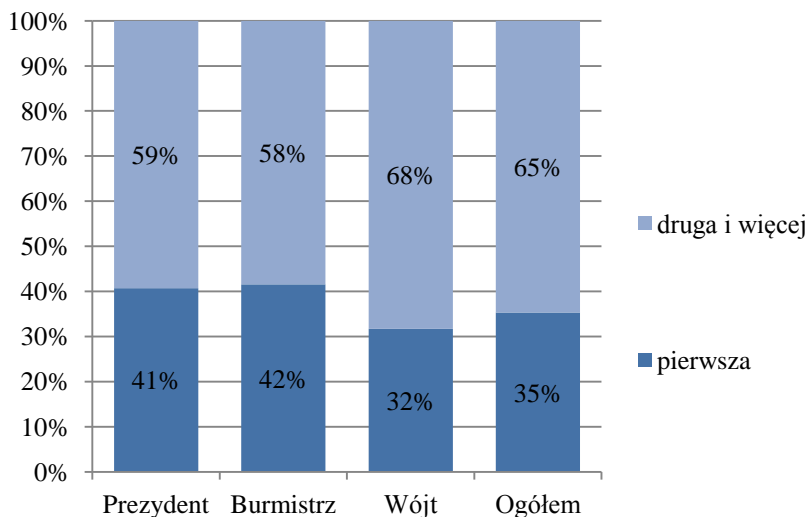
Prawie jedna trzecia wójtów sprawuje władzę pierwszą kadencję i prawie jedna trzecia – czwartą kadencję. Nieznacznie ponad 40% prezydentów miast i ok. 40% burmistrzów sprawuje obecnie pierwszą kadencję. Natomiast ponad jedna czwarta prezydentów miast i jedna piąta burmistrzów jest na stanowisku nieprzerwanie przez wszystkie analizowane kadencje.

Tabela 2. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz typu urzędu

Typ urzędu	Kadencja w latach 2014–2018		Ogółem
	pierwsza	druga i więcej	
<b>Prezydent</b>	41%	59%	<b>100%</b>
<b>Burmistrz</b>	42%	58%	<b>100%</b>
<b>Wójt</b>	32%	68%	<b>100%</b>
<b>Ogółem</b>	<b>35%</b>	<b>65%</b>	<b>100%</b>

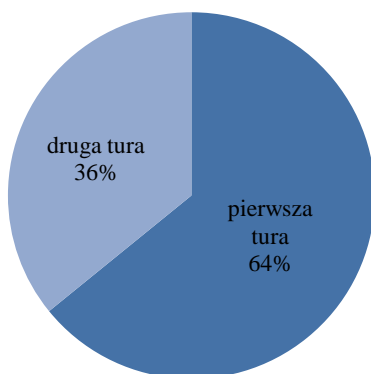
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW





Rycina 3. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz typu urzędu.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Prawie dwie trzecie (65%) analizowanych stanowisk jest obecnie obsadzanych przez osoby wybrane nieprzerwanie na drugą, trzecią lub czwartą kadencję. Dzieje się tak w wypadku 68% wójtów, 58% burmistrzów oraz 59% prezydentów miast.



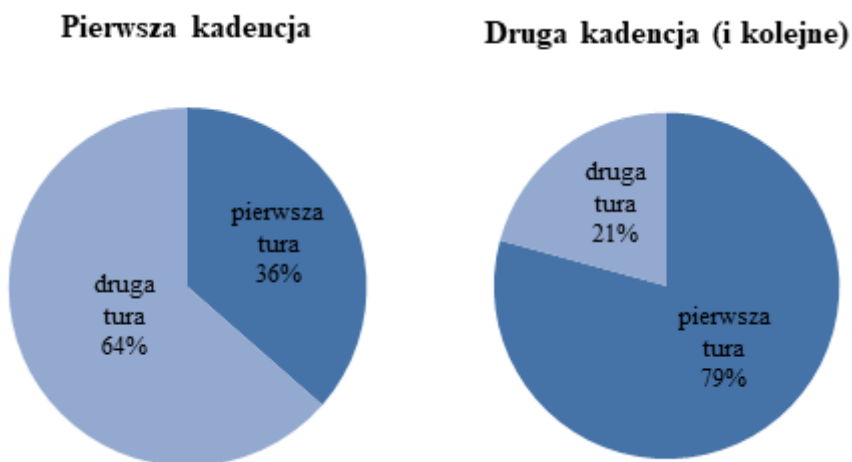
Rycina 4. Wybór w pierwszej lub drugiej turze wyborów w 2014 r. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

W 2014 r. prawie dwie trzecie stanowisk zostało obsadzonych w wyniku rozstrzygnięcia w pierwszej turze wyborów.

Tabela 3. Liczba sprawujących władzę według liczby kadencji oraz wyboru w pierwszej lub drugiej turze

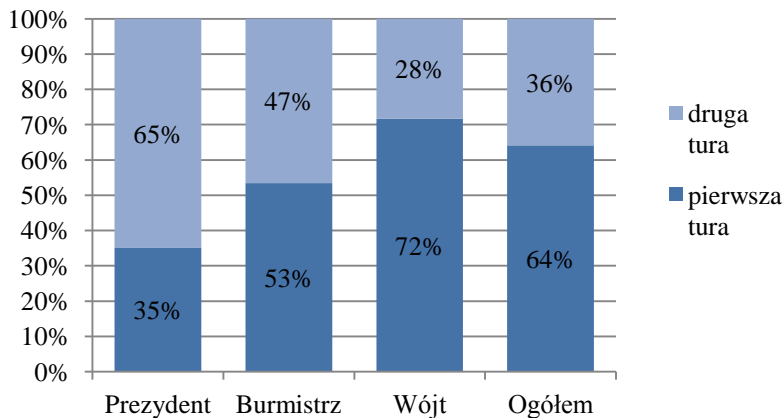
Kadencja	Tura wyborów (2014)		Ogółem
	pierwsza	druga	
<b>pierwsza</b>	319	556	<b>875</b>
<b>druga i więcej</b>	1271	333	<b>1604</b>
<b>Ogółem</b>	<b>1590</b>	<b>889</b>	<b>2479</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW



Rycina 5. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz wyboru w pierwszej lub drugiej turze. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Obejmujący władzę po raz pierwszy (w ogóle lub po przerwie) w dwóch trzecich przypadków wygrywali dopiero w drugiej turze wyborów. Wybory w przypadku obejmujących władzę w drugiej lub kolejnej kadencji rozstrzygały się w czterech przypadkach na pięć w pierwszej turze.



Rycina 6. Struktura sprawujących władzę według typu urzędu oraz wyboru w pierwszej lub drugiej turze. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

W pierwszej turze wyborów wybrano prawie trzy czwarte wójtów, ponad połowę burmistrzów oraz jedynie jedną trzecią prezydentów miast.

Tabela 4. Liczba sprawujących władzę według liczby kadencji oraz województw

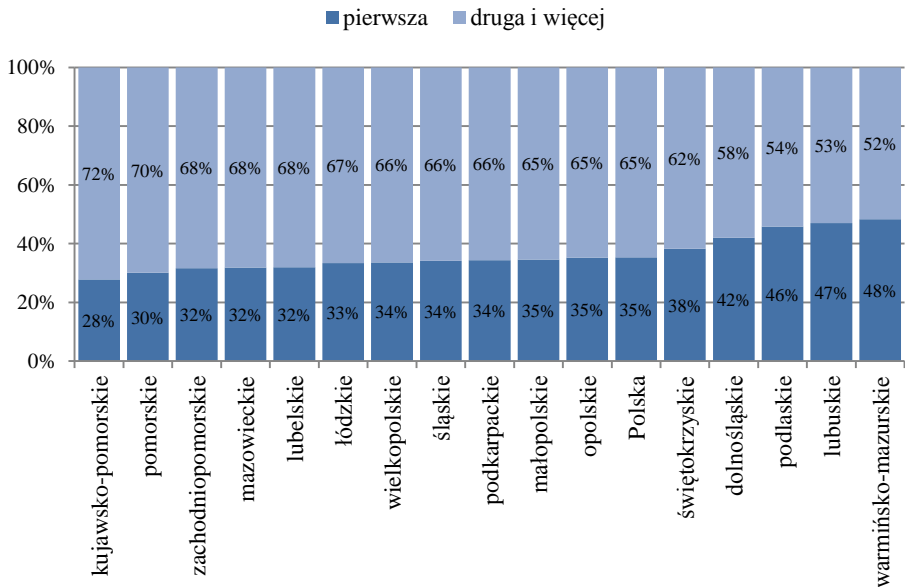
Województwo	Liczba kadencji (ciagle)		Ogółem
	pierwsza	druga i więcej	
dolnośląskie	71	98	169
kujawsko-pomorskie	40	104	144
lubelskie	68	145	213
lubuskie	39	44	83
łódzkie	59	118	177
małopolskie	63	119	182
mazowieckie	100	214	314
opolskie	25	46	71
podkarpackie	55	105	160
podlaskie	54	64	118
pomorskie	37	86	123
śląskie	57	110	167
świętokrzyskie	39	63	102
warmińsko-mazurskie	56	60	116
wielkopolskie	76	150	226
zachodniopomorskie	36	78	114
Polska	875	1604	2479

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Tabela 5. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz województw

Województwo	Liczba kadencji (ciągle)	
	pierwsza	druga i więcej
dolnośląskie	42%	58%
kujawsko-pomorskie	28%	72%
lubelskie	32%	68%
lubuskie	47%	53%
łódzkie	33%	67%
małopolskie	35%	65%
mazowieckie	32%	68%
opolskie	35%	65%
podkarpackie	34%	66%
podlaskie	46%	54%
pomorskie	30%	70%
śląskie	34%	66%
świętokrzyskie	38%	62%
warmińsko-mazurskie	48%	52%
wielkopolskie	34%	66%
zachodniopomorskie	32%	68%
<b>Polska</b>	<b>35%</b>	<b>65%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW



Rycina 7. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz województw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

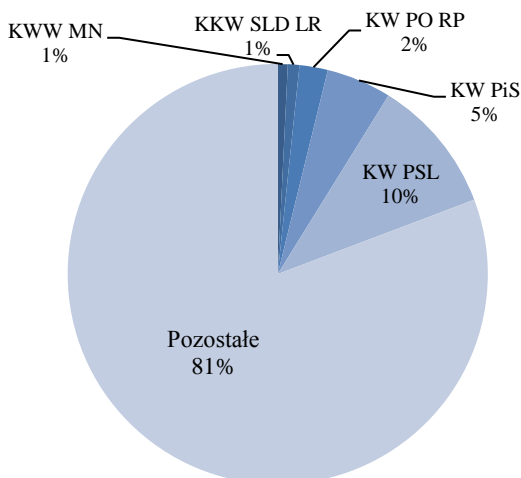
W województwach: warmińsko-mazurskim, lubuskim i podlaskim prawie połowa badanych stanowisk jest zajmowana obecnie pierwszą kadencją. Największy udział (ok. 70%) stanowisk zajmowanych nieprzerwanie przez dwie kadencje i więcej występuje w województwach: kujawsko-pomorskim, pomorskim, zachodniopomorskim, mazowieckim i lubelskim.

Tabela 6. Struktura sprawujących władzę według komitetów wyborczych

Komitet wyborczy	Udział
<b>KKW SLD LR</b>	0,9%
<b>KW PO RP</b>	2,2%
<b>KW PSL</b>	10,4%
<b>KW PiS</b>	5,0%
<b>KWW MN</b>	0,8%
<b>Pozostałe</b>	80,8%
<b>Ogółem</b>	<b>100%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Ponad 80% wybranych w wyborach w 2014 r. nie przynależało do partyjnego komitetu wyborczego. Około 10% reprezentuje Komitet Wyborczy PSL, 5% – Komitet Wyborczy PiS, a 2,2% – Komitet Wyborczy PO RP.

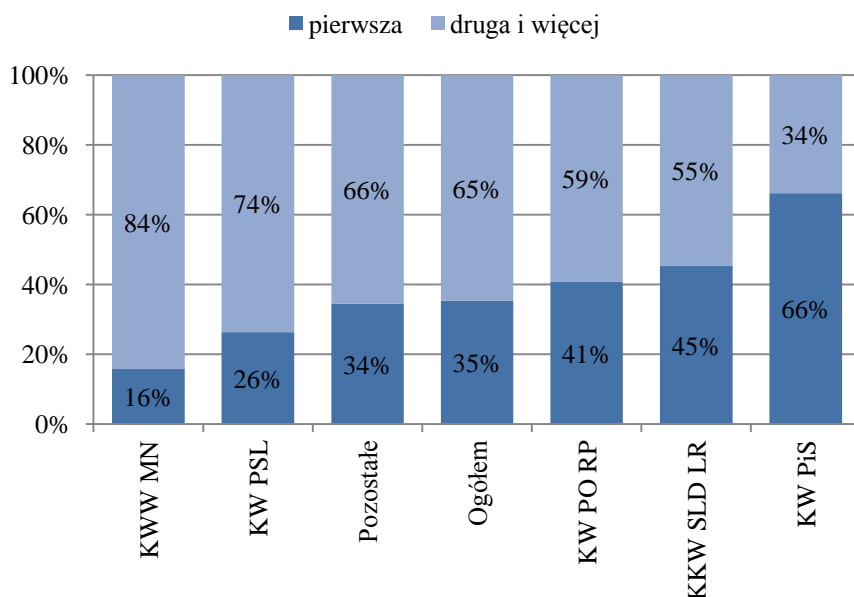


Rycina 8. Struktura sprawujących władzę według komitetów wyborczych. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Tabela 7. Liczba osób sprawujących władzę według liczby kadencji (1, 2+) oraz komitetów wyborczych

Komitet wyborczy	Liczba kadencji (ciągle)		Ogółem
	pierwsza	druga i więcej	
<b>KKW SLD LR</b>	10	12	<b>22</b>
<b>KW PO RP</b>	22	32	<b>54</b>
<b>KW PSL</b>	68	190	<b>258</b>
<b>KW PiS</b>	82	42	<b>124</b>
<b>KWW MN</b>	3	16	<b>19</b>
<b>Pozostałe</b>	690	1312	<b>2002</b>
<b>Ogółem</b>	<b>875</b>	<b>1604</b>	<b>2479</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW



Rycina 9. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz komitetów wyborczych. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Najwyższy udział sprawujących władzę pierwszą kadencję zaobserwowano dla KW PiS (66%) oraz KKW SLD LR (45%). Najniższy udział występuje natomiast w wypadku KWW MN (16%) oraz KW PSL (26%).

Tabela 8. Liczba osób sprawujących władzę według liczby kadencji oraz komitetów wyborczych

Komitet wyborczy	Liczba kadencji (w ciągu)				Ogółem
	pierwsza	druga	trzecia	czwarta	
<b>KKW SLD LR</b>	10	5	2	5	<b>22</b>
<b>KW PO RP</b>	22	16	11	5	<b>54</b>
<b>KW PSL</b>	68	58	39	93	<b>258</b>
<b>KW PiS</b>	82	19	17	6	<b>124</b>
<b>KWW MN</b>	3	3	3	10	<b>19</b>
<b>Pozostałe</b>	690	413	318	581	<b>2002</b>
<b>Ogółem</b>	<b>875</b>	<b>514</b>	<b>390</b>	<b>700</b>	<b>2479</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Tabela 9. Liczba osób sprawujących władzę według komitetów wyborczych oraz urzędu

Typ urzędu	KKW SLD LR	KW PO RP	KW PSL	KW PiS	KWW MN	Pozostałe	Ogółem
<b>Burmistrz</b>	8	23	58	49	6	662	<b>806</b>
<b>Prezydent</b>	5	23	1	11	0	68	<b>108</b>
<b>Wójt</b>	9	8	199	64	13	1272	<b>1565</b>
<b>Ogółem</b>	<b>22</b>	<b>54</b>	<b>258</b>	<b>124</b>	<b>19</b>	<b>2002</b>	<b>2479</b>

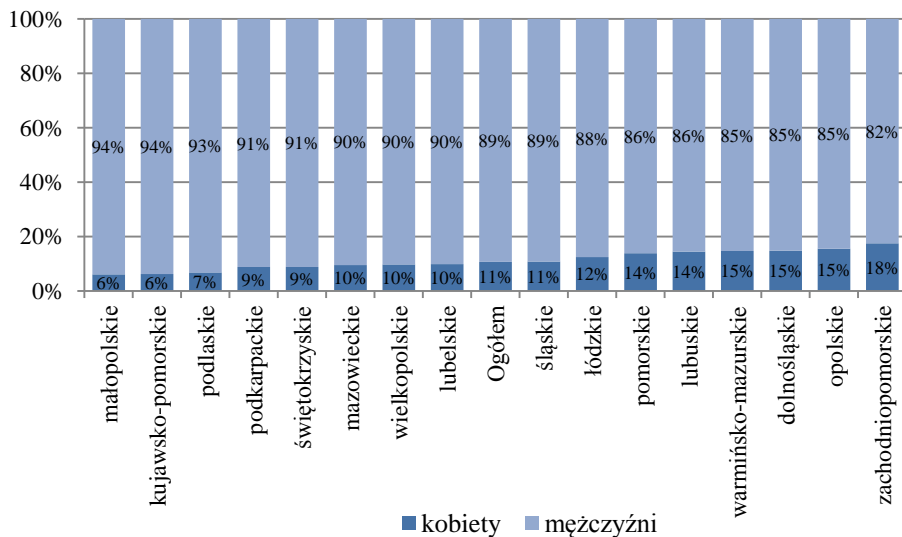
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Tabela 10. Liczba osób sprawujących władzę według płci oraz urzędu

Typ urzędu	kobiety	mężczyźni	Ogółem
<b>Burmistrz</b>	84	722	<b>806</b>
<b>Prezydent</b>	12	96	<b>108</b>
<b>Wójt</b>	170	1395	<b>1565</b>
<b>Ogółem</b>	<b>266</b>	<b>2213</b>	<b>2479</b>

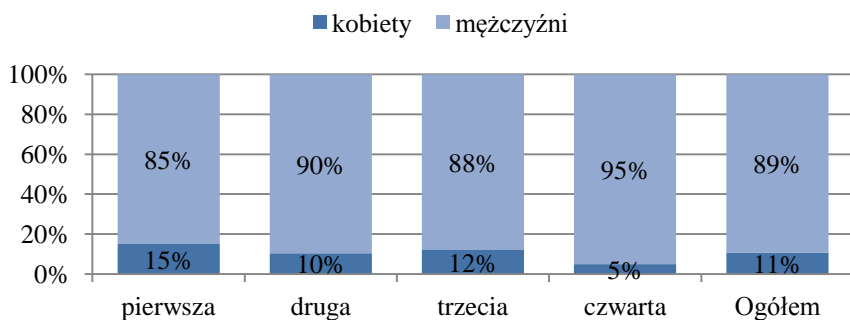
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

W poszczególnych urządach (prezydent, burmistrz, wójt) władzę sprawują podobne odsetki kobiet (10–11%).



Rycina 10. Struktura sprawujących władzę według płci i województw. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Wśród sprawujących władzę dominują mężczyźni (89%). Kobiety obejmują jedynie 11% badanych stanowisk w Polsce. W województwach: małopolskim, kujawsko-pomorskim oraz podlaskim kobiety stanowią jedynie 6–7%. W województwie zachodniopomorskim to 18%, natomiast w województwach: opolskim, dolnośląskim oraz warmińsko-mazurskim – ok. 15%.



Rycina 11. Struktura sprawujących władzę według płci i liczby kadencji. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Pierwszą kadencję sprawuje ok. 15% kobiet, natomiast czwartą – jedynie 5%.



Tabela 11. Liczba osób sprawujących władzę według liczby kadencji i wieku

Wiek	Liczba kadencji (w ciągu)				Ogółem
	pierwsza	druga	trzecia	czwarta	
<b>25–34</b>	108	31	1	0	<b>140</b>
<b>35–44</b>	296	161	80	27	<b>564</b>
<b>45–54</b>	298	177	147	227	<b>849</b>
<b>55–64</b>	164	139	151	393	<b>847</b>
<b>65+</b>	9	6	11	53	<b>79</b>
<b>Ogółem</b>	<b>875</b>	<b>514</b>	<b>390</b>	<b>700</b>	<b>2479</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Tabela 12. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji i wieku

Wiek	Liczba kadencji (w ciągu)				Ogółem
	pierwsza	druga	trzecia	czwarta	
<b>25–34</b>	77%	22%	1%	0%	<b>100%</b>
<b>35–44</b>	52%	29%	14%	5%	<b>100%</b>
<b>45–54</b>	35%	21%	17%	27%	<b>100%</b>
<b>55–64</b>	19%	16%	18%	46%	<b>100%</b>
<b>65+</b>	11%	8%	14%	67%	<b>100%</b>
<b>Ogółem</b>	<b>35%</b>	<b>21%</b>	<b>16%</b>	<b>28%</b>	<b>100%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Wśród sprawujących władzę dominują osoby w wieku 45–54 lat oraz 55–64 lat (po 34%). Młodszy (35–44 lat) stanowią 23%, najmłodsi (25–34 lat) – 6%, natomiast najstarsi (65 lat i więcej) – jedynie 3%. Większość sprawujących władzę będących w wieku 25–34 lat, 35–44 lat oraz 45–54 lat piastuje urząd pierwszy raz. Natomiast większość sprawujących władzę będących w wieku 55–64 lat oraz 65 lat i więcej czyni to nieprzerwanie w badanym okresie.

### 3. Podsumowanie

W wyniku przeprowadzonej analizy przekrojowej wyników wyborów uzyskano następujące wnioski:

- prawie dwie trzecie (65%) stanowisk jest obsadzonych przez te same osoby dwie kadencje lub dłużej;
- w obecnej kadencji na ponad jednej trzeciej (35%) stanowisk nastąpiła wymiana w stosunku do poprzedniej kadencji;

- 28% stanowisk w latach 2002–2018 (przez 4 kadencje) jest obsadzonych nieprzerwanie przez te same osoby;
- 68% wójtów sprawuje władzę drugą, trzecią lub czwartą kadencję;
- prawie dwie trzecie stanowisk w wyborach w 2014 r. zostało obsadzonych w wyniku rozstrzygnięcia w pierwszej turze wyborów;
- w pierwszej turze tych wyborów wybrano prawie trzy czwarte wójtów, ponad połowę burmistrzów oraz jedynie jedną trzecią prezydentów miast;
- ponad 80% wybranych w wyborach w 2014 r. nie przynależało do partyjnego komitetu wyborczego;
- w województwach: warmińsko-mazurskim, lubuskim i podlaskim prawie połowa badanych stanowisk jest zajmowana obecnie pierwszą kadencję;
- największy udział stanowisk zajmowanych przez dwie kadencje i więcej (ok. 70%) występuje w województwach: kujawsko-pomorskim, pomorskim, zachodniopomorskim, mazowieckim i lubelskim;
- najwyższy udział sprawujących władzę pierwszą kadencję zaobserwowano dla KW PiS oraz KKW SLD LR;
- najniższy udział sprawujących władzę pierwszą kadencję zaobserwowano dla KWW MN oraz KW PSL;
- kobiety na analizowanych stanowiskach stanowią jedynie 11% osób;
- wśród sprawujących władzę pierwszą kadencję występuje ok. 15% kobiet, natomiast wśród sprawujących władzę czwartą kadencję – jedynie 5% kobiet;
- wśród sprawujących władzę dominują osoby w wielu 45–54 lat oraz 55–64 lat (po 34%).

Przeprowadzona analiza pozwoliła na uzyskanie informacji wskazujących na zróżnicowanie badanych struktur ze względu na liczbę sprawowanych kadencji.



**dr hab. Piotr Wawrzyk, prof. UW**

## **Ograniczenie liczby kadencji w samorządach lokalnych w Europie**

Ograniczenie liczby kadencji w pełnieniu funkcji w organach uchwałodawczych lub wykonawczych samorządów (ang. *term limits*) nie jest oryginalnie polskim pomysłem. Funkcjonuje ono bowiem w kilku krajach europejskich w różnych wymiarach – bądź jako działające przepisy, bądź jako proponowane rozwiązanie, będące przedmiotem debaty publicznej. Wprowadzane jest zwykle jako środek mający przeciwdziałać sytuacjom, w którym te same osoby pełnią funkcje przez bardzo długi czas (nawet kilkadziesiąt lat), co może prowadzić do klientelizmu lub korupcji.

Najbardziej znanym z takich rozwiązań krajem na świecie są Stany Zjednoczone. Większość wybieralnych urzędników (z prezydentem USA na czele) może być wybierana na dwie kadencje. W mieście Nowy Jork liczba sprawowanych kadencji w przypadku niemal wszystkich urzędów publicznych jest ograniczona tylko do dwóch lub trzech; w stanie Cincinnati – do dwóch następujących po sobie; w Filadelfii zaś burmistrz może być wybrany nie więcej niż na trzy następujące po sobie kadencje<sup>133</sup>.

Na szczeblu krajowym zasady podobne do proponowanych w Polsce działają w dwóch państwach europejskich: we Włoszech i w Portugalii. Zgodnie z art. 118 konstytucji Portugalii „nikt nie może sprawować dożywotnio jakiegokolwiek urzędu politycznego o zasięgu ogólnokrajowym, regionalnym lub lokalnym”<sup>134</sup>. Wprowadzenie takiego przepisu było następstwem poprzedniego ustroju, tj. dyktatury António de Oliveira Salazara, który pełnił funkcję

---

<sup>133</sup> M. Tarasek, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2 (14), s. 83–95.

<sup>134</sup> Konstytucja Portugalii, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia.html> [dostęp: 12.03.2017].

premiera w latach 1932–1968<sup>135</sup>. Prawo to miało zatem przeciwdziałać powtórzeniu się takiej sytuacji.

Na podstawie art. 239 Konstytucji władza wykonawcza w samorządzie lokalnym ma charakter kolegialny. Kolegialny organ wykonawczy składa się z odpowiedniej liczby członków; przewodniczącym zostaje kandydat zajmujący pierwsze miejsce na liście, na którą oddano najwięcej głosów w wyborach do zgromadzenia lub do organu wykonawczego, zależnie od rozwiązania przyjętego w ustawie, która reguluje również procedurę wyborczą, warunki powoływania i rozwiązywania organów oraz zasady ich funkcjonowania<sup>136</sup>. Kadencja organów samorządu lokalnego w Portugalii trwa 4 lata.

Jednakże przez długi czas przepis art. 118 konstytucji nie doczekał się odpowiedniej ustawy, która konkretyzowałaby, jak ma być on stosowany w praktyce. Dopiero przyjęta na tej podstawie ustawa o prawie ograniczonego mandatu, która weszła w życie 29 września 2013 r., ograniczyła liczbę kadencji w przypadku stanowiska burmistrza (*concelho*) i prezydenta miasta (*freguesia*). Przewiduje ona bowiem całkowity zakaz pełnienia tych funkcji w przypadku osób, które trzy razy z rzędu piastowały to stanowisko. Ustawa została jednak zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, który w swoim orzeczeniu uznał, że osoba pełniąca funkcję przez trzy następujące po sobie kadencje może ubiegać się ponownie o to stanowisko, ale już na terenie innej jednostki samorządowej. Następnie może wrócić do swojej gminy na kolejne trzy kadencje<sup>137</sup>.

We Włoszech na czele władz samorządowych stoi burmistrz (*sindaco*), którego kadencja trwa 5 lat – tyle samo co członków rad regionalnych i miejskich. Na podstawie art. 51 Dekretu ustawodawczego z dnia 18 sierpnia 2000 r. (n. 267) w sprawie przepisów dotyczących władz lokalnych<sup>138</sup> kadencja rady miasta i burmistrza, prezydenta prowincji i Rady Prowincji trwa 5 lat. Jednakże osoby zajmujące przez dwie kolejne kadencje urząd burmistrza miasta i prezy-

<sup>135</sup> Stworzony przez niego system Nowego Państwa, (*Estado Novo*) przetrwał do 25 kwietnia 1974 r., kiedy to doszło do tzw. Rewolucji Goździków.

<sup>136</sup> Konstytucja Portugalii.

<sup>137</sup> A. Gendźwiłł, P. Swianiewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Warszawa 2017, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Czy-potrzebujemy-limitu-kadencji-w-samorzadzcie.pdf> [dostęp: 15.03.2017].

<sup>138</sup> *Dziennik Ustaw Republiki Włoskiej*, nr 227, z dnia 28.09.2000 – dodatek zwyczajny nr 162.

denta prowincji mogą być ponownie wybrane. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy jedna z poprzednich kadencji trwała krócej niż 2,5 roku z powodu innego niż rezygnacja. Zatem osoby, które zrezygnowały przed upływem 2,5 roku z jednej z kadencji, nie mogą ponownie kandydować. Wprowadzenie takich zasad było podyktowane chęcią ukrócenia zjawisk korupcyjnych w powiązaniu z mafią.

Jednakże, na podstawie pkt 158 art. 1 Ustawy z dnia 7 kwietnia 2014 r. o ustroju miast, prowincji i gmin<sup>139</sup>, powyższych przepisów nie stosuje się do gmin liczących poniżej 3 tys. mieszkańców. W efekcie w wielu małych gminach częstym zjawiskiem jest zajmowanie urzędu burmistrza przez jedną osobę przez wiele kadencji. Rekordziści rządzą 20 lat.

Ciekawym przypadkiem są Niemcy. Z powodu federalnej struktury państwa przepisy o organizacji władz lokalnych ustalają samodzielnie poszczególne landy (członkowie federacji). Przede wszystkim oznacza to, że różna jest długość kadencji:

- 4 lata – w Berlinie, Brandenburgii, Bremie, Hamburgu, Hesji, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Schwerin, Dolnej Saksonii, Hanowerze, Düsseldorfie, Kraju Saara, Saarbrücken, Magdeburgu, Szlezwiku-Holsztynie, Kilonii, Turynii i Erfurcie;
- 5 lat – w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie, Północnej Nadrenii-Westfalii, Saksonii i Saksonii-Anhalt;
- 6 lat – w Bawarii.

Także kwestia długości urzędowania burmistrza jest zróżnicowana. W Brandenburgii i Badenii-Wirtembergii wynosi ona 8 lat, ale przy ponownym wyborze może być przedłużona do 12 lat. W Bawarii kadencja trwa 6 lat, jednakże gdy funkcja jest pełniona honorowo, kończy się wraz z kadencją rady gminy. W Hesji burmistrz jest wybierany przez radę na 6 lat, przy ponownym wyborze zaś kadencję wydłuża się do 12 lat. W Saksonii i Saksonii-Anhalt kadencja burmistrza trwa 7 lat.

W Dolnej Saksonii dyrektor gminy wybierany jest przez radę na 12 lat, jednakże kandydat obejmujący po raz pierwszy tę

<sup>139</sup> Dziennik Ustaw Republiki Włoskiej, nr 81, z dnia 4.07.2014, nr 56.

funkcję ma skróconą kadencję do 6 lat. Rada gminy w Płn. Nadrenii-Westfalii wybiera urzędującego dyrektora gminy na 12 lat, honorowego zaś na czas swojej kadencji. Podobnie zróżnicowany jest czas sprawowania funkcji burmistrza w Nadrenii-Palatynacie, gdyż zawodowego wybiera rada na 10 lat, a honorowego na czas własnej kadencji. W Saarze wybór ograniczony jest do kandydatów wyłącznie z grona radnych. A kadencja trwa 10 lat<sup>140</sup>.

W Szlezwiku-Holsztynie natomiast rada wybiera burmistrza honorowego na czas trwania swojej kadencji i z własnego swego, a zawodowego – na 6–12 lat i niekoniecznie spośród członków rady.

Występujące różnice są efektem wielowiekowego rozbicia kraju na różne państwa, które samodzielnie wykształciły swoje modele wyboru władz gminy.

Efektom przyjętych regulacji jest ogromne zróżnicowanie okresu pełnienia funkcji w poszczególnych landach. O ile w wymienionych powyżej są pewne ograniczenia, wymuszające rotacje na tym stanowisku, o tyle np. w Berlinie, gdzie takiego ograniczenia nie ma, nadburmistrz Klaus Wowereit pełnił tę funkcję przez 13 lat – od 2001 do 2014 r. Odszedł przed końcem kadencji na własne życzenie, twierdząc, że to nieetyczne. Rekordzistą jest jednak burmistrz Hanoweru – Herbert Schmalstieg, który sprawował swój urząd w latach 1972–2006 i był ośmiokrotnie wybierany na to stanowisko.

W wielu krajach związkowych obowiązuje jednak specyficzne ograniczenie wiekowe. Otóż kandydaci na burmistrzów nie mogą w chwili objęcia urzędu mieć skończonych 65 lat. Tendencja jest przy tym taka, że w ostatnich latach ograniczenie to w wielu landach zostało złagodzone (do 66 lat) lub zniesione.

Bardzo ciekawie rozwiązano problem wieloletniego pełnienia funkcji w samorządach przez te same osoby w samorządach w Holandii. Burmistrzów wskazuje tam monarcha – na okres 6 lat. Kadencja może być odnowiona na kolejne 6 lat. Warto jednak wspomnieć o pewnym precedensie. W 2009 r. ówczesna minister pracy, Guusje ter Horst, zgłosiła chęć ubiegania się o funkcję burmistrza Nijmegen. Sprawowałaby więc ten urząd 18 lat. Po krytyce in-

<sup>140</sup> J. Korcza, W Niemczech. W: J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 281.

nych partii zrezygnowała. Od tego czas przyjęto, że mimo braku zakazu ustawowego burmistrzem można być tylko przez 12 lat.

W kilku krajach, niezależnie od już przyjętych i funkcjonujących przepisów, trwa dyskusja o konieczności wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji w samorządach.

Najbardziej powszechna dyskusja na ten temat toczy się w Norwegii. Kadencja samorządów trwa w tym kraju 4 lata. W ostatnim czasie pojawił się jednak postulat ograniczenia liczby kadencji do dwóch lub trzech. Większość polityków najważniejszych partii opowiada się za ograniczeniem do dwóch. Dlaczego? W toczącej się dyskusji przywoływane są dwa argumenty. Po pierwsze, częstsza zmiana na takim stanowisku zapewnia większą rotację elit, w efekcie czego więcej osób ma szansę stanąć na czele gminy. Dotychczasowa sytuacja powoduje bowiem, że te same osoby są burmistrzami nawet 20 lat. Z tego zaś wynika argument drugi: konieczność wymiany elit może doprowadzić do wzrostu zainteresowania obywateli udziałem w wyborach, ponieważ nie ma zastosowania argument, zgodnie z którym i tak wygra znów ten sam polityk.

Drugim krajem, w którym toczy się dyskusja o wprowadzeniu takich ograniczeń, jest Bułgaria, a zatem kraj postkomunistyczny. Wybory samorządowe odbywają się tam co 4 lata. W ostatnim czasie pojawiła się w dyskusji publicznej koncepcja wprowadzenia ograniczeń liczby kadencji w samorządach. Jakie są argumenty? Przede wszystkim wymienić należy dwa. Kraj od dawna boryka się z problemem korupcji (obok Rumunii najgorszy pod tym względem kraj w UE) – często na styku polityki i struktur mafijnych. Stąd też pomysł ograniczenia liczby kadencji jest traktowany jako sposób na rozbicie lokalnych układów między władzą lokalną grupami przestępczymi. Ponadto omawiana koncepcja jest traktowana jako sposób na pozbycie się tych samorządowców, którzy pełnią swoje funkcje jeszcze od czasów komunistycznych. Rekordzistą jest Delczo Mitow, wójt wioski Briagowo na południowym wschodzie, który pełni tę funkcję od 1976 r.

Także we Francji toczy się dyskusja na temat wprowadzenia omawianych ograniczeń. Kadencja samorządów trwa 6 lat, i dyskutuje się nad projek-



tem wprowadzenia limitu trzech kadencji. Mimo zapowiedzi konkretny projekt w tej sprawie nie jest jeszcze przedmiotem prac Zgromadzenia Narodowego.

Jak wynika z przedstawionego przeglądu, w państwach europejskich dostrzega się problem zbyt długiego pełnienia funkcji przez niektórych samorządowców i albo już zostały wprowadzone ograniczenia, albo są one dyskutowane. Najczęściej za przyjęciem takich rozwiązań przemawia chęć wymiany elit i zwiększenia zainteresowania obywateli udziałem w samych wyborach.

Biorąc pod uwagę powyższe, proponowane rozwiązanie wpisuje się w nowy nurt regulowania kwestii kadencyjności w samorządach w Europie. Z tego właśnie względu zasługuje na wprowadzenie w życie.

**Eric Pinzelli, Ph.D**

## **Term Limits for Local Representatives in Europe Comparison of France, Portugal and Italy**

### **1. Introduction**

Can we improve democracy with the introduction of term limits at local and regional level? It looks as if the European Commission for Democracy through law already took a clear stand on that issue when it recalled the existence of such limits in Ancient European History. Since the famed Athenian democracy and during the prestigious Roman republic, magistrates had a mandate of one year only, without the possibility of being re-elected for the next ten years<sup>141</sup>.

If Politics is a public service, not a profession or even less a career, it would be a token of a healthy democratic society to have a country governed by its citizens, not by a professional political class. According to a research by Steven Griner, “term limits provide an important check on the concentration of power; they strengthen democracy and ensure long-term stability”<sup>142</sup>. Civic engagement is dropping around Europe and something needs to be done to reverse that. Although popular inclination, driven by an anti-political sentiment, would gladly welcome term limits, the subject evokes powerful passions. Many politicians in office usually reject the idea and are seldom the driving force behind such reforms.

In almost every European country, there are no regulation on re-elections. When some regulation exist, the practice of limiting the mandates and re-elections concerns mostly heads of state. It is very rarely linked to local executives except in Portugal, where it is written in the Constitution of 1976 for

---

<sup>141</sup>European Commission for Democracy through Law, *Report on Democracy, Limitation of Mandates, and incompatibility of Political Functions*, 2012, p. 8, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027rev-e).

<sup>142</sup> S. Griner, *Term Limits can Check Corruption and Promote Political Accountability*, “Americas Quaterly” 2009 (spring).

all levels including the *concelhos*, and in Italy since August 2000, where mayors of *comune* of more than 3,000 inhabitants and province presidents can only run for 2 consecutive terms. In February 2017, Bulgarian socialist party adopted some rule changes including limiting its MPs to no more than 12 years (three full terms), but that doesn't apply to local level<sup>143</sup>.

There are many different models of local governance in Europe: in France, Spain, Greece, Italy and Portugal the mayor is head of the party list on the council, in Belgium, Luxembourg and the Netherlands mayors are appointed by the central government for a six-year term. In contrast to the elected mayors of Poland and Romania, in Finland, Ireland and Iceland the council is run by an appointed manager.

On the topic of term limit effects in general, contributions draw mostly from United States data, models differ, making it arduous to come to conclusions. Even in that case, the latest studies still remain inconclusive<sup>144</sup>. In the absence of academic statistical data from European countries, only speculative and subjective conclusions are available.

This report provides an overview of term limits policies at the local level in three different European countries. We examine the situation in France, where term limits for local institutions are not yet implemented, but are being increasingly called for, and the case of Portugal and Italy where laws have been enforced to limit the number of terms for local representatives. We also introduce English and Welsh recent interest in this type of reform.

Power and popularity are ephemeral. In a democracy, the electorate should maintain its prerogative to change its mind, and politicians should have the opportunity to encourage it to do so<sup>145</sup>. The European Union insists on that: "limiting the mandate is a key issue for the holder of power with respect to his or her political responsibility"<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup><http://sofiaglobe.com/2017/02/05/bulgarian-socialist-party-puts-12-year-term-limit-on-its-members-of-parliament>.

<sup>144</sup> S.M. Caress, T.T. Kunioka, *Therefore, any effort to definitively assess the consequences of term limits must be done with caution, Term Limits and Their Consequences The Aftermath of Legislative Reform*, New York 2012, p. 167.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> European Commission for Democracy through Law.

## 2. Arguments against term limits

Whatever the country or the situation, the arguments remain the same: in the first place, some consider that it wouldn't even be “democratic” to prevent voters to choose their candidate. Opponents argue that they are not even necessary, since elections are being held regularly. Term limits would also be of little use against corrupt politicians, and would not guarantee by themselves a flourishing multiparty democracy. Thus, the best case against term limit would be the voters themselves<sup>147</sup>. If incumbents are being re-elected, it's because the people want them to win, however misguided they might be. Politicians can't really buy votes: they buy advertising. If advertising gets people to vote for them, that would be a criticism of the voters, not so much the politicians<sup>148</sup>.

While they may be effective to limit the term of office of a corrupt politician, term limit do nothing to ensure that his successor will be any less corrupt, and they are equally effective at limiting the term of office of an honest and capable politician, who may well be replaced by one less honest or less capable, with less qualifications. Voters tend to believe that term limits eliminate unfair political advantages and policy flexibility that accompanies long-term political careers. On the other hand, there are no institutional barriers to ousting poor politicians and there are potentially significant benefits to having an experienced leader in office. Where is the sense in not being allowed to re-elect a capable incumbent, and being forced to choose between candidates without experience?

When asked about the reasons for running three, four or five times for office, many mayors argue that their function requires a form of continuity and that “there wouldn't be any effective action below 15 years” (French member of Parliament and mayor Nicolas Dupont-Aignan). For Jean-Claude Gaudin, Marseille's mayor since 1995 and aged 78, “In a country where life expectancy

---

<sup>147</sup> T. Kaufman, *The best argument against term limits? The voters*, “Delaware Online”, May 23, 2014.

<sup>148</sup> L. Albright, *Why you're wrong about term limits*, “Conservative Review”, July 18, 2016.

is constantly increasing, I do not see the need to retire all those over 70”<sup>149</sup>.

What would be the ideal number of years an incumbent can serve? Any answer would probably be arbitrary. Since, under term limits, more elections will find large numbers of candidates ineligible for reelection, there would be a serious concern about accountability to the people. Often, the only thing that keeps members in line, is the threat of losing their next election. Term limits remove that threat, giving these representatives no reason to listen to their people anymore<sup>150</sup>. Others argue that power doesn’t dissipate, it transfers: when you institute term limits, power is not transferred to the young, new representatives, but rather to those who are not elected: The consultants, the staff and the lobbyists<sup>151</sup>.

### **3. France case study: an extreme example of local power concentration**

France is ranked 23<sup>th</sup> on the Corruption perception Index of Transparency International for 2016<sup>152</sup>. France is a unitary state. However, its administrative subdivisions – regions, departments and communes – have various legal functions, and the national government is prohibited from intruding into their normal operations.

In France, 618,384 people hold a public office (86% in city councils), about 1% of the overall population. There are 36,635 mayors, 519,417 city council members, more or less 38,000 “intercommunity” council members, 2.040 members of Regional councils.

There is no limit in the French law<sup>153</sup> to the terms of office a mayor or Region President can hold. The only limit prescribed applies for the office of President of the Country, who can be reelected only once after a previous five-years term<sup>154</sup>. Local politicians that are constantly reelected are nicknamed «dinosaurs». The duration of the mandate for a mayor is equal to that of the

---

<sup>149</sup> <https://www.mediapart.fr/journal/france/230114/non-cumul-des-mandats-dans-le-temps-l-enjeu-oublie-de-la-loi?onglet=full>.

<sup>150</sup> L. Albright, *Why you're wrong...*

<sup>151</sup> G. Loudon, *The Case against term limits*, “World Net Daily”, November 1st, 2015.

<sup>152</sup> [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table).

<sup>153</sup> French Code Electoral – Electoral Code.

<sup>154</sup> Constitution of 1958, Article 6.

municipal council – i.e. 6 years<sup>155</sup>. Thus, a same person can be reelected every 6 years indefinitely. The same applies to the Region President and Regional assembly members. French mayor local government systems are also considered the most powerful in all of Europe<sup>156</sup>. It is indeed a French paradox: during the last Municipal campaigns of 2014 when I was myself running for public office, 25% of the mayors of the cities above 30,000 inhabitants were already in charge since at least 18 years and more (see data below).



Figure 12. Michel Sainte-Marie, New Year Greetings Ceremonies, January 8, 2014, Aqui!.fr

The socialist Michel Sainte-Marie was but one extreme example among many: he was member of the city council of Mérignac (69,000 inhabitants, next to Bordeaux) since 1971, and mayor since 1974. Finally, in 2014, after 7 consecutive terms and almost 40 years in office, at age 76, the incumbent decided not to run for one more term. In the recent past, Aimé Césaire outperformed Sainte-Marie: Césaire remained in office at Fort-de-France (Martinique Island) from 1945 to 2001, a staggering 56 years until age 88! Jacques Chaban-Delmas, remained mayor of Bordeaux during 48 years (from 1947 to 1995) followed by Alain Juppé, in office to this day. The record is still

<sup>155</sup> Electoral Code, article L 227.

<sup>156</sup> H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 2007, p. 38–40.

held by Charles Edmond Mathis, mayor during 70 years (1878–1953) in office until his death, at age 101. Not surprisingly, France has one of the oldest average age for mayors in Europe at 56,4 years<sup>157</sup>.

Table 13. 2014. Cities with 30,000 inhabitants and more: Number of years in office for mayors elected since at least 1995 and running for a new term<sup>158</sup>

Liberation.fr

Name	Municipality	Political Party	Years in Office
Alain Audoubert	Vitry-sur-Seine	PCF	37
Jacques Mahéas	Neuilly-sur-Marne	DVG	37
Laurent Cathala	Créteil	PS	34
André Santini	Issy-les-Moulineaux	UDI	31
Jean-Pierre Schosteck	Châtillon	UMP	31
Francis Delattre	Franconville	UMP	31
Christian Dupuy	Suresnes	UMP	29
Gilles Catoire	Clichy	PS	27
Philippe Marini	Compiègne	UMP	25
René Couanau	Saint-Malo	DVD	25
Michel Delebarre	Dunkerque	PS	25
Patrick Balkany	Levallois-Perret	UMP	24
Alain Rodet	Limoges	PS	23
François Asensi	Tremblay-en-France	PCF	22
François-Xavier Villain	Cambrai	UDI	22
Michel Herbillon	Maisons-Alfort	UMP	22
Gilles Carrez	Le-Perreux-sur-Marne	UMP	21
Alain Cazabonne	Talence	DVD	20
Jean-Loup Metton	Jean-Loup Metton	UDI	19
Alexandre Joly	Houilles	DVD	19
Gilles Bourdouleix	Cholet	DVD	19
Alain Calmat	Livry-Gargan	PS	19
Philippe Le Breton	Joué-les-Tours	PS	19
Jean Germain	Tours	PS	19
Jean-Paul Planchou	Chelles	PS	19
Vincent Delahaye	Massy	UDI	19
Michel Pajon	Noisy-le-Grand	UDI	19
Jean Leonetti	Antibes	UMP	19
Jean-Sébastien Vialatte	Six-Fours-les-Plages	UMP	19

<sup>157</sup> K. Steyvers, H. Reynaert, *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, p. 50–51.

<sup>158</sup> [http://www.liberation.fr/france/2014/02/05/maire-un-siege-sans-bascul\\_978249](http://www.liberation.fr/france/2014/02/05/maire-un-siege-sans-bascul_978249).

Name	Municipality	Political Party	Years in Office
Jean-Claude Gaudin	Marseille	UMP	19
Jean Denais	Thonon-les-Bains	UMP	19
Louis Nègre	Cagnes-sur-Mer	UMP	19
Gérard Hamel	Dreux	UMP	19
Michèle Tabarot	Le Cannet	UMP	19
François Baroin	Troyes	UMP	19
Max Roustan	Alès	UMP	19
Alain Juppé	Bordeaux	UMP	19
Jacques Kossowski	Courbevoie	UMP	19
Gilbert Meyer	Colmar	UMP	19
Georges Siffredi	Châtenay-Malabry	UMP	19
Pierre Fond	Sartrouville	UMP	19
Jean-François Copé	Meaux	UMP	19
Michel Teulet	Gagny	UMP	18
Alain Audoubert	Vitry-sur-Seine	PCF	18

Key: PCF – French Communist Party (Left-wing); PS – Socialist Party (Left-wing); DVG – Miscellaneous left (Left-wing); PRG = Radical Party of the Left (Left-wing); UDI = Union of Democrats and Independents (Center); UMP = Union for a Popular Movement (now “The Republicans, LR”, Right-wing); DVD = Miscellaneous right (Right-wing).

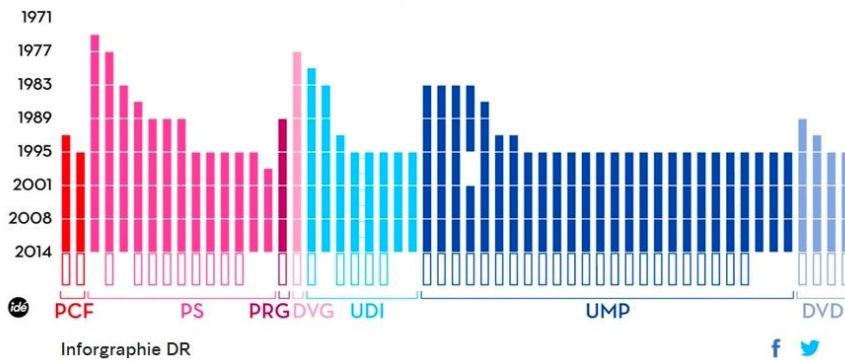


Figure 13. Mayors of cities above 30,000 inhabitants elected 3 times or more<sup>159</sup>  
Liberation.fr

<sup>159</sup>Ibid.



Table 14. Age of mayors and years in office for the 20 most populated urban areas in France

CITY	Population	Mayor	Age	Years in Office
Paris	12 405 426	Anne Hidalgo (PS)	58	3
Lyon	2 237 676	Gérard Collomb (PS)	70	16
Marseille – Aix-en-Provence	1 734 277	Jean-Claude Gaudin (LR)	78	21
Toulouse	1 291 517	Jean-Luc Moudenc (PS)	57	3 + 4 (2004–2008)
Bordeaux	1 178 335	Alain Juppé (LR)	72	10 + 9 (1995–2004)
Lille	1 175 828	Martine Aubry (PS)	67	16
Nice	1 004 826	Philippe Pradal (LR)	54	1
Nantes	908 815	Johanna Rolland (PS)	38	3
Strasbourg	773 447	Roland Ries (PS)	72	9
Rennes	700 675	Nathalie Appéré (PS)	42	3
Grenoble	684 398	Eric Piolle (EELV)	43	3
Rouen	660 256	Yvon Robert (PS)		5 + 6 (1995–2001)
Toulon	611 978	Hubert Falco (LR)	70	16
Montpellier	579 401	Philippe Saurel (DVG)	60	3
Douai – Lens	539 322	Sylvain Robert (Lens) (PS)	45	3
Avignon	518 981	Cécile Helle (PS)	48	3
Saint-Étienne	515 240	Gaël Perdriau (LR)	45	3
Tours	483 744	Serge Babary (LR)	71	3
Clermont-Ferrand	472 943	Olivier Bianchi (PS)	47	3
Nancy	432 788	Laurent Hénart (UDI)	49	3
<b>AVERAGE</b>			<b>54,3</b>	<b>7 years, 6 months</b>

In the 240 largest French cities, 26 mayors only are aged less than 50, while 37 are in the 60s. In France, a mayor is the chairperson of the municipal council, which organizes the work and deliberates on municipal matters. In *Le Parisien* Newspaper, February 8, 2014, the readers were asked: “Should we limit the mayor's terms of office?” Not surprisingly, 84.9% of the voters replied that it should be<sup>160</sup>.

<sup>160</sup><http://www.leparisien.fr/val-de-marne-94/faut-il-limiter-le-nombre-de-mandats-des-maires-08-02-2014-3571801.php>.

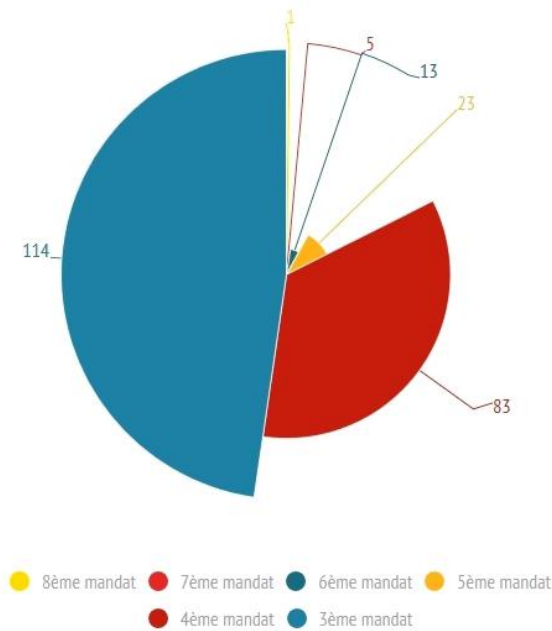


Figure 14. 2014 Municipal Elections, 239 mayors ran for a third mandate or more. Mediapart.fr

The “accumulation of mandates” is a political practice particularly common in France, in comparison to other Western countries. It consists of simultaneously holding two or more elective offices at different levels of government – local, regional, national and European – as mayors, MPs, senators, members of the European Parliament, and President of the General Council in their home regions. Sometimes, officials hold as many as four positions. The mayor has his own mandate: he may resign freely and, in case of death or removal from office by court order or decision of the Council of ministers, be replaced without causing new municipal elections. The “accumulation of mandates” in France is the equivalent of the dual mandate in other countries. New legislation will refrain this disposition starting in July 2017<sup>161</sup>.

<sup>161</sup><http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017/cumul-mandats-pratique-restreinte-compter-2017.html>.

### 3.1. Arguments in favor of a reform in France's local institutions

Voters generally have a visceral preference for term limits. It Brings in more opportunities to serve in public office, and also allows for more minorities and women to enter the political sphere. In theory, term limits would produce a “citizen legislature” of more ordinary people rather than professional politicians. Term-limited representatives would be more in harmony with public opinion and with the locals (Mayraj Fahim, New York City Mayors' Local government adviser)<sup>162</sup>. Indeed, incumbents have a built-in advantage in elections, from their fundraising machine to their name recognition. Once in office, it becomes hard for someone to drive you out, even if you are unpopular with the local voters<sup>163</sup>. For the French Fondapol Think tank, the actual situation “prevents the renewal of representatives and creates a political oligarchy” (Fondapol report, March 1, 2013)<sup>164</sup>.

“To rule over a city for more than ten years is also taking the risk of transforming it into a barony. Holding power “is decisive in local elections”, analyzes the researcher Laurent Bach. “Compared to a member of Parliament, a mayor or local executive president has much more access to social services, or human and communication means to fuel his fame, or discourage competition, even in his own camp”<sup>165</sup>.

For Senator Louis de Broissia, “after several terms, an elected official, whoever it may be, is familiar with a certain routine and puts more energy to last than to undertake new projects for the community”. For Senator Dominique Braye, an age limit of 70 years should be established. As for Senator André Lardeux (all three are members of «The Republicans» party), «2 to 3 terms seems enough»<sup>166</sup>.

For Laurent Birgogne (Montaigne Institute) this kind of reform will “allow an accelerated renewal of French political life. To include more women,

---

<sup>162</sup><http://www.citymayors.com/government/term-limits.html>.

<sup>163</sup> L. Albright, *Why you're wrong about term limits*, “Conservative Review”, July 18, 2016.

<sup>164</sup><http://www.fondapol.org/wp-content/uploads/2013/03/Cumul-des-mandats-010312.pdf>.

<sup>165</sup><https://www.mediapart.fr/journal/france/230114/non-cumul-des-mandats-dans-le-temps-l-enjeu-oublie-de-la-loi?onglet=full>.

<sup>166</sup><https://www.senat.fr/rap/r07-074/r07-07440.html>.

private sector employees, French people from diversity in our assemblies, whose composition is now very homogeneous and reflects very imperfectly the sociological reality of our country”<sup>167</sup>.

On a more prosaic tone, term limit reform is considered as an attempt to deal with two evils of French political life: a profound distrust towards the “elites”, representatives at all levels, and what seems to be its correlative, growing abstention during elections. In the last 20 years, it increased by about 10% for Municipal elections reaching about 40% in the second round in March 2014, coming to a new record since the creation of the Vth Republic in 1958<sup>168</sup>. An opinion poll published in January 2014 showed that 87% (89% in December 2016) of the panel didn't trust the politic class altogether, and that 69% believed that French democracy was not performing properly. With an ever-increasing number of political scandals, the population grows more weary: “We are in a country where suspicion about representative is widespread. It's not too much of a trend to be representative” considered Sarcelles' mayor François Pupponi<sup>169</sup>. Interestingly enough, the mayors and Municipal council members are still the representatives most trusted among all the political class, reaching more than 60% of approval<sup>170</sup>.

### 3.2. Recent proposals and recommendations on term limits

While mandate limit is still resisted by many career politicians as alien to the French political tradition, not surprisingly the public is largely in favor of a new legislation and it even seems to become a top priority recently. Opinion polls conducted regularly in France indicate that the people no longer want

<sup>167</sup><http://www.desideespourdemain.fr/index.php/post/2017/01/18/Limiter-le-cumul-des-mandats-dans-le-temps-%3A-deux-ou-trois2#.WK7fHH9W-1U>.

<sup>168</sup>[http://www.lemonde.fr/municipales/article/2014/03/23/municipales-le-taux-de-participation-a-midi-etait-de-23-16\\_4387962\\_1828682.html](http://www.lemonde.fr/municipales/article/2014/03/23/municipales-le-taux-de-participation-a-midi-etait-de-23-16_4387962_1828682.html),  
<http://elections.lefigaro.fr/municipales-2014/2014/03/30/01052-20140330ARTFIG00139-municipales-2014-taux-d-abstention-historique.php>.

<sup>169</sup><https://www.mediapart.fr/journal/france/230114/non-cumul-des-mandats-dans-le-temps-l-enjeu-oublie-de-la-loi?onglet=full>.

<sup>170</sup><http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/les-resultats-vague-5-janvier-2014>,  
<http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/resultats-1/vague8>.

politicians to be re-elected endlessly (Montaigne Institute, 18/01/2017)<sup>171</sup>. An opinion poll organized by Odoxa and Le Parisien newspaper in January 2015 showed that 84% of the people wanted to establish the limit to re-elections to 2 terms of office<sup>172</sup>. Another poll requested by BFMTV in December 2015 came out with 73% of the people agreeing to a 2 terms limit<sup>173</sup>. Transparency France, an international NGO based in Germany, and the Montaigne Institute, a think tank based in Paris, make the same recommendations<sup>174</sup>.

In France, since these last years, quite a few prominent politicians, mostly from the Left-wing parties, proposed to establish some time limits. In January 2012, 13 members of Parliament introduced a bill to limit to 3 consecutive terms. The bill stated that “A limitation of the number of successive mandates would allow a renewal and a better sociological representation of the elected representatives within the local executives”<sup>175</sup>. It was rejected by the government, arguing it was already working on many important reforms.

The Green Party (Europe Ecologie les Verts – a Left-wing party) announced since February 2013 its resolution to limit the number of terms of office to “Increase the number of people in position of responsibility, to strengthen the vitality of our Democracy, the diversity of political representation and the confidence of the citizens”<sup>176</sup>. They chose a 2 terms of office limit.

At a meeting called “Democracy against Terrorism” on October 6, 2016, French President also took a stand against the endless re-election of mayors and local representatives; it was actually his only proposal during that meeting: “I am in favor to limit to three successive terms of office members of Parliament and local executives. Three terms of office is sufficient time. It is true that it

---

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> <http://www.leparisien.fr/val-de-marne-94/faut-il-limiter-le-nombre-de-mandats-des-maires-08-02-2014-3571801.php>.

<sup>173</sup> <http://www.ouest-france.fr/politique/changer-la-politique-91-des-francais-contre-le-cumul-des-mandats-3920748>.

<sup>174</sup> <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/10/Limiter-dans-le-temps-le-cumul-des-mandats.pdf>.

<sup>175</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion4147.asp>.

<sup>176</sup> <http://eelv.fr/cumul-des-mandats-il-est-temps-de-legiferer>.

wasn't our tradition, it is true that in the history of the Republic, there were exceptionally long careers, but we are in another time"<sup>177</sup>. In doing so, President Hollande was going against the former decision of his own government that opposed bills introduced by socialist representatives in 2012 and 2013<sup>178</sup>.

Among the 7 candidates of the French Socialist Party (and other left-wing politicians) presidential primary runners-up of January 2017, five were in favor to limit to 3 terms of office, while 1 candidate proposed to allow the people to choose by referendum (*Le Monde*)<sup>179</sup>. In the end, Benoit Hamon won the Socialist Party nomination and will run in the 2017 Presidential elections. The term limit reform is also included in his presidential program: "I will impose term limits. We must limit the professionalization of politics and give more diversity to our elected officeholders (a maximum of 3 consecutive terms)"<sup>180</sup>.

On the other side of the political spectrum however, among the 7 candidates of the Republican Party (ex-UMP, Right-Wing party), only one (Bruno Le Maire) clearly took a stand against endless re-elections but only in the case of Parliament members in his 1012 pages program<sup>181</sup>. None of the primary candidates of that party spoke about the local executives.

The Winock Bartolone report of 15 October 2015 also recommends a limit of 3 terms for members of Parliament<sup>182</sup>. Generally speaking, the public is greatly in favor of term limit while few politicians actually took a clear stand against it, showing the ever-increasing distance between the population and the "elite". For Matthias Felk, a member of Parliament belonging to the Socialist Party, "Obviously, the people who leave the power from their own free will are a minority. As Montesquieu used to say, all the men will always go to the end

<sup>177</sup>[http://www.francetvinfo.fr/politique/francois-hollande/democratie-et-institutions-ce-qu-il-faut-retenir-du-discours-de-francois-hollande\\_1859435.html](http://www.francetvinfo.fr/politique/francois-hollande/democratie-et-institutions-ce-qu-il-faut-retenir-du-discours-de-francois-hollande_1859435.html).

<sup>178</sup>[http://www.lexpress.fr/actualite/politique/limiter-le-cumul-des-mandats-dans-le-temps-le-gouvernement-etait-contre\\_1828612.html](http://www.lexpress.fr/actualite/politique/limiter-le-cumul-des-mandats-dans-le-temps-le-gouvernement-etait-contre_1828612.html).

<sup>179</sup><http://www.lemonde.fr/programmes/politique/le-non-cumul-des-mandats-dans-le-temps>.

<sup>180</sup><https://www.benoithamon2017.fr/thematique/pour-une-republique-bienveillante-et-humaniste/#democratie>.

<sup>181</sup><https://www.brunolemaire.fr/pdf/BLM-contrat-presidentiel.pdf>, p. 596.

<sup>182</sup><http://ferretti.ilingo.net/Rapport%20BARTOLONE.pdf>.

of their power, thus we need power to stop the power”<sup>183</sup>.

As early as 2010, four years before the end of his second term, the former mayor of Paris, Bertrand Delanoë (PS), born in 1950, turned into an example in his camp when he decided he would not run for a third consecutive term in 2014. He declared: “I have always said that I advocate for France that no more than two terms should be made in time. I apply it to myself” (Le Figaro, February 25, 2010)<sup>184</sup>. Anne Hidalgo (PS) that held the office of mayor of Paris afterward declared that she would follow the same pattern<sup>185</sup>.

“After two terms, as a member of Parliament, a senator, a local executive, we have the right to be returned to civilian life. Some will say that it is against the sovereign power of the voters. But when we look at the longevity in our country, asking the political class for this type of development would be a fairly healthy and radical measure” (Laurent Bigorgne, Director of the Montaigne Institute, October 20, 2016)<sup>186</sup>.

#### 4. Portugal case study: experimentation on term limits

Portugal is an interesting case: here mayors have a high decisional power over the definition and implementation of local policy. With few exceptions, all competences are shared only between municipalities and central government, leaving no room for vertical externalities between other levels of local authorities<sup>187</sup>. Portugal is ranked 29<sup>th</sup> on the Corruption perception Index of Transparency International for 2016<sup>188</sup>. In Portugal, career politicians who remain a long time on the public scene are also nicknamed “dinosaurs”.

Portugal is a unitary state; there are 308 municipalities (*concelhos*), each

<sup>183</sup> <https://www.mediapart.fr/journal/france/230114/non-cumul-des-mandats-dans-le-temps-l-enjeu-oublie-de-la-loi?onglet=full>.

<sup>184</sup> <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2010/02/25/01011-20100225FILWWW00540-maires-delanoë-pour-la-limite-a-2-mandats.php>.

<sup>185</sup> <http://www.bfmtv.com/mediaplayer/video/anne-hidalgo-je-peux-etre-candidate-a-la-mairie-de-paris-en-2020-904723.html>.

<sup>186</sup> [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=3&v=wTqY4Z05Rr4](https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=wTqY4Z05Rr4).

<sup>187</sup> S. Peralta, *Determinants of reelection in Portuguese Municipal elections*, NOVA –School of Business and Economics, p. 4.

<sup>188</sup> <https://www.transparency.org/country/PRT>.

led by municipal assemblies and their respective mayor. Each *concelho* is divided in parishes (*freguesias*). There are a total of 3,092 parishes. The title for mayor in Portugal is “President of the Municipal Chamber” (*Presidente da Câmara Municipal*). That representative presides over the municipal chamber and is elected for a 4 years term. Municipalities have a deliberative branch (the Municipal Assembly) and an executive branch (the Town Council).

Since the beginning of the 3<sup>rd</sup> Republic, Article 118 of the Constitution of Portugal (1976) clearly states that “No one shall hold any national, regional or local political office for life”<sup>189</sup>.

The organs of the local authorities are elected by direct universal suffrage, except for the municipal council, whose president is the citizen who leads the most voted list in the election for the Municipal chambers (in the so called *eleições autárquicas*). The remaining members of the executive are elected at the first meeting of the Municipal chamber, on proposal of the president (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, p. 10–12)<sup>190</sup>. Until the 2013 local elections, there were no limits on the number of consecutive terms a mayor could serve.

The article 118 of the Constitution probably wasn’t sufficient though; a new law had to give a more precise limit and it was determined that local representatives could not run for election after a third mandate. In 2013, the average number of terms in office was 2.94, and two municipalities (Braga and Vila Nova de Poiares) were ruled by the same mayor from 1976 to 2013 for 10 consecutive terms<sup>191</sup>. The basis of this prohibition was to prevent clientelism or the institutionalization of a personal fief by allowing the perpetuation in the same municipality.

The law 46 was adopted on August 29, 2005, the last day of the Parliament session before summer break that year. The law came from a proposal of José Sócrates’ government that was later negotiated in Parliament between the PS and the PSD. The final text had only a 15 min time

<sup>189</sup> [http://www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file\\_id=206670](http://www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file_id=206670).

<sup>190</sup> [http://www.portaldoeleitor.pt/Documents/Autarquicas2013/DGAI\\_SEPARATA\\_AUTARQUICAS\\_2013.pdf](http://www.portaldoeleitor.pt/Documents/Autarquicas2013/DGAI_SEPARATA_AUTARQUICAS_2013.pdf).

<sup>191</sup> L. Gonçalves Veiga, F. Veiga, *Term limits at the local government level: Evidence from a natural experiment*, 2016, p. 10.



deliberation<sup>192</sup>. Accordingly, Law 46/2005 states that: “The mayor and the president of the municipal executive may not be re-elected for a fourth consecutive term, nor assume those duties during the four-year period immediately following the end of the third consecutive term. In the event of resignation, the members of the bodies referred to in the preceding paragraph may not stand for the immediate elections or for the elections held within the four-year period following the resignation”.

The original bill enunciates also: “In affirming the rule limiting executive positions, the Government program assumes its extension to executive political posts, be it at the central, regional and local level, implementing article 118, paragraph 2, as amended by the review Constitutional provision of 2004, which provides that the law may determine limits to the successive renewal of mandates or holders of executive political positions. In fact, the principle of renewal is affirmed by the Constitution of the Portuguese Republic since its first version”<sup>193</sup>.

The purpose of law 46/2005 was not to avoid political professionalization; a recognized fact and accepted in most of the legislation on the matter, but mostly to prevent the creation of local clientele links, conflicts of interest and nepotism. The law doesn't apply if two parishes have merged in recent past<sup>194</sup>. The average age of the mayors in Portugal was already only 51,4 years ten years ago<sup>195</sup> and his now probably even lower since the last municipal elections thanks to the reform (see table 15).

---

<sup>192</sup> <https://www.publico.pt/opiniao/jornal/o-fim-da-polemica-lei-n%C2%BA-462005-27044562>.

<sup>193</sup> [http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e526c654852766331396863484a76646d466b62334d764d6a41774e53394d587a5132587a49774d4455756347526d&fich=L\\_46\\_2005.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e526c654852766331396863484a76646d466b62334d764d6a41774e53394d587a5132587a49774d4455756347526d&fich=L_46_2005.pdf&Inline=true).

<sup>194</sup> <https://www.publico.pt/2013/09/07/politica/noticia/presidentes-de-junta-com-tres-mandatos-podem-candidatar-se-a-freguesias-agregadas-1605166>.

<sup>195</sup> H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 2007, p. 50–51.

Table 15. Age of mayors and years in office for the 20 most populated cities in Portugal (2011 Census)

CITY	Population	Mayor	Age	Years in Office
Lisbon	547,631	Fernando Medina	44	2
Sintra	377,249	Basílio Horta	74	4
Vila Nova de Gaia	302,092	Eduardo Vítor Rodrigues	46	4
Porto	237,559	Rui Moreira	61	4
Loures	205,577	Bernardino Soares	46	4
Cascais	206,479	Carlos Carreiras	56	6
Braga	181,819	Ricardo Rio	44	4
Amadora	175,558	Carla Tavares	40	4
Matosinhos	174,931	Eduardo Pinheiro	37	1 month
Almada	173,298	Joaquim Judas	66	4
Oeiras	172,063	Paulo Vistas	46	4
Gondomar	168,205	Marco Martins	39	4
Guimarães	158,108	Domingos Bragança	58	4
Seixal	157,981	Joaquim Santos	41	4
Odivelas	143,755	Hugo Martins	40	2
Coimbra	143,052	Manuel Machado	71	4 + 12 (1989–2001)
Santa Maria da Feira	139,393	Emídio Sousa	52	4
Vila Franca de Xira	136,510	Alberto Mesquita	?	4
Vila Nova de Famalicão	133,804	Paulo Cunha	46	4
Funchal	111,892	Paulo Cafôfo	46	4
<b>AVERAGE</b>			<b>50</b>	<b>4 years, 6 months</b>

On February 25, 2012 Prime Minister Pedro Passos Coelho (PSD) explained that the law limiting the terms was made to prevent the mayors from being re-elected to the respective Municipal chamber or parish councils, but that they could apply to other municipalities. Well-known politicians can still move from one office to another when their term ends; or wait a few years and run again for the same chamber.

Although he was personally against the limitation since he was concerned, Alberto Souto de Miranda (PS) acknowledged the positive aspect of this law: “Democracy considers the rotation and renewal of citizens

in elective and executive positions important as a way of exercising a mature citizenship capable of generating new politicians, new opportunities and new personal and political dynamics. A democracy of equals, not a democracy of caudillos”. “The notoriety acquired by someone who has served three terms, places him in a privileged position. The appearance of new political actors and their renewal is more limited”<sup>196</sup>. In Portugal, as in France and in Italy, the population grows weary of their representatives: a 2015 poll established that 72% of the young generations don't trust the political class<sup>197</sup>.

#### **4.1. Effects of law 46/2005 on the 2013 Municipal Elections**

Term limits were only first binding in the 2013 elections for incumbent mayors serving their at least third consecutive term at the time. The Portuguese local election of 2013 took place on 29 September. To bypass the law 46/2005 some local representatives decided to run in others *concelhos*, which was highly controversial. The process of submitting candidacies for these elections was marked by interpretation differences of the limitation of mandates law, which prohibits a candidate, after serving three terms, to run for mayor, for municipal assemblies or parish assemblies. In fact the law did not state explicitly whether it prohibited re-election candidacies for the same municipality or parish, or if, on the contrary, the candidate was barred from seeking re-election for the same position in any municipality or parish.

Fernando Seara (PSD, Social Democratic Party center-right), who had already been elected 3 times in Sintra, was candidate in Lisboa but lost to Antonio Costa and Luís Filipe Menezes (PSD), President of the Council of Vila Nova de Gaia, announced in the fall of 2012 his intention to run for the Presidency of the municipal chamber of Porto, with the agreement of his party leaders. Menezes lost to Rui Moreira, was eventually elected alderman but resigned immediately<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup>[http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/o\\_efeito\\_util\\_da\\_lei\\_sobre\\_a\\_limitacao\\_d\\_e\\_mandatos\\_autarquicos?ref=alberto-souto-de-miranda\\_BlocoArtigos](http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/o_efeito_util_da_lei_sobre_a_limitacao_d_e_mandatos_autarquicos?ref=alberto-souto-de-miranda_BlocoArtigos).

<sup>197</sup><http://www.jn.pt/sociedade/interior/maioria-dos-jovens-portugueses-nao-confia-nos-politicos-4437466.html>.

<sup>198</sup>[https://www.publico.pt/2013/10/11/local/noticia/menezes-vai-renunciar-ao-mandato-na-](https://www.publico.pt/2013/10/11/local/noticia/menezes-vai-renunciar-ao-mandato-na)

In both cases, in September 5, 2013, only 24 days before the elections, the Constitutional Court (*Tribunal Constitucional*) ruled that the limitation was territorial and not personal<sup>199</sup>. Thus indicating that the limit lies in people, not in places. That is, the ineligibility was confined to the geographical area and applications for other municipalities remained possible (*Tribunal constitucional do Portugal, acórdão N.º 480/2013*)<sup>200</sup>. In fact, voters also vote for candidates for the municipal chambers, but do not vote in the chambers for the candidates.



Figure 15. Luís Filipe Menezes resigning from his office at the Chamber of Porto in 2013, *Publico.pt*

The most obvious result of this new law was that many mayors could not run anymore during the 2013 Municipal elections: 160 mayors (52%) were prevented from running for reelection in the same municipality. Of these, 82 belonged to the center-right Social Democratic Party (PPD-PSD) or a coalition of PPD-PSD with the Popular Party, 59 to the Socialist Party, 13 to the Communist Party, one to the Left Block, and five were independent<sup>201</sup>.

---

camara-do-porto-1608808.

<sup>199</sup> <http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/tribunal-constitucional-aprova-luis-filipe-menezes>.

<sup>200</sup> <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130480.html>.

<sup>201</sup> L. Gonçalves Veiga, F. Veiga, *Term limits at the local government level: Evidence from a natural experiment*, 2016, p. 10.

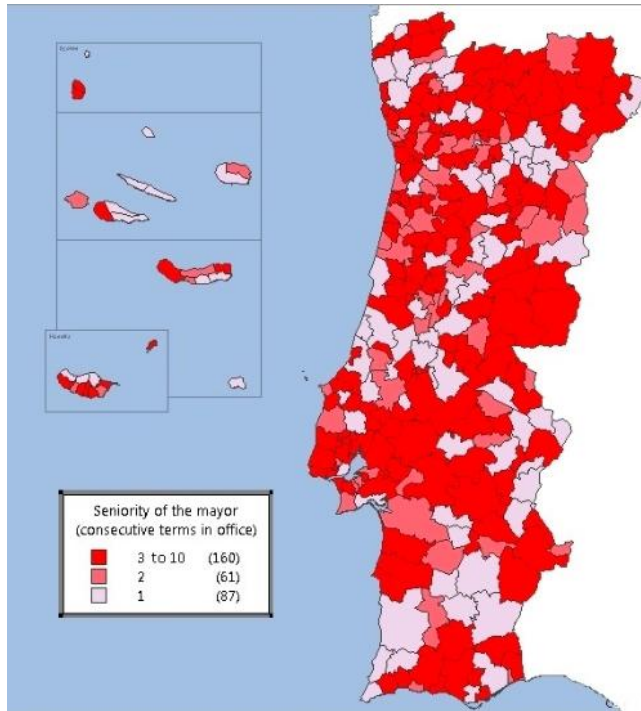


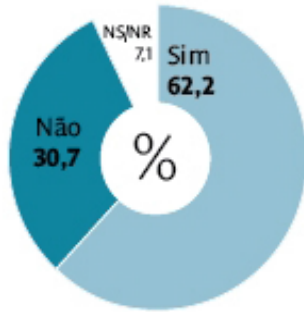
Figure 16. Portuguese Municipal elections of 2013: Municipalities of the term-limited mayors are shaded in red (L. Gonçalves Veiga and F. Veiga, Term limits at the local government level: Evidence from a natural experiment, 2016)

Among the most famous examples was Ana Cristina Ribeiro (Bloco de Esquerda, Left-Wing), who held the office of mayor at Salvaterra de Magos, a *concelho* made up of 4 parishes: she was unable to run again and the administrative unit was lost to the Socialist Party.

According to LG and F. Veiga, term-limits seem to be “in the interest of Portuguese voters, even though elections may have a disciplining effect on politicians and enable voters to retain well-performing incumbents. This institutional change may also have positive effects on the adoption of new management practices, the transparency of fiscal policy, and on lobbyist capture”<sup>202</sup>. Moreover, in Portugal the limitation of terms of office is not absolute, since after four years the mayor may be elected again.

<sup>202</sup>Ibid., p. 32.

**Concorda com a limitação de mandatos dos autarcas?**



**Os autarcas com mais de três mandatos numa Câmara, devem poder candidatar-se a outra?**

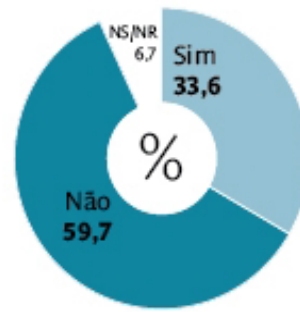


Figure 17. Expresso/SIC/Eurosondagem Opinion Poll, March 2013

In March of 2013, an opinion poll by Expresso/SIC/Eurosondagem demonstrated that Law 46/2005 had public support. To the question “Do you agree with the limitation of mandates?” 62.2% of the panel were in favor, 30.7% opposed it, and 7.1% did not know how to respond or did not respond at all. The survey went further, it also questioned whether “mayors with more than three mandates in one municipal assembly should be able to apply for another”. In this situation, 33.6% of the panel agreed, while 59.7% answered against it. Finally, 6.7% chose not to respond<sup>203</sup>.

Another interrogation remains: Why does Law 46/2005 apply only to the presidents of the municipal chambers and parish councils, and not to the aldermen, members of Parliament, the ministers or heads of regional governments? Some say that if it is a matter of avoiding the perpetuation of political and public offices, that limitation doesn’t make much sense.

The next municipal elections will take place in October 2017 and 37 mayors will no longer be able to compete again since they have reached the term limit. Socialists are unlikely to support their candidacy for municipal

<sup>203</sup><http://debaixodosarcos.blogs.sapo.pt/513743.html>.

assemblies. The strategy, adopted in 2013, did not work. If the idea was that the then “dinosaurs” would support their successors (many of them their numbers two), that their image capitalizes on new votes, it was a bad shot, a “big mistake”, according to a socialist source. In many cases, instead of helping, the “dinosaurs” became an immense shadow for the new mayors, who ultimately failed to assert themselves<sup>204</sup>.

About half of the 308 municipalities had new presidents in the municipal councils held on September 29, 2013, due to the law that limits the number of consecutive terms of the president to the same chamber to three. The law now allows the mayors who have been in this situation to return, after a sabbatical term. And there are several historical figures like Narciso Miranda in Matosinhos, or Rondão Almeida in Elvas, that already showed availability to return, even without partisan support<sup>205</sup>. Narciso Miranda (PS), who presided over the chamber of Matosinhos between 1977 and 2005 has already announced that he will run for the presidency of that municipality in these coming elections<sup>206</sup>.

A recent study on Portugal mayors seem to corroborate popular wisdom and the positive perception of the reform among the population: “Term limited mayors decrease current expenditure and reduce both user charges and tax rates. *Lame ducks* send positive fiscal signals possibly in an attempt to maximize the electoral perspectives and re-election probability of their party in the coming elections. Still, political turnover significantly increases as a result of the electoral reform”<sup>207</sup>.

---

<sup>204</sup><http://visao.sapo.pt/actualidade/portugal/2016-08-09-O-regresso-dos-dinossauros-nas-eleicoes-autarquicas-1>.

<sup>205</sup><http://www.tvi24.iol.pt/politica/eleicoes/autarquicas-dentro-de-um-ano-e-ha-33-presidentes-que-terao-de-sair>.

<sup>206</sup><http://www.mediotejo.net/autarquicas-eleicoes-de-2017-podem-marcar-regresso-de-dinossauros>.

<sup>207</sup> M. Lopes da Fonseca, *Lame but loyal ducks*, p. 2, 18–19.

## 5. Italian case study: fighting against corruption

The country is ranked 60th on the Corruption perception Index of Transparency International for 2016. Italy has consistently been regarded as the most corrupt country in the Eurozone. Political corruption remains a major problem particularly in Southern Italy including Calabria, parts of Campania and Sicily where corruption perception is at a high level. Political parties are ranked the most corrupt institution in Italy, closely followed by public officials and Parliament<sup>208</sup>.

For administrative purposes, the country is divided into 20 regions, which roughly correspond to the historical regions of the country. The regions are further divided into 110 provinces (*provinci*), which are further subdivided into town councils or communes (*comuni*). The five ‘special status’ regions (*regioni a statuo speciale*) of Friuli-Venezia-Giulia, Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige and Val d’Aosta are autonomous or semi-autonomous due to particular ethnic or geographical considerations. In Italy, the *comune* is the equivalent of a municipality. As of July 2016 there were 8,003 *comuni* in Italy; they vary considerably in area and population<sup>209</sup>.

The Legislative Decree of 18 August 2000, n. 267 (Single Text of the Laws on the Organization of Local Authorities, abbreviated TUEL or even TUOEL) is the law of the Italian Republic that establishes the principles and provisions on the sorting of Italian local authorities. It was voted during the XIII<sup>th</sup> Italian Legislature (1996–2001) but was already debated in the previous legislature. That decree collects the institutional and accounting system of local authorities: the municipalities, provinces, metropolitan cities; mountain communities; the island communities; the union of municipalities<sup>210</sup>.

Local elections in Italy are called *elezioni amministrative*. Every 5 years, citizens cast their vote for the renewal of the Communal council. Since 1993, the Communal Council is elected at the same time as the mayor. The organs of the commune (*comune*), the smallest local government unit, are the popularly

<sup>208</sup><http://www.transparency.org/country/ITA>.

<sup>209</sup><http://www.normattiva.it/static/mappa.html>, <http://www.comuniweb.net/index.htm>, <http://www.anci.it>.

<sup>210</sup><http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/00267dl.htm>.



elected communal council, the communal committee or executive body and the mayor (*sindaco*). Contrary to France and Portugal, elections do not take place simultaneously countrywide. Every year, some local elections take place to renew the local chambers and mayors. In June of 2016 for example, the elections were held in 1,366 municipalities<sup>211</sup>.

### **5.1. Effects of term limit law for local officeholders**

Municipal “advisers” and mayors ordinarily serve a term of five years (TUOEL, Article 51). A mayor, or a province president, who has served two consecutive terms is not, at the expiration of the second term, immediately re-eligible. The re-election for a third consecutive term in office of mayor (3 consecutive terms being the limited accepted) is only allowed in municipalities with population of less than 3,000 inhabitants, in accordance with the provisions of the law n° 56 of 7 April 2014<sup>212</sup>. Whoever has served two consecutive terms as a mayor is not, at the expiration of the second term, immediately re-elected to the same office, unless one of the two previous mandates has lasted less than two years, six months and one day, for any reason other than voluntary resignation (*Legge Elettorale*, p. 6)<sup>213</sup>.

The 3 consecutive terms for cities under 3,000 makes sense, their mayors tend to have little upward mobility politically: there won’t be many aspiring politicians trying to gain fame by taking these positions, especially when compared that to the mayor of Rome or Milano, whose policies probably at least get some media attention. Furthermore, the salary is not at all the same (see table 16). In this particular case, taking away the option to remain mayor as a career may reduce the number of candidates further.

---

<sup>211</sup>[http://www.comuniverso.it/index.cfm?Amministrative\\_2016Sindaci\\_eletti&menu=714](http://www.comuniverso.it/index.cfm?Amministrative_2016Sindaci_eletti&menu=714).

<sup>212</sup><http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>.

<sup>213</sup><http://www.italiaunica.it/wp-content/uploads/2014/04/LA-LEGGE-ELETTORALE-PER-LE-ELEZIONI-AMMINISTRATIVE.pdf>.

Table 16. Mayors in France, Italy and Portugal, term and salary comparison

Country	Corruption level <sup>214</sup>	Mandate	Term limit	Year of the reform	Reform under way?	Salaries
France	23	6 years	none		Proposed by President Hollande in October 2016	646 € – 8650 Euros (Paris) <sup>215</sup>
Italy	60	5 years	2 consecutive terms for cities of 3,000 and above 3 terms for cities under 3,000	2000, 2014		1290 € – 9580 € (Bologna) Roma: 4500 € Bari: 5800 € <sup>216</sup>
Portugal	29	4 years	3 consecutive terms	2005		2667 € – 3667 € + 1220 € (Porto and Lisboa) <sup>217</sup>

The purpose of the reform was clearly to establish a safeguard against the long stay of the same person in power and to deter the consolidation of a static position as head of the local government. In Italian municipalities nothing prohibits a mayor to run again after the 5 years period break between two elections. A recent study on mayor-auction data for Italy shows that there is indeed a causal effect of tenure on the behavior of local representative: “When a mayor stays in power for a longer period there is a higher probability of collusion. Alternative explanations, like mayors learning the quality of the bidders, are not supported by the data”. “When politicians stay in power for a longer period of time, there is a systematic deterioration in the functioning of the auction mechanism: we observe less participation, a higher cost of public works, and an increase in the probability that the winner is an insider and that

<sup>214</sup> Transparency.org.

<sup>215</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/regime-indemnitare>.

<sup>216</sup> [http://www.corriere.it/foto-gallery/politica/16\\_agosto\\_09/quando-guadagnano-sindaci-dipende-numero-residenti-ma-non-solo-4344c428-5e1d-11e6-bfed-33aa6b5e1635.shtml](http://www.corriere.it/foto-gallery/politica/16_agosto_09/quando-guadagnano-sindaci-dipende-numero-residenti-ma-non-solo-4344c428-5e1d-11e6-bfed-33aa6b5e1635.shtml).

<sup>217</sup> <http://observador.pt/especiais/agora-um-tema-sensivel-os-politicos-sao-mal-pagos>.

the same firm wins more often”<sup>218</sup>.

The age of the incumbent is also a determinant factor. According to a recent research, younger mayors are more likely to be reelected, have a tendency to select younger committee members; they also tend to be more energetic and productive at work. Older mayors are more likely to be conservative and are more likely to govern cities characterized by an older demographic structure<sup>219</sup>. The average age of the *sindaci* in Italy was 49,8 years ten years ago<sup>220</sup> and is now 52,8 in the 20 most populated Italian cities (see table 17).

Table 17. Age of mayors and years in office for the 20 most populated metropolitan areas in Italy

CITY	Population	Mayor	Age	Years in Office
Milan	6,623,798	Giuseppe Sala	59	1
Naples	5,294,546	Luigi de Magistris	50	6
Rome	4,447,881	Virginia Elena Raggi	39	1
Turin	1,865,284	Chiara Appendino	33	1
Venice-Padua	1,645,900	Luigi Brugnaro (Venice)	56	2
Florence	1,485,030	Dario Nardella	42	3
Bari	1,257,459	Antonio Decaro	47	3
Palermo	1,183,084	Leoluca Orlando	70	5 + 7 + 5 (1993–2000, 1985–1990)
Bologna	1,050,000	Virginio Merola	62	6
Catania	988,240	Vincenzo Bianco	66	4 + 7 + 1 (1993–2000, 1988–1989)
Brescia	924,090	Emilio Del Bono	52	4
Genova	861,318	Marco Doria	60	5
Messina-Reggio Calabria	828,507	Renato Accorinti (Messina)	63	4
Rimini	748,352	Andrea Gnassi	48	6
Modena	588,998	Gian Carlo Muzzarelli	62	3
Verona	583,069	Flavio Tosi	48	10

<sup>218</sup> D. Coviello, S. Gagliarducci, *Tenure in Office and Public Procurement*, “American economic journal: Economic policy” 2016, p. 22.

<sup>219</sup> A. Alesina, U. Troiano, T. Cassidy, *Old and Young Politicians*, p. 2.

<sup>220</sup> H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 2007, p. 50–51.

CITY	Population	Mayor	Age	Years in Office
Pisa-Livorno	571,559	Filippo Nogarín (Livorno)	47	3
Pescara	529,070	Marco Alessandrini	47	3
Vincenza	480,392	Achille Variati	64	9 + 5 (1990–1995)
Cagliari	431,302	Massimo Zedda	41	6
AVERAGE			52,8	5 years 6 months

According to the already twice-elected mayor of Verona Flavio Tosi (Lega Nord, Right-Wing party), the Italian case is quite unique in Europe. Tosi recently expressed his desire to run for a third mandate and declared that “The limit of only two consecutive terms, in fact, is a constraint only in Italy, and only for mayors, not for MPs and members of the regional chambers, while in other countries, such as England, Germany, France, Spain, the choice of re-election is, more democratically, delegated to the citizens through the votes”<sup>221</sup>.



Figure 18. Virginia Raggi, after her victory in the 2016 Elections, News18.com

On the other side of the political spectrum, Virginia Raggi, the new mayor of Rome (elected in June 2016) from Beppe Grillo’s 5 Stars Movement (M5S) “anti-establishment party” declared in an interview with Rolling Stone magazine that she would not run for another term: “We have a limit of two

<sup>221</sup><http://www.tpi.it/mondo/italia/tosi-verona-cie>.

terms [at M5S]. The first one I have already completed as a member of the city council: the next will be the last. Even if get elected, I shall never run again”<sup>222</sup>. She did get elected a few days after this declaration. Raggi came in first place in the first round of voting, and won the second round with 67.2 percent of the votes.

Younger ever mayor of Rome at age 38, and first ever woman to hold the title, Raggi had already been elected first citizen by the city council of the Eternal city when former mayor Ignazio Marino had to resign in October of 2015<sup>223</sup>. Raggi campaigned on a platform of addressing the Italian capital's enduring issues, from infrastructure to corruption. Critics had pointed to her relative lack of experience as a potential shortcoming. Raggi's political experience being limited to a few years on Rome's City Council<sup>224</sup>.

Raggi, Rome's first female mayor, stood for transparency and honesty, an enemy of corruption but the state prosecutor has now accused her of just that and other crimes. Raggi is currently being probed in two separate cases of corruption and misuse of office<sup>225</sup>. The latest poll shows that Italians are divided on the issue: 45% believe the young lawyer is not up to the task, while 43% consider that she Raggi is a victim of a defamation campaign from her opponents and the mass media<sup>226</sup>.

In Turin, Chiara Appendino, an economist aged only 31, also belonging to the 5 Stars Movement, was elected in June 19, 2016 after the second round with 55% of the votes. Appendino, following the rules of the movement, also vowed not to run for another term since she was a member of the former communal council<sup>227</sup>. Appendino is now, according to the latest polls, the most popular mayor of the Peninsula while Raggi is struggling due to her judiciary

---

<sup>222</sup><http://roma.corriere.it/amministrative-2016/notizie/elezioni-amministrative-2016-roma-raggi-sindaco-solo-mandato-d7f52c3e-32e4-11e6-a482-ab4404438124.shtml>.

<sup>223</sup><https://www.theguardian.com/world/2016/jun/19/rome-likely-to-have-elected-its-first-female-mayor>.

<sup>224</sup><http://edition.cnn.com/2016/06/20/europe/italy-rome-mayor-virginia-raggi>.

<sup>225</sup><https://www.ft.com/content/ccbf4814-f444-11e6-8758-6876151821a6>.

<sup>226</sup>[http://www.termometropolitico.it/1245667\\_sondaggi-politici-italiani-divisi-su-virginia-raggi.html](http://www.termometropolitico.it/1245667_sondaggi-politici-italiani-divisi-su-virginia-raggi.html) (February 15, 2017).

<sup>227</sup><http://www.lastampa.it/2016/06/18/italia/politica/virginia-e-chiara-sindache-dimezzate-per-la-regola-dei-stelle-potranno-fare-un-solo-mandato-Aq0kjdg9MPObmiZJKIZTI/pagina.html>.

predicament<sup>228</sup>.

In Italy, as in France, there is a growing distrust toward career politicians, but local entities, mayors and region presidents, are still the representatives who, in average, receive the highest approval percentage at 41% and 32% respectively<sup>229</sup>.

## 6. Local government system in England and Wales

The United Kingdom is ranked 10<sup>th</sup> at the Transparency International's ranking. Each of the four countries of the United Kingdom has its own separate historical system of local government predating the UK itself. English local government pattern is quite complex, with the distribution of functions varying according to the historical local arrangements. Much of the 20<sup>th</sup> century was spent searching for an idealized system of local government. The most sweeping change in that period was the Local Government Act 1972<sup>230</sup>, which resulted in a uniform two-tier system of counties and districts being introduced in 1974. Further waves of reform has led to a more heterogeneous system in use today. Local government reorganization occurred in 2009 and there are currently 56 unitary authorities in England, and 27 shire counties split into 201 (non-metropolitan) districts.

Legislation concerning local government in England is decided by the Parliament and Government of the United Kingdom. England does not have a devolved parliament or regional assemblies, outside Greater London and so is entirely subject to the administration of the UK Government in Westminster. Local Government Acts are a generic name for all legislation which relates to local government. Local government in England operates under either a one tier system-unitary authorities, or a two tier system-county and district councils. There are five types of local authority in England, these are:

1. County councils – cover the whole county and provide 80 per cent

<sup>228</sup>[http://www.termometropolitico.it/1241630\\_sondaggi-politici-ipr-sindaci-governatori-appendino-zaia-i-piu-amati.html](http://www.termometropolitico.it/1241630_sondaggi-politici-ipr-sindaci-governatori-appendino-zaia-i-piu-amati.html).

<sup>229</sup>[http://www.termometropolitico.it/1195372\\_sondaggio-swg-sindaci-e-comuni-gli-enti-locali-piu-amati-0611.html](http://www.termometropolitico.it/1195372_sondaggio-swg-sindaci-e-comuni-gli-enti-locali-piu-amati-0611.html).

<sup>230</sup><http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>.

- of services in these areas, including children's services and adult social care.
2. District councils – cover a smaller area, providing more local services (such as housing, local planning, waste and leisure but not children's services or adult social care), can be called district, borough or city councils.
  3. Unitary authorities – just one level of local government responsible for all local services, can be called a council (e.g. Medway Council), a city council (e.g. Nottingham City Council) or borough council (e.g. Reading Borough Council).
  4. London boroughs – each of the 32 boroughs is a unitary authority.
  5. Metropolitan districts – effectively unitary authorities, the name being a relic from past organisational arrangements. They can be called metropolitan borough or city councils.

The country is been subdivided into nine regions since 1994. One of these, London, has an elected Assembly and Mayor, but the others have a relatively minor role: Regional Development Agencies were abolished in 2012, though unelected “leader's boards” continue as consultative forums. England is further divided in 48 ceremonial counties, although these have only a limited role in public policy. For the purposes of local government, the country is divided into counties, districts and parishes. The counties typically have populations of 300,000 to 1.4 million. The Local Government Act 1888 established the county council as the highest tier of the English two tier local government system. The system established by the 1888 act, although significantly amended in 1894 although reformed in 1929 and 1933, survived largely unaltered until 1973 when the current county councils were established. In recent years the trend has been towards smaller unitary authorities combining the functions of district and county councils in one body.

There are 9–10,000 local councils in England, including town, parish, community, neighbourhood and village councils. Scotland and Wales have a similar system of community councils that sit below the principal councils. At the 2013 Census of Local Authority Councillors, there were roughly 18,100 councillors in England. The latest figures show 1,264 councillors in Wales,

1,223 in Scotland and 462 in Northern Ireland. Local government is collectively one of the largest employers in England, employing nearly 1.5 million full time equivalent staff<sup>231</sup>. These include school teachers, social services, the police, firefighters and many other office and manual workers. Education is the largest locally provided service<sup>232</sup>.

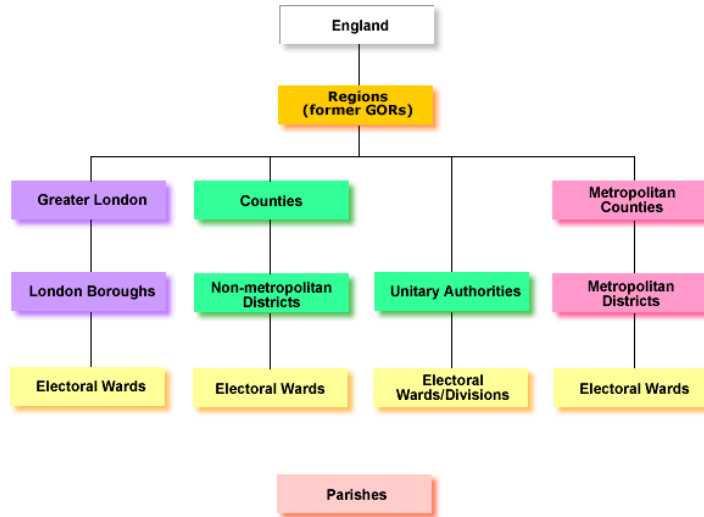


Figure 19. Detailed information on the administrative structure within England, Office for National Statistics

The smallest type of administrative area in England is the parish, the equivalent unit in Wales is the community. Parishes cover only part of England. English parishes are a very old form of spatial unit which originally represented areas of both civil and ecclesiastical administration. They used to be significant local government areas but now have very limited functions. Not all parishes have a council – if there are fewer than 200 parishioners, or if the parishioners do not want one, decisions can instead be taken at parish meetings. The geography is further complicated by the fact that several smaller parishes may come together to elect a joint council. Consequently some areas of the country have parishes and others don't. Non-civil parish areas (NCP) refer to the area in a local authority not comprised of parishes, i.e. unparished areas.

<sup>231</sup><http://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures/#how-many-councils-are-there>.

<sup>232</sup><http://www.politics.co.uk/reference/local-government-structure>.



In England, where a borough or a city is a local government district or a civil parish, the mayor is elected annually by the council from their number and chairs meetings of the council. In 2000 the Labour government led by Tony Blair passed a local government reform which changed this system somewhat. Several districts in England now have directly elected mayors with real powers and an advisory cabinet to assist them. The municipal year usually begins in May, following any local elections. It is not a fixed date so the number of days in any municipal year varies. Local councillors are elected for 4-year terms by the local community to represent its views. Some councils elect all of their councillors at the same time. Other councils elect half or a third of their councillors at each election<sup>233</sup>. England's longest serving councillor is Lloyd Wilce, 88 years old, for the Labour party. By 20th May 2015 he had served on Cinderford Town Council for 66 years<sup>234</sup>.

Since the Local Government Act 2000, there have been a range of options for how a local council executive leadership can be constituted, and installing a directly elected mayor is one of these options. The 2000 act ended the previous committee-based system, where functions were exercised by committees of the council. All of several hundred principal councils were required to review their executive arrangements under the 2000 legislation. Local authorities considering the option of an elected mayor were required to put the question to a local referendum. The introduction of directly elected mayors was the most radical innovation in the Act. About thirty local referendums have been held, the majority of which have decided against the elected mayor option. Using the powers in the Localism Act 2011, on 3 May 2012, referendums were held in 10 English cities to decide whether or not to switch to a system that includes a directly elected mayor. Only one, Bristol, voted for a mayoral system. One of the main purpose of the 2000 Act was to give powers to local authorities.

With the Local Government Act 2000, all of the several hundred principal local councils in England and Wales were required to review their

---

<sup>233</sup><https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works/local-councillors-and-elections>.

<sup>234</sup><http://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures>,  
<http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/longest-serving-councillor-66-years-5728573>.

executive arrangements. Most local authorities opted for the “leader and cabinet” model where the council leader is selected from the councillors, but in some areas the council proposes to adopt the “mayor and cabinet” model. As of 2017 there are 17 directly elected mayors in England (including the Mayor of London). Directly elected mayors of England have a four years term. In some cases, the election of councillors coincides with the election of the mayor, in others, it does not<sup>235</sup>.

Wales is subject to the administration of both the UK Government in Westminster and also the National Assembly for Wales in Cardiff. Wales is subdivided into 22 unitary authorities, which in turn are divided into electoral wards and communities. Following the 1994 Local Government (Wales) Act, the eight counties and 37 districts of Wales were replaced in April 1996 by 22 unitary authorities (UA) with responsibilities for all aspects of local government. UAs are built from electoral wards. They are also divided into communities. Wales changed to using the term 'electoral wards' instead of 'electoral divisions' in August 2013.

The Welsh equivalent of parishes are communities, which fit into and change with unitary authorities. Their councils have similar powers to English parish councils and may also choose to call themselves town councils. Unlike parishes in England, communities cover the whole of Wales. There are 870 communities in Wales, over 730 of which currently have a council.

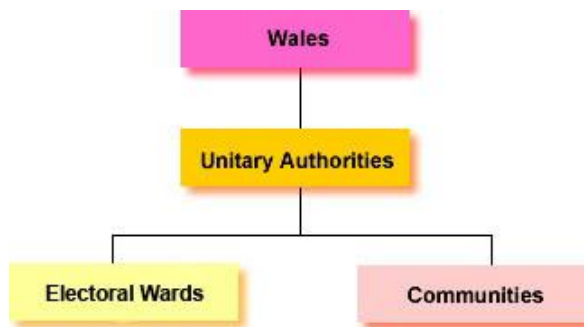


Figure 20. Welsh geographical structure, Office for National Statistics

<sup>235</sup> H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 2007, p. 38.

## 6.1. Term limits proposals in England and Wales

The *Councillors Commission Report and Recommendations* of 2007 chaired by Dame Jane Roberts (Labour Party) made 64 recommendations aimed at local authorities. Among them, Recommendation 22 was for the implementation of a five terms or 20 years limit:

“Although there was not unanimity among the Commissioners, we believe that the number of consecutive terms a councillor can serve should be limited. We recognise that there are arguments against term limits. But, as we have said earlier, some local authorities and local political parties operate much as an exclusive club in which the same personalities reappear for long periods and new entrants are discouraged. Local government and local parties have to look outwards, and recognise that change and renewal is a regular process. Term limits are a way of challenging them in these areas”<sup>236</sup>.

In case of elected mayors, the Commission recommended “a tighter limit of three consecutive terms”. “A single individual remaining in position apparently indefinitely can, however, inhibit the skills development of other able leadership candidates. And, as in any organisation, an unchanging leadership can sometimes create a human structural barrier to achieving necessary changes. It is rare in most fields for leaders of modern organisations to remain in post for extremely prolonged periods. Term limits are our solution to the need to encourage turnover and succession planning, and as a way for local government to signal that it is an evolving, regularly changing institution”<sup>237</sup>.

This particular recommendation sparked much debate<sup>238</sup>. A few weeks later, George Jones and John Stewart (Professors at LSE and the Institute of Local Government Studies at the University of Birmingham), reacted to the Commission Report. Jones and Stewart considered that Recommendation 22 could “damage local government”. In the first place, according to them, it

---

<sup>236</sup> *Representing the future, The report of the Councillors Commission, Department for Communities and Local Government*, London, December 2007, p. 42.

<sup>237</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>238</sup> <http://www.lgiu.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/Councillors-Commission-Report-and-Recommendations.pdf>.

would only affect 9% of the councillors, and they also stated that “the electorate should be able to make their own choice, not to have choices denied them by legislation. If they want to choose a councillor who has been one for 20 or thirty or more years, they should be free to do so”. “Choices about who should be elected should be made by voters – not by legislation”<sup>239</sup>. In October 2007, an amendment to the Greater London Authority Bill opposition peers in the House of Lords wanted to set a two-term limit for anyone holding the office of Mayor, but the Lords amendment was rejected without a vote<sup>240</sup>.

Among the 10 new rules suggested by the Labour Party during the “Campaign for Labour Party Democracy of 2016, rule number 8 was to implement term limits for mayors: “Directly-Elected Mayors were introduced by the Local Government Act 2000 and, from their entry into function after the 2002 Local Elections until 2008, the Labour Party rules stipulated that Directly-Elected Mayors who were Labour Party members could not stand for re-election after having served two terms. This time limit was removed on the recommendation of the NEC Local Government Committee in 2008. Unique among public offices subject to universal suffrage, Directly-Elected Mayors have presidential-type executive powers. These powers are not always counterbalanced by adequate checks and balances therefore, in the interests of healthy democratic local governance, a single individual should not hold these powers for a long period of time”<sup>241</sup>.

Interestingly enough, an almost similar reform pattern was recommended in 2015 by the Welsh government in its White Paper, a response to the “Williams Commission” report of January 2014<sup>242</sup>: a limit of five terms for local councillors, and two terms as member of a Council’s executive<sup>243</sup>. As

<sup>239</sup><https://www.localgov.co.uk/End-of-term-report/23201>.

<sup>240</sup>[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/england/london/7040316.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/7040316.stm). Local Government Minister John Healey said: “The purpose is clear – they can’t beat Ken Livingstone at the ballot box so they are trying to bar him from standing at all. It should be for Londoners to decide whether they want Ken Livingstone to continue to serve as their London Mayor – not MPs from all parts of the UK and certainly not members of the unelected House in another place”.

<sup>241</sup><https://edsunionblog.wordpress.com/2016/04/05/suggested-10-rule-changes-from-campaign-for-labour-party-democracy-deadline-24-june>.

<sup>242</sup><http://gov.wales/docs/dpsp/publications/psgd/140120-psgd-full-report-env2.pdf>.

<sup>243</sup>Welsh Government, *Devolution, Democracy and Delivery White Paper, Reforming Local*

stated by the Welsh Government's White paper, the actual situation is that "the vast majority of councillors are white, male and over 50".

Welsh Public services Minister Leighton Andrews (Welsh Labour Party) explained why the government wanted to implement that particular reform: "Being a councillor shouldn't be a job for life, it should be a vocation, about service to the community, it's not a career. It's something that we want anyone who is active in their community to think about playing a role"<sup>244</sup>.

Among the changes proposed in the White Paper were: Council elections every five years, not four as at present a maximum five terms (25 years) for councillors, and a maximum of two terms (10 years) for council leaders and cabinet members. The White Paper quoted the Williams Commission Report, saying that the make-up of councils was a "poor reflection" of the communities they serve, with 60% of councillors being aged over sixty, and men outnumbering women three to one. Mr Andrews told BBC Wales: "It's seen as a bit of an old boys' club and we want to cut out the cosy cabals"<sup>245</sup>.

The White Paper highlighted research that suggested term limits could potentially lead to a more diverse pool of candidates for election. However, the Welsh Government also acknowledged that the research was not conclusive, "not least that the ballot box gives the electorate the opportunity to impose their own term limits"<sup>246</sup>.

A popular consultation on the topic was held later in 2015 for a two-week period from 3 February to 28 April 2015. The consultation showed that, while there was some support for the introduction of term limits, there was little consensus about what any limit should be. Furthermore, a total of 21 local authorities, and the WLGA, opposed the proposal for term limits.

The summary went on to note: For all of the suggested term limits there were two main arguments put forward to support respondents' views. Firstly, it

---

*Government: Power to Local People*, February 2015, p. 24, <http://www.senedd.assembly.wales/documents/s52612/Research%20Brief.pdf>.

<sup>244</sup> [http://www.southwalesargus.co.uk/news/11767766.Term\\_limits\\_proposed\\_for\\_Welsh\\_councillors](http://www.southwalesargus.co.uk/news/11767766.Term_limits_proposed_for_Welsh_councillors).

<sup>245</sup> W. Paul, *Commission on Public Service Governance and Delivery*, January 2014, p. 174, <http://www.thewave.co.uk/news/local/fixed-term-limit-for-councillors-in-wales>.

<sup>246</sup> <http://www.senedd.assembly.wales/documents/s52612/Research%20Brief.pdf>.

was suggested, any changes to term limits should apply to all levels of political representation across Wales. Secondly, it was argued, the evidence provided by the Welsh Government in the White Paper is insufficient basis to make such a change: “Apparent support for term limits amongst the online respondents is in the majority (57%) but there was no strong feelings towards the term limit of 5 consecutive terms for Elected Members (31%) and an alternative limit (26%). In addition, 35% did not support the limit,<sup>247</sup> 26% suggested an alternative limit; and 7% did not know. The most commonly suggested alternative limit amongst the online respondents was for three terms. A two-term limit was the second most common suggestion. In addition, within the online respondents there was apparent support for a two-consecutive-term limit for Cabinet Members (59%). However, there was not strong feeling for either the limit proposed (47%) or for an alternative limit (12%). Around a third (33%) did not support the limit; and 9% did not know. There was less commonality in the alternative term limits suggested by the online respondents, with one and three terms most commonly highlighted.

In relation to term limits for Leaders or Elected Mayors, there was apparent support amongst online respondents (64%). Specifically, half of the online respondents (53%) supported a two-consecutive-term limit, 29% did not support the limit; 11% suggested an alternative limit; and 7% did not know. The most common alternative limits suggested by the online respondents were one, two and three terms. In contrast, 21 Local Authorities and the WLGA disagreed with all the proposals for term limits<sup>247</sup>. Accordingly, drawing from the results of the Consultation, on 17 June 2015 Minister Leighton Andrews announced in a written statement that he had decided not to proceed with the term limit proposal<sup>248</sup>.

Conservative Welsh shadow local government minister Janet Finch-Saunders didn't seem to agree either on the proposed reform, she said that there was an “urgent need for fresh blood and greater diversity” in local government,

<sup>247</sup> Welsh Government, *Devolution, Democracy and Delivery White Paper, Reforming Local Government: Power to Local People, Consultation, Summary of Responses*, July 2015, p. 17.

<sup>248</sup> <http://www.senedd.assembly.wales/documents/s52612/Research%20Brief.pdf><http://gov.wales/about/cabinet/cabinetstatements/previous-administration/2015/lgfutur/?lang=en>.

but that banning some candidates from standing again “may not be the fairest or most effective way to introduce younger candidates”<sup>249</sup>.

## 7. Conclusion

In the midst of a growing distrust for politics and increased public consciousness of scandals and corruption, term limit laws have already been enforced in Portugal and Italy these last years. In these two countries, the population approves the reforms, as indicated by regular opinion polls. Indeed, term limits are popular, and the voters would not have it another way. In England and Wales, term limits have recently been recommended by various Commissions but eventually rejected in that latter country for lack of public and institutional support. It may not be the end of the idea though.

In France, many politicians, mostly from the left-wing parties, are now calling for the same miracle reform that would regenerate democratic life, check the powerful local officeholders, and limit the ever-growing abstention during elections. No matter how strenuously legislators and lobbyists may argue that term limits have made elected representatives less powerful in the countries where such reforms have been adopted, people outside of local governments are not ready to accept it. The actual crisis of democracy and representation probably requires new reforms to enlarge the participatory rights of the citizens and a more active participation of the citizens in the political and social life.

Reforms in Italy and in Portugal are recent (effective in 2013 for Portugal), their full impact not yet available for a valid analysis. A more detailed exploitation of a larger database, including all the European nations, but also Mexico, Brazil and the United States, where these reforms are constitutional (at the national or local scale) would certainly reveal more information and allow for more precise conclusions.

---

<sup>249</sup><http://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-31097569>.

**dr Eric Pinzelli**

## **Ograniczenia kadencji przedstawicieli samorządu terytorialnego w Europie – porównanie Francji, Portugalii i Włoch**

### **1. Wprowadzenie**

Czy możemy usprawnić demokrację przez wprowadzenie ograniczeń kadencji na poziomie lokalnym i regionalnym? Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo zajęła jasne stanowisko w tej sprawie, wprowadzając odpowiednie regulacje nawiązujące do ograniczeń istniejących w starożytnej Europie. Począwszy od czasów słynnej demokracji ateńskiej, przez prestiżową republikę rzymską, sędziom przysługiwała wyłącznie roczna kadencja, bez możliwości reelekcji przez kolejnych 10 lat<sup>141</sup>.

Gdyby uprawianie polityki traktować jako służbę publiczną, a nie jako zawód czy ścieżkę kariery zawodowej, dowodem na istnienie zdrowego społeczeństwa demokratycznego byłby kraj rządzony przez obywateli, nie zaś przez wyspecjalizowaną klasę polityczną. Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych przez Stevena Grinera, „ograniczenie kadencji stanowi swoisty test na koncentrację władzy; wzmacnia demokrację i zapewnia długotrwałą stabilizację”<sup>142</sup>. Obywatelskie zaangażowanie opuszcza Europę i konieczne jest podjęcie odpowiednich działań, aby odwrócić tę tendencję. Mimo faktu, że obecny nurt społeczny, determinowany przez nastroje antypolityczne, z zadowoleniem przyjąłby ograniczenie kadencji, sam temat wywołuje silne emocje. Oczywiście wielu działaczy sceny politycznej, którzy obecnie zajmują wysokie stanowiska we władzach, zazwyczaj negatywnie odbiera ten pomysł i rzadko stanowi siłę napędową tego rodzaju reform.

---

<sup>141</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, *Report on Democracy, Limitation of Mandates, and incompatibility of Political Functions*, 2012, s. 8, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027rev-e).

<sup>142</sup> S. Griner, *Term Limits can Check Corruption and Promote Political Accountability*, „Americas Quaterly” 2009 (wiosna).



W prawie żadnym kraju europejskim nie znajdziemy regulacji prawnych dotyczących reelekcji. Z kolei tam, gdzie takie uregulowania prawne istnieją, praktyka ograniczania mandatów i reelekcji dotyczy w większości głowy państwa. Podobne regulacje prawne rzadko odnoszą się do lokalnych przedstawicieli władz, z wyjątkiem Portugalii, w której konstytucji z 1976 r. istnieje zapis dotyczący wszystkich poziomów, w tym gminy, oraz Włoch, gdzie od sierpnia 2000 r. zarządzający gminą o populacji przekraczającej 3 tys. mieszkańców i prezydenci prowincji mogą sprawować władzę tylko przez dwie kolejne kadencje. W lutym 2017 r. bułgarska partia socjalistyczna przyjęła pewne zmiany w przepisach prawnych ograniczające kadencje swoim posłom do nie więcej niż 12 lat (3 pełne kadencje), ale nie dotyczy to struktur lokalnych<sup>143</sup>. Istnieje wiele różnych modeli samorządu terytorialnego w Europie: we Francji, w Hiszpanii, w Grecji, we Włoszech i w Portugalii burmistrz stoi na czele listy do rady gminy; w Belgii, Luksemburgu i Holandii burmistrzowie są mianowani przez rząd centralny na okres 6 lat. W przeciwieństwie do włodarzy gmin wybieranych w Polsce i Rumunii – w Finlandii, Irlandii i Islandii gmina jest zarządzana przez mianowanego zarządcę.

Jeśli chodzi o skutki ograniczenia kadencyjności w ogóle, widoczne są wpływy głównie Stanów Zjednoczonych; modele różnią się jednak, co powoduje, że dojście do konkluzji jest trudne. Nawet w takim przypadku najnowsze badania nadal nie rozstrzygają tych kwestii<sup>144</sup>. Z powodu braku akademickich danych statystycznych z krajów europejskich dostępne są wyłącznie spekulatywne i subiektywne wnioski.

Niniejszy raport zawiera przegląd przypadków ograniczenia kadencyjności na poziomie lokalnym w trzech różnych krajach europejskich. Badaniom poddano sytuację we Francji, w której ograniczenie kadencyjności na poziomie lokalnym nie zostało jeszcze implementowane, ale temat wywołuje tam coraz większe poruszenie, oraz przypadek Portugalii i Włoch, gdzie wyegzekwowano

<sup>143</sup> <http://sofiaglobe.com/2017/02/05/bulgarian-socialist-party-puts-12-year-term-limit-on-its-members-of-parliament>.

<sup>144</sup> S.M. Caress, T.T. Kunioka, *Therefore, any effort to definitively assess the consequences of term limits must be done with caution*. W: *Term Limits and Their Consequences The Aftermath of Legislative Reform*, New York 2012, s. 167.

wprowadzenie przepisów ograniczających liczbę kadencji dla przedstawicieli władz lokalnych.

Umocowanie i popularność są efemeryczne. System demokratyczny powinien zapewnić elektoratowi prerogatywę do zmiany zdania, a politycy z kolei winni zachęcać swoich wyborców do takiego działania<sup>145</sup>. Unia Europejska podkreśla, że: „ograniczenie mandatów jest kwestią kluczową dla sprawującego władzę w odniesieniu do jego odpowiedzialności politycznej”<sup>146</sup>.

## 2. Argumenty przeciw ograniczeniu kadencyjności

Bez względu na kraj lub sytuację argumenty pozostają takie same: po pierwsze, niektórzy uważają, że pozbawienie wyborców prawa wyboru swojego kandydata byłoby „niedemokratyczne”. Przeciwnicy twierdzą, że nie ma zagrożenia w tej kwestii, ponieważ wybory są organizowane regularnie. Ograniczenie kadencji miałoby również niewielkie zastosowanie wobec skorumpowanych polityków, ponieważ nie gwarantowałoby przez nich samych rozkwitu wielopartyjnej demokracji. Najlepszym argumentem przeciwko ograniczeniu kadencji byłiby sami wyborcy<sup>147</sup>. Jeśli osoby zajmujące urząd są ponownie wybrane, to dzieje się tak dlatego, że taka jest wola wyborców, którzy jednak mogą być wprowadzeni w błąd. Politycy nie mogą kupić głosów wyborców, ale kupują reklamę. Jeśli reklama zachęci ludzi do głosowania na nich, będzie to negatywnie świadczyło o wyborcach, nie zaś o samych politykach<sup>148</sup>.

Choć takie rozwiązanie może być skutecznie w zakresie ograniczenia kadencji skorumpowanego polityka, samo ograniczenie kadencji nie daje gwarancji, że następca będzie mniej skorumpowany, a tym samym można skutecznie ograniczyć kadencję uczciwym i zdolnym politykom, którzy zostaną zastąpieni przez mniej uczciwych lub mniej zdolnych, z mniejszymi kwalifikacjami. Wyborcy wydają się wierzyć, że ograniczenie kadencji jest w stanie wyeliminować niesprawiedliwe korzyści polityczne i elastyczność polityki, które towa-

<sup>145</sup> Tamże.

<sup>146</sup> Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo.

<sup>147</sup> T. Kaufman, *The best argument against term limits? The voters*, „Delaware Online” 23.05.2014.

<sup>148</sup> L. Albright, *Why you're wrong about term limits*, „Conservative Review” 18.07.2016.

rzyszą długoterminowej karierze politycznej. Z drugiej strony, choć nie istnieją instytucjonalne bariery w celu wyeliminowania małowartościowych polityków, widoczne są potencjalnie znaczące korzyści z posiadania doświadczonego lidera w urzędzie.

Czy racjonalny jest zatem zakaz ponownego wyboru zdolnej osoby zajmującej urząd na rzecz konieczności dokonania wyboru między kandydatami bez doświadczenia?

Wielu burmistrzów pytanych o powody ubiegania się o stanowisko po raz trzeci, czwarty lub piąty twierdzi, że ich funkcja wymaga ciągłości i że „efektywności działań nie da się osiągnąć w czasie krótszym niż 15 lat”, jak wyjaśnił Nicolas Dupont-Aignan – francuski członek parlamentu i burmistrz. Zdaniem Jean-Claude’a Gaudina, 78-letniego burmistrza Marsylii piastującego urząd od 1995 r., „w kraju, gdzie średnia długość życia stale rośnie, nie widzę potrzeby, aby wszystkie osoby powyżej 70. roku życia przechodziły na emeryturę”<sup>149</sup>.

Czy istnieje zatem idealne rozwiązanie dotyczące długości kadencji, przez którą jedna osoba mogłaby zajmować swój urząd? Każda odpowiedź jest możliwa. Konsekwencją ograniczenia kadencji może być sytuacja, w której w kolejnych wyborach do gmin weźmie udział duża liczba kandydatów niekwalifikujących się do ponownego wyboru, ponadto mogą pojawić się poważne obawy dotyczące kwestii odpowiedzialności w stosunku do społeczeństwa. Często jedynym powodem, który utrzymuje członków w wirze kandydowania, jest obawa wykluczenia z następnych wyborów. Ograniczenie kadencji eliminuje tę obawę, nie dając tym osobom powodu, aby w dalszym ciągu słuchać społeczności<sup>150</sup>. Inni twierdzą, że władza nie rozprasza się, lecz ulega transferowi; kiedy regulacje dotyczące ograniczenia kadencji się zinstytucjonalizują, władza nie zostanie przekazana nowym młodym przedstawicielom, ale raczej tym niewybieralnym: konsultantom, obsłudze i lobbystom<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> <https://www.mediapart.fr/journal/france/230114/non-cumul-des-mandats-dans-le-temps-l-enjeuoublie-de-la-loi?onglet=full>.

<sup>150</sup> L. Albright, *Why you're wrong...*

<sup>151</sup> G. Loudon, *The Case against term limits*, „World Net Daily” 1.11.2015.

### 3. Przypadek Francji: skrajny przykład koncentracji władzy lokalnej

Francja znajduje się na 23. miejscu w rankingu Transparency International dotyczącym postrzegania korupcji (2016)<sup>152</sup>. Jest państwem unitarnym, jednak jej jednostki administracyjne (regiony, departamenty i gminy) pełnią odmienne funkcje prawne, a rząd krajowy ma zakaz ingerencji w ich normalne funkcjonowanie.

We Francji stanowiska w urzędach publicznych zajmuje 618384 osób (86% w radach miejskich), co stanowi ok. 1% populacji całego kraju. Obecnie urzęduje w nim 36635 burmistrzów, 519417 członków rad miejskich, ok. 38 tys. członków rad „wspólnych” i 2,04 tys. członków rad regionalnych.

Prawo francuskie<sup>153</sup> nie zawiera ograniczeń kadencji burmistrza czy prezydenta regionu. Jedyne stosowane ograniczenie dotyczy wyboru prezydenta kraju, który może być ponownie wybrany tylko raz po upływie uprzednio sprawowanej 5-letniej kadencji<sup>154</sup>. Lokalnych polityków, którzy są wielokrotnie wybierani, nazywa się „dinozaurami”. Czas trwania kadencji burmistrza jest równy kadencji rady miejskiej i wynosi 6 lat<sup>155</sup>. Oznacza to, że ta sama osoba może być ponownie wybierana co 6 lat aż do śmierci. To samo odnosi się do prezesa regionu i członków rad regionalnych. Francuskie systemy samorządowe dotyczące burmistrzów są uważane za najpotężniejsze w Europie<sup>156</sup>.

Paradoksem francuskim jest to, że kiedy podczas ostatnich wyborów samorządowych w 2014 r. ubiegałem się o urząd, 25% burmistrzów w miastach powyżej 30 tys. mieszkańców pełniło swoje funkcje co najmniej od 18 lat (zob. dane poniżej).

<sup>152</sup> [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table).

<sup>153</sup> Electoral Code – francuskie prawo wyborcze.

<sup>154</sup> Konstytucja z 1958 r., art. 6.

<sup>155</sup> Electoral Code, art. L 227.

<sup>156</sup> H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 2007, s. 38–40.



Rycina 12. Michel Sainte-Marie, ceremonia powitania noworocznego, 8 stycznia 2014 r.

Przypadek socjalisty Michela Sainte-Marie to tylko jeden z wielu skrajnych przykładów: był on radnym miasta Mérignac (położonego w pobliżu Bordeaux liczącego 69 tys. mieszkańców) od 1971 r., a burmistrzem – od 1974 r. W końcu w 2014 r., po siedmiu kolejnych kadencjach z rzędu i prawie 40 latach sprawowania urzędu, w wieku 76 lat postanowił nie ubiegać się o reelekcję na kolejną kadencję. Dłuższy staż miał Aimé Césaire, który pozostawał na stanowisku w Fort-de-France (Martynika) przez zdumiewające 56 lat (1945–2001), aż do ukończenia 88 lat! Jacques Chaban-Delmas był merem Bordeaux przez 48 lat (1947–1995), a zastąpiony został przez Alaina Juppé, który sprawuje urząd do dzisiaj. Rekord nadal należy do Charlesa Edmonda Mathisa, burmistrza sprawującego urząd przez 70 lat (1878–1953) – aż do śmierci w wieku 101 lat. Nic zatem dziwnego, że Francja ma jedną z najwyższych średnich wieku osób sprawujących władzę w gminach w Europie. Kształtuje się ona na poziomie 56,4 roku<sup>157</sup>.

<sup>157</sup> K. Steyvers, H. Reynaert, *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, s. 50–51.

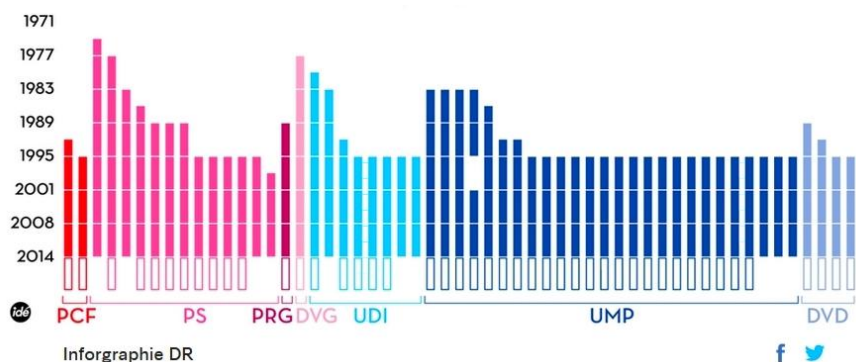
Tabela 13. Burmistrzowie miast liczących min. 30 tys. mieszkańców, wybierani co najmniej od 1995 r. i ubiegający się o wybór na kolejną kadencję (dane za 2014 r.)<sup>158</sup> (Liberation.fr)

Nazwisko	Jednostka samorządu terytorialnego	Partia	Liczba lat sprawowania urzędu
Alain Audoubert	Vitry-sur-Seine	PCF	37
Jacques Mahéas	Neuilly-sur-Marne	DVG	37
Laurent Cathala	Créteil	PS	34
André Santini	Issy-les-Moulineaux	UDI	31
Jean-Pierre Schosteck	Châtillon	UMP	31
Francis Delattre	Franconville	UMP	31
Christian Dupuy	Suresnes	UMP	29
Gilles Catoire	Clichy	PS	27
Philippe Marini	Compiègne	UMP	25
René Couanau	Saint-Malo	DVD	25
Michel Delebarre	Dunkerque	PS	25
Patrick Balkany	Levallois-Perret	UMP	24
Alain Rodet	Limoges	PS	23
François Asensi	Tremblay-en-France	PCF	22
François-Xavier Villain	Cambrai	UDI	22
Michel Herbillon	Maisons-Alfort	UMP	22
Gilles Carrez	Le-Perreux-sur-Marne	UMP	21
Alain Cazabonne	Talence	DVD	20
Jean-Loup Metton	Jean-Loup Metton	UDI	19
Alexandre Joly	Houilles	DVD	19
Gilles Bourdouleix	Cholet	DVD	19
Alain Calmat	Livry-Gargan	PS	19
Philippe Le Breton	Joué-les-Tours	PS	19
Jean Germain	Tours	PS	19
Jean-Paul Planchou	Chelles	PS	19
Vincent Delahaye	Massy	UDI	19
Michel Pajon	Noisy-le-Grand	UDI	19
Jean Leonetti	Antibes	UMP	19
Jean-Sébastien Vialatte	Six-Fours-les-Plages	UMP	19
Jean-Claude Gaudin	Marseille	UMP	19
Jean Denais	Thonon-les-Bains	UMP	19
Louis Nègre	Cagnes-sur-Mer	UMP	19
Gérard Hamel	Dreux	UMP	19

<sup>158</sup> [http://www.liberation.fr/france/2014/02/05/maire-un-siege-sans-bascule\\_978249](http://www.liberation.fr/france/2014/02/05/maire-un-siege-sans-bascule_978249).

Nazwisko	Jednostka samorządu terytorialnego	Partia	Liczba lat sprawowania urzędu
Michèle Tabarot	Le Cannet	UMP	19
François Baroin	Troyes	UMP	19
Max Roustan	Alès	UMP	19
Alain Juppé	Bordeaux	UMP	19
Jacques Kossowski	Courbevoie	UMP	19
Gilbert Meyer	Colmar	UMP	19
Georges Siffredi	Châtenay-Malabry	UMP	19
Pierre Fond	Sartrouville	UMP	19
Jean-François Copé	Meaux	UMP	19
Michel Teulet	Gagny	UMP	18
Alain Audoubert	Vitry-sur-Seine	PCF	18

Legenda: PCF – Partia Francuskich Komunistów (lewica); PS – Partia Socjalistów (lewica); DVG – Różni Lewacy (lewica); PRG – Radykalni Lewicowcy (lewica); UDI – Unia Niezależnych i Demokratów (centrum); UMP – Unia Ruchu Popularnych (teraz: Republikańskie, LR; prawica); DVD – Różni Prawicowcy (prawica)



Rycina 13. Burmistrzowie miast liczących powyżej 30 tys. mieszkańców, wybrani min. trzy razy (Liberation.fr<sup>159</sup>)

<sup>159</sup> Tamże.

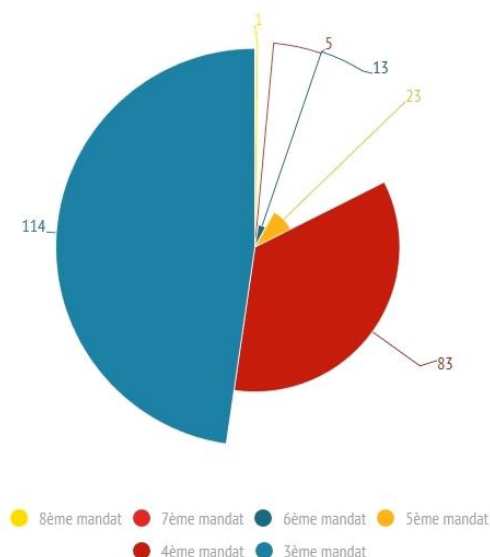
Tabela 14. Wiek burmistrzów i liczba lat na stanowisku dla 20 najbardziej zaludnionych obszarów miejskich Francji

Miasto	Liczba mieszkańców	Burmistrz	Wiek	Liczba lat na stanowisku
Paryż	12405426	Anne Hidalgo (PS)	58	3
Lyon	2237676	Gérard Collomb (PS)	70	16
Marseille – Aix-en-Provence	1734277	Jean-Claude Gaudin (LR)	78	21
Toulouse	1291517	Jean-Luc Moudenc (PS)	57	3 + 4 (2004–2008)
Bordeaux	1178335	Alain Juppé (LR)	72	10 + 9 (1995–2004)
Lille	1175828	Martine Aubry (PS)	67	16
Nice	1004826	Philippe Pradal (LR)	54	1
Nantes	908815	Johanna Rolland (PS)	38	3
Strasbourg	773447	Roland Ries (PS)	72	9
Rennes	700675	Nathalie Appéré (PS)	42	3
Grenoble	684398	Éric Piolle (EELV)	43	3
Rouen	660256	Yvon Robert (PS)		5 + 6 (1995–2001)
Toulon	611978	Hubert Falco (LR)	70	16
Montpellier	579401	Philippe Saurel (DVG)	60	3
Douai-Lens	539322	Sylvain Robert (Lens) (PS)	45	3
Avignon	518981	Cécile Helle (PS)	48	3
Saint-Étienne	515240	Gaël Perdriau (LR)	45	3
Tours	483744	Serge Babary (LR)	71	3
Clermont-Ferrand	472943	Olivier Bianchi (PS)	47	3
Nancy	432788	Laurent Hénart (UDI)	49	3
<b>ŚREDNIA</b>			54,3	7 l. 6 mies.

W 240 największych francuskich miastach tylko 26 burmistrzów jest w wieku poniżej 50 lat, podczas gdy 37 z nich ma ponad 60 lat. We Francji burmistrz jest przewodniczącym rady gminy, która organizuje pracę i obraduje w sprawach miejskich. W dzienniku „Le Parisien” z 8 lutego 2014 r. czytelnikom zadano pytanie: „czy powinniśmy ograniczyć kadencję burmistrzom?”. Nie jest zaskoczeniem, że 84,9% badanych opowiedziało się za ograniczeniem<sup>160</sup>.

<sup>160</sup> <http://www.leparisien.fr/val-de-marne-94/faut-il-limiter-le-nombre-de-mandats-des-maires-08-02-2014-3571801.php>.





Rycina 14. Liczba burmistrzów (łącznie 239) wybranych w wyborach samorządowych w 2014 r. na 3., 4., 5., 6., 7. i 8. Kadencję (Mediapart.fr)

„Gromadzenie mandatów” jest szczególnie powszechną praktyką polityczną we Francji w porównaniu do innych krajów Europy Zachodniej. Składa się na to sprawowanie władzy (na różnych jej szczeblach: lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim) przez przynajmniej dwie wybieralne kadencje z rzędu; dotyczy to burmistrzów, posłów, senatorów, posłów do Parlamentu Europejskiego oraz przewodniczących rady generalnej w danych regionach. Zdarza się, że urzędnicy zajmują po cztery stanowiska równorzędnie. Burmistrz mający własny mandat może zrezygnować ze stanowiska w dowolnej chwili; w przypadku śmierci lub odwołania ze stanowiska postanowieniem sądu lub decyzją Rady Ministrów jest zastępowany bez konieczności przeprowadzania kolejnych wyborów. „Kumulacja mandatów” we Francji jest odpowiednikiem podwójnego mandatu w innych krajach. Nowe przepisy mają służyć powstrzymaniu tej praktyki, począwszy od lipca 2017 r.<sup>161</sup>

<sup>161</sup> <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017/cumul-mandats-pratique-restreinte-compter-2017.html>.

### 3.1. Argumenty za reformą w samorządzie francuskim

Ograniczenie kadencji jest szczególnie preferowane przez wyborców. Wiąże się ono z większymi możliwościami sprawowania urzędu, ponadto wprowadzenie takiej regulacji pozwala na zaistnienie w polityce mniejszościom i kobietom. W teorii efektem wprowadzenia ograniczenia kadencji byłoby „ustawodawstwo obywatelskie”, korzystne bardziej dla przeciętnych obywateli raczej niż profesjonalnych polityków. Ograniczeni kadencyjnie przedstawiciele lepiej harmonizowaliby się z opinią publiczną i mieszkańcami (wg Mayraj Fahima, rządowego doradcy burmistrza Nowego Jorku)<sup>162</sup>. Istotnie, wieloletni samorządowcy mogą cieszyć się w wyborach integralną przewagą, począwszy od mechanizmów finansowania, na rozpoznawalności kończąc. Pozbawienie stanowiska kogoś, kto już raz został wybrany, jest trudne, nawet jeśli nie cieszy się on popularnością wśród lokalnych wyborców<sup>163</sup>. Dla francuskiego think tanku Fondapol, będącego niezależnym ciałem doradczym, aktualna sytuacja „uniemożliwia odświeżenie wśród włodarzy oraz tworzy polityczną oligarchię”<sup>164</sup>.

Według badacza Laurenta Bacha:

Zarządzanie miastem przez ponad 10 lat wiąże się z ryzykiem przekształcenia go w siedzibę włości magnackich. Utrzymanie władzy jest kluczowe w wyborach samorządowych. W porównaniu do posła burmistrz lub prezydent ma znacznie większy dostęp do usług publicznych, czynnika ludzkiego czy komunikacji budujących i podtrzymujących jego rozgłos oraz zniechęcających konkurencję, nawet w ramach tego samego obozu<sup>165</sup>.

Na potrzebę ograniczenia kadencyjności zwracają uwagę członkowie Partii Republikańskiej – senatorzy: Louis de Broissia, Dominique Braye i André Lardeux. Zdaniem pierwszego z nich, „Po kilku kadencjach wybrany włodarz, kimkolwiek by nie był, jest dotknięty rutyną i wkłada więcej energii w utrzy-

<sup>162</sup> <http://www.citymayors.com/government/term-limits.html>.

<sup>163</sup> L. Albright, *Why you're wrong...*

<sup>164</sup> Raport Fondapol, 1.03.2013, <http://www.fondapol.org/wp-content/uploads/2013/03/Cumul-des-mandats-010312.pdf>.

<sup>165</sup> <https://www.mediapart.fr/journal/france/230114/non-cumul-des-mandats-dans-le-temps-lenjeu-oublie-de-la-loi?onglet=full>.

manie się na stanowisku niż w podejmowanie nowych projektów na rzecz społeczności”. Braye jest zdania, że powinna zostać ustanowiona granica wieku 70 lat. Z kolei według Lardeux’a „dwie do trzech kadencji z rzędu wydają się wystarczające”<sup>166</sup>.

Zdaniem Laurenta Birgogne’a (Instytut Montaigne) tego rodzaju reformy umożliwią przyspieszoną odbudowę francuskiego życia politycznego. Pozwolą na włączenie kobiet, pracowników sektora prywatnego, Francuzów z różnorodnych społeczności do zgromadzeń, których aktualny skład jest bardzo jednorodny i odzwierciedla bardzo niedoskonałą socjologiczną rzeczywistość naszego kraju<sup>167</sup>.

Mniej entuzjastyczne są wypowiedzi osób, według których reforma kadencyjności to próba pojednania dwóch złych stron francuskiego życia politycznego: głębokiej nieufności wobec „elit”, czyli samorządowców wszystkich szczebli, oraz – co wydaje się z tym korelować – rosnącej absencji wyborczej. W ciągu ostatnich 20 lat absencja w wyborach samorządowych wzrosła o ok. 10%, osiągając ok. 40% w drugiej turze w wyborach w marcu 2014 r. i zbliżając się do rekordu ustanowionego w czasach V Republiki w 1958 r.<sup>168</sup> Sondaż publiczny opublikowany w styczniu 2014 r. wykazał, że 87% badanych (i 89% w grudniu 2016 r.) nie ufa klasie politycznej w ogóle, a 69% uważa, że demokracja francuska nie działa odpowiednio. Społeczeństwo staje się coraz bardziej zmęczone kolejnymi skandalami politycznymi; jak uważa burmistrz miasta Sarcelles, François Pupponi, „żyjemy w kraju, gdzie rozpowszechniona jest podejrzliwość wobec samorządowców. Nie jest żadnym prestiżem być samorządowcem”<sup>169</sup>. Co ciekawe, burmistrzowie i radni gminni są nadal przed-

<sup>166</sup> <https://www.senat.fr/rap/r07-074/r07-07440.html>.

<sup>167</sup> <http://www.desideespourdemain.fr/index.php/post/2017/01/18/Limiter-le-cumul-des-mandats-dans-le-temps-%3A-deux-ou-trois2#.WK7fHH9W-IU>.

<sup>168</sup> [http://www.lemonde.fr/municipales/article/2014/03/23/municipales-le-taux-de-participation-amidi-etait-de-23-16\\_4387962\\_1828682.html](http://www.lemonde.fr/municipales/article/2014/03/23/municipales-le-taux-de-participation-amidi-etait-de-23-16_4387962_1828682.html), <http://elections.lefigaro.fr/municipales-2014/2014/03/30/01052-20140330ARTFIG00139-municipales-2014-taux-d-abstentionhistorique.php>.

<sup>169</sup> <https://www.mediapart.fr/journal/france/230114/non-cumul-des-mandats-dans-le-temps-lenjeu-oublie-de-la-loi?onglet=full>.

stawicielami obdarzonymi największym zaufaniem wśród całej klasy politycznej (mają ponad 60% poparcia)<sup>170</sup>.

### 3.2. Ostatnie propozycje i zalecenia dotyczące ograniczenia kadencji

Chociaż ograniczenie mandatu – jako tendencja obca francuskiej tradycji politycznej – spotyka się wciąż z oporem wielu aktywnych polityków, nie jest zaskoczeniem, że społeczeństwo w dużej mierze popiera nowe prawodawstwo, i to wydaje się priorytetem w ostatnim czasie. Sondaże przeprowadzane regularnie we Francji wskazują, że ludzie nie chcą polityków wybieranych ponownie w nieskończoność (Instytut Montaigne, 18/01/2017)<sup>171</sup>. Sondaż opinii publicznej przeprowadzony przez dzienniki: „Odoxa” i „Le Parisien” w styczniu 2015 r. wykazał, że 84% ludzi chce ustanowienia ograniczenia do dwóch kadencji sprawowania urzędu<sup>172</sup>. Wyniki innego badania przeprowadzonego w grudniu 2015 r. na zlecenie telewizji BFM TV pokazało poparcie dla dwukadencyjności wśród 73% badanych<sup>173</sup>. Transparency France, międzynarodowa organizacja pozarządowa z siedzibą w Niemczech, oraz Instytut Montaigne, think tank z siedzibą w Paryżu, dają tożsame rekomendacje<sup>174</sup>.

Od ostatnich kilku lat we Francji sporo prominentnych polityków, głównie z lewicy, proponuje ograniczenie kadencji. W styczniu 2012 r. 13 członków Parlamentu przedłożyło projekt ustawy ograniczającej liczbę sprawowanych kadencji do trzech. Projekt ustawy zakładał, że „ograniczenie liczby kadencji pozwoli na odnowę i lepszą socjologicznie reprezentację przedstawicieli wybranych w ramach kadry samorządowej”<sup>175</sup>. Projekt został odrzucony przez rząd, który argumentował to zajmowaniem się wieloma innymi ważnymi reformami.

<sup>170</sup> <http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/les-resultats-vague-5-janvier-2014>, <http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/resultats-1/vague8>.

<sup>171</sup> Tamże.

<sup>172</sup> <http://www.leparisien.fr/val-de-marne-94/faut-il-limiter-le-nombre-de-mandats-des-maires-08-02-2014-3571801.php>.

<sup>173</sup> <http://www.ouest-france.fr/politique/changer-la-politique-91-des-francais-contre-le-cumul-des-mandats-3920748>.

<sup>174</sup> <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/10/Limiter-dans-le-temps-le-cumul-des-mandats.pdf>.

<sup>175</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion4147.asp>.

Lewicowa Partia Zielonych (Europa Ecologie Les Verts) zapowiedziała od lutego 2013 r. rezolucję ograniczenia liczby kadencji celem „zwiększenia liczby osób na stanowiskach wymagających odpowiedzialności, wzmocnienia witalności naszej demokracji, zdywersyfikowania reprezentacji politycznej i zaufania obywateli”<sup>176</sup>. Kadencje miałyby być dwie.

Podczas spotkania *Demokracja przeciwko terroryzmowi* 6 października 2016 r. prezydent Francji również zajął stanowisko wobec niekończących re-elekcji burmistrzów i samorządowców (była to właściwie jego jedyna propozycja podczas tego spotkania):

Opowiadam się za ograniczeniem kadencji parlamentarzystów i lokalnych włodarzy do trzech następujących po sobie. Trzy kadencje to wystarczająco dużo czasu. To prawda, że jest to niezgodne z naszą tradycją i w dziejach Republiki mieliśmy do czynienia z wyjątkowo długimi karierami, ale teraz są inne czasy<sup>177</sup>.

W ten sposób prezydent Hollande zajął opozycyjne stanowisko wobec dawnej decyzji własnego rządu, odmiennej od projektów ustaw socjalistów z 2012 i 2013 r.<sup>178</sup>

Wśród siedmiorga kandydatów Francuskiej Partii Socjalistycznej (i innych lewicowych polityków) ubiegających się o fotel prezydenta pięcioro opowiedziało się za ograniczeniem kadencji do trzech, podczas gdy jeden kandydat (Le Monde) zaproponował, aby ludzie opowiedzieli się w kwestii kadencyjności w drodze referendum<sup>179</sup>. W końcu Benoît Hamon zdobył w styczniu 2017 r. nominację Partii Socjalistycznej do jej reprezentowania w wyborach prezydenckich. Reforma ograniczenia kadencji zawarta jest w jego programie: „Wprowadzę ograniczenia kadencji. Musimy ograniczyć profesjonalizację poli-

<sup>176</sup> <http://eelv.fr/cumul-des-mandats-il-est-temps-de-legiferer>.

<sup>177</sup> [http://www.francetvinfo.fr/politique/francois-hollande/democratie-et-institutions-ce-qu-il-faut-retenir-du-discours-de-francois-hollande\\_1859435.html](http://www.francetvinfo.fr/politique/francois-hollande/democratie-et-institutions-ce-qu-il-faut-retenir-du-discours-de-francois-hollande_1859435.html).

<sup>178</sup> [http://www.lexpress.fr/actualite/politique/limiter-le-cumul-des-mandats-dans-le-temps-leg-ouvernement-etait-contre\\_1828612.html](http://www.lexpress.fr/actualite/politique/limiter-le-cumul-des-mandats-dans-le-temps-leg-ouvernement-etait-contre_1828612.html).

<sup>179</sup> <http://www.lemonde.fr/programmes/politique/le-non-cumul-des-mandats-dans-le-temps>.

tyki i zdywersyfikować wybieranych samorządowców (maksymalnie 3 kolejne kadencje)»<sup>180</sup>.

Po drugiej stronie sceny politycznej spośród siedmiorga kandydatów prawicowej Partii Republikańców (ex-UMP) tylko jeden (Bruno Le Maire) zajął wyraźnie stanowisko wobec niekończących się reelekcji w swoim 1012-stronicowym programie wyborczym, ale tylko w odniesieniu do parlamentarzystów<sup>181</sup>. Żaden z głównych kandydatów tej partii nie mówił o włodarzach samorządowych.

Raport Winocka Bartolone’a z 15 października 2015 r. zaleca również ograniczenie kadencji członków parlamentu do trzech<sup>182</sup>. Uogólniając, społeczeństwo jest zdecydowanie za wprowadzeniem ograniczenia kadencji, podczas gdy kilkoro polityków występuje przeciwko ograniczeniom, stwarzając coraz większy dysonans między społeczeństwem a „elitą”. Według Matthiasa Felka, posła z Partii Socjalistycznej: „Oczywiście, ludzie, którzy opuszczają szeregi władzy z własnej woli, stanowią mniejszość. Jak mawiał Monteskiusz, wszyscy mężczyźni będą zawsze iść do końca swoich sił, więc potrzebujemy sił, aby zatrzymać te siły”<sup>183</sup>.

Już w 2010 r., tj. 4 lata przed końcem drugiej kadencji, były mer Paryża, Bertrand Delanoë (PS; ur. w 1950 r.), dał przykład swojemu obozowi, kiedy zdecydował, że nie będzie się ubiegał o kolejną, trzecią, kadencję w 2014 r.: „Opowiadam się za dwukadencyjnością we Francji. I stosuje tę zasadę do siebie”<sup>184</sup>.

Anne Hidalgo (PS), która sprawowała później urząd mera Paryża, oświadczyła, że będzie podążać tą samą drogą<sup>185</sup>. Jak stwierdza Laurent Bigorgne, dyrektor Instytutu Montaigne:

<sup>180</sup> <https://www.benoithamon2017.fr/thematique/pour-une-republique-bienveillante-ethumaniste/#democratie>.

<sup>181</sup> <https://www.brunolemaire.fr/pdf/BLM-contrat-presidentiel.pdf>, s. 596.

<sup>182</sup> <http://ferretti.ilingo.net/Rapport%20BARTOLONE.pdf>.

<sup>183</sup> <https://www.mediapart.fr/journal/france/230114/non-cumul-des-mandats-dans-le-temps-le-njeu-oublie-de-la-loi?onglet=full>.

<sup>184</sup> „Le Figaro” 25.02.2010, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2010/02/25/01011-20100225FILWWW00540-mairesdelanoe-pour-la-limite-a-2-mandats.php>.

<sup>185</sup> <http://www.bfmtv.com/mediaplayer/video/anne-hidalgo-je-peux-etre-candidate-a-la-mairie-deparis-en-2020-904723.html>.

Po dwóch kadencjach jako członek parlamentu, senator czy lokalny władarz mamy prawo do powrotu do życia pozapublicznego. Niektórzy powiedzą, że jest to niezgodne z suwerenną wolą wyborców. Ale patrząc na ciągłość w naszym kraju, pytanie do klasy politycznej o tego typu postęp byłoby środkiem uzdrawiającym i radykalnym (Laurent Bigorgne, dyrektor Instytutu Montaigne<sup>186</sup>).

#### 4. Przypadek Portugalii: eksperymenty na kadencyjności

Portugalia jest ciekawym przypadkiem: tu burmistrzowie mają wysoką moc decyzyjną ponad definicją i implementacją lokalnej polityki. Poza kilkoma wyjątkami wszystkie kompetencje są dzielone tylko między gminami a rządem centralnym, nie pozostawiając miejsca na pionowe zewnętrzne wpływy między innymi poziomami lokalnych władz<sup>187</sup>. Portugalia jest w rankingu Transparency International za 2016 r. na 29. miejscu indeksu postrzegania korupcji<sup>188</sup>. W kraju tym politycy, którzy pozostają długo na scenie publicznej, są również nazywani „dinozaurami”.

Portugalia jest państwem unitarnym, podzielonym na 308 gmin (*concelhos*); każdą z nich kieruje miejski zespół i reprezentujący go burmistrz. Każda *concelho* dzieli się na parafie (*freguesias*), których jest w sumie 3092. Burmistrz w Portugalii jest „przewodniczącym izby gminnej” (*Presidente da Câmara Municipal*), wybieranym na 4-letnią kadencję. Gminy mają dział stanowiący (zgromadzenie gminne) i dział wykonawczy (radę miasta).

Od początku Trzeciej Republiki art. 118 portugalskiej konstytucji z 1976 r. wyraźnie stanowi, że „Nikt nie może utrzymywać urzędu politycznego na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym przez całe życie”<sup>189</sup>.

Organy władz lokalnych są wybierane w powszechnych wyborach bezpośrednich, z wyjątkiem rady gminy, której przewodniczącym jest obywatel

<sup>186</sup> Wypowiedź z 20.10.2016, [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=3&v=wTqY4Z05Rr4](https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=wTqY4Z05Rr4).

<sup>187</sup> S. Peralta, *Determinants of reelection in Portuguese Municipal elections*, NOVA –School of Business and Economics, s. 4.

<sup>188</sup> <https://www.transparency.org/country/PRT>.

<sup>189</sup> [http://www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file\\_id=206670](http://www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file_id=206670).

z czołówki listy, na którą najczęściej głosowali wyborcy w wyborach samorządowych (w tzw. *eleições autárquicas*). Pozostałych członków władzy wykonawczej wybiera się na pierwszym posiedzeniu izby gminnej, na wniosek przewodniczącego<sup>190</sup>. Aż do wyborów samorządowych w 2013 r. nie istniały żadne ograniczenia dotyczące liczby kolejnych kadencji burmistrza.

Przepis art. 118 konstytucji prawdopodobnie nie był wystarczający. Nowa ustawa doprecyzowała dokładną granicę – określiła, że samorządowcy nie mogą ubiegać się o mandat po raz trzeci z rzędu. W 2013 r. średnia liczba kadencji wynosiła 2,94, a dwie gminy (Braga i Vila Nova de Poiares) były rządzone przez tego samego burmistrza w latach 1976–2013 przez 10 kolejnych kadencji<sup>191</sup>. Podstawą wprowadzenia zakazu było zapobieżenie klientelizmowi lub instytucjonalizacji osobistej utrwalonych w tym samym okręgu wyborczym.

Ustawa 46 została przyjęta w dniu 29 sierpnia 2005 r., w ostatnim dniu sesji Parlamentu przed przerwą letnią. Zaprojektowana przez rząd José Socratesa, była później negocjowana w Parlamencie między PS a PSD. Ostateczny tekst debatowano w Parlamencie tylko 15 minut<sup>192</sup>.

Ustawa 46/2005 stanowi, że:

Burmistrz i przewodniczący gminnego organu wykonawczego nie może być ponownie wybrany na czwartą kadencję z rzędu i nie podejmie obowiązków w okresie kolejnych 4 lat od zakończenia trzeciej kadencji. W przypadku rezygnacji członkowie organów, o których mowa w poprzednim akapicie, nie mogą stawać do kolejnych wyborów lub wyborów przeprowadzonych w okresie 4 lat po rezygnacji.

Pierwotny projekt ustawy mówił też:

Potwierdzając zasadę ograniczania kadencji stanowisk wykonawczych, rządowy program zakłada rozszerzenie jej na polityczne stanowiska kierownicze, zarówno na szczeblu centralnym, regionalnym, jak i samorządowym, wprowadzając

<sup>190</sup> *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais*, s. 10–12, [http://www.portaldoeleitor.pt/Documents/Autarquicas2013/DGAI\\_SEPARATA\\_AUTARQUICAS\\_2013.pdf](http://www.portaldoeleitor.pt/Documents/Autarquicas2013/DGAI_SEPARATA_AUTARQUICAS_2013.pdf).

<sup>191</sup> L. Gonçalves Veiga, F. Veiga, *Term limits at the local government level: Evidence from a natural experiment* 2016, s. 10.

<sup>192</sup> <https://www.publico.pt/opiniao/jornal/o-fim-da-polemica-lei-n%C2%BA-462005-27044562>.



art. 118 ust. 2, zmieniony przepisem konstytucyjnym z 2004 r., który stanowi, że „ustawa może określić ograniczenia sukcesyjnego odnawiania mandatów lub politycznych stanowisk kierowniczych”. W rzeczywistości zasada odnowy jest potwierdzona przez Konstytucję Republiki Portugalskiej od jej pierwszej wersji<sup>193</sup>.

Celem ustawy 46/2005 nie było uniknięcie profesjonalizacji politycznej, czyli powszechnego faktu zaakceptowanego przez większość istniejących przepisów prawnych w tym zakresie, ale przede wszystkim zapobieżenie powstawaniu lokalnych odnośników klientelizmu, konfliktu interesów i nepotyzmu. Ustawa nie ma zastosowania w dwóch parafiach połączonych w ostatnim czasie<sup>194</sup>. Średni wiek burmistrzów w Portugalii już 10 lat temu był na poziomie 51,4 lat<sup>195</sup>, a obecnie po ostatnich wyborach samorządowych dzięki reformie jest chyba nawet niższy (zob. tab. 15).

Tabela 15. Wiek burmistrzów i liczba lat na stanowisku dla 20 najbardziej zaludnionych obszarów miejskich w Portugalii (2011)

Miasto	Liczba mieszkańców	Burmistrz	Wiek	Liczba lat na stanowisku
Lisbon	547,631	Fernando Medina	44	2
Sintra	377,249	Basílio Horta	74	4
Vila Nova de Gaia	302,092	Eduardo Vítor Rodrigues	46	4
Porto	237,559	Rui Moreira	61	4
Loures	205,577	Bernardino Soares	46	4
Cascais	206,479	Carlos Carreiras	56	6
Braga	181,819	Ricardo Rio	44	4
Amadora	175,558	Carla Tavares	40	4
Matosinhos	174,931	Eduardo Pinheiro	37	1 miesiąc
Almada	173,298	Joaquim Judas	66	4

<sup>193</sup> [http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e526c654852766331396863484a76646d466b62334d764d6a41774e53394d587a5132587a49774d4455756347526d&fich=L\\_46\\_2005.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e526c654852766331396863484a76646d466b62334d764d6a41774e53394d587a5132587a49774d4455756347526d&fich=L_46_2005.pdf&Inline=true).

<sup>194</sup> <https://www.publico.pt/2013/09/07/politica/noticia/presidentes-de-junta-com-tres-mandatospodem-candidatar-se-a-freguesias-agregadas-1605166>.

<sup>195</sup> H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 2007, s. 50–51.

Miasto	Liczba mieszkańców	Burmistrz	Wiek	Liczba lat na stanowisku
Oeiras	172,063	Paulo Vistas	46	4
Gondomar	168,205	Marco Martins	39	4
Guimarães	158,108	Domingos Bragança	58	4
Seixal	157,981	Joaquim Santos	41	4
Odivelas	143,755	Hugo Martins	40	2
Coimbra	143,052	Manuel Machado	71	4 + 12 (1989-2001)
Santa Maria da Feira	139,393	Emídio Sousa	52	4
Vila Franca de Xira	136,510	Alberto Mesquita	?	4
Vila Nova de Famalicão	133,804	Paulo Cunha	46	4
Funchal	111,892	Paulo Cafôfo	46	4
ŚREDNIO			50	4 lata, 6 miesięcy

Dnia 25 lutego 2012 r. premier Pedro Passos Coelho (PSD) wyjaśnił, że ustawa ograniczająca kadencje została wprowadzona, aby zapobiec możliwości reelekcji burmistrzów w danych izbach gminnych lub parafiach, ale mogą oni kandydować w innych gminach. Dobrze znani politycy nadal mogą przejść z jednego urzędu do drugiego, gdy ich kadencja się kończy, lub poczekać kilka lat i ubiegać się o urząd w tej samej gminie.

Alberto Souto de Miranda (PS), chociaż był osobiście przeciwko ograniczaniu kadencji jako takiej, za pozytywny aspekt ustawy uznał, że:

Demokracja ma na względzie rotację i odnowienie obywateli na stanowiskach władzy stanowiącej i wykonawczej, co jest istotnym sposobem wywierania wpływu na dojrzałe społeczeństwo, by kreowało ono nowych polityków, nowe możliwości oraz nową dynamikę osobową i polityczną. Demokracja z równymi, a nie demokracja *caudillos*. (...) Rozgłos uzyskany przez kogoś, kto służył trzy kadencje, stawia go w uprzywi-

lejowanej pozycji. Pojawienie się nowych podmiotów politycznych czy ich odnowienie jest bardziej ograniczone<sup>196</sup>.

W Portugalii, podobnie jak we Francji i Włoszech, liczba osób znużonych obecną sytuacją rośnie: w sondażu z 2015 r. ustalono, że 72% przedstawicieli młodego pokolenia nie ufa klasie politycznej<sup>197</sup>.

#### 4.1. Wpływ ustawy 46/2005 na wybory samorządowe w 2013 r.

Ograniczenie kadencji zostało wprowadzone w wyborach samorządowych z 29 września 2013 r. i dotyczyło włodarzy sprawujących w dniu wyborów urząd co najmniej przez trzy kolejne kadencje. Aby ominąć ustawę 46/2005, niektórzy lokalni przedstawiciele postanowili działać w innych *concelhos*, co było bardzo kontrowersyjne. Proces zgłaszania kandydatur do wyborów charakteryzował się różnicami w interpretacji prawa dotyczącego ograniczenia mandatów, które zakazywało kandydować na urząd burmistrz a osobom pełniącym funkcję w izbach gminnych lub zespołach parafialnych po raz trzeci z rzędu. W rzeczywistości ustawa nie określiła wyraźnie, co jest zabronione: reelekcja do tej samej gminy lub parafii czy, przeciwnie, reelekcja na ten urząd w dowolnej gminie lub parafii.

Fernando Seara (PSD; centroprawicowa partia socjaldemokratyczna), który został już wybrany trzy razy z rzędu w gminie Sintra, kandydował następnie w Lizbonie, ale przegrał z Antonio Costą. Luís Filipe Menezes (PSD), przewodniczący Rady Vila Nova de Gaia, ogłosił jesienią 2012 r. zamiar kandydowania do samorządu w Porto za zgodą przywódców jego partii. Menezes przegrał z Rui Moreira został ostatecznie wybrany na radnego miejskiego, ale szybko zrezygnował z tej funkcji<sup>198</sup>.

W obu przypadkach 5 września 2013 r., zaledwie 24 dni przed wyborami, trybunał konstytucyjny Portugalii orzekł, że ograniczenie było terytorialne,

<sup>196</sup> [http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/o\\_efeito\\_util\\_da\\_lei\\_sobre\\_a\\_limitacao\\_de\\_mandatos\\_autarquicos?ref=alberto-souto-de-miranda\\_BlocoArtigos](http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/o_efeito_util_da_lei_sobre_a_limitacao_de_mandatos_autarquicos?ref=alberto-souto-de-miranda_BlocoArtigos).

<sup>197</sup> <http://www.jn.pt/sociedade/interior/maioria-dos-jovens-portugueses-nao-confia-nos-politicos-4437466.html>.

<sup>198</sup> <https://www.publico.pt/2013/10/11/local/noticia/menezes-vai-renunciar-ao-mandato-nac-amara-do-porto-1608808>.

a nie personalne<sup>199</sup>, wskazując tym samym, że ograniczenie dotyczy obszaru, nie zaś osoby. Oznacza to, że zakaz startu w wyborach ogranicza się do obszaru geograficznego, a kandydowanie do innych gmin pozostało możliwe<sup>200</sup>. W rzeczywistości wyborcy głosowali na kandydatów na organów gminnych, natomiast nie było głosowań na kandydatów wewnątrz organów.



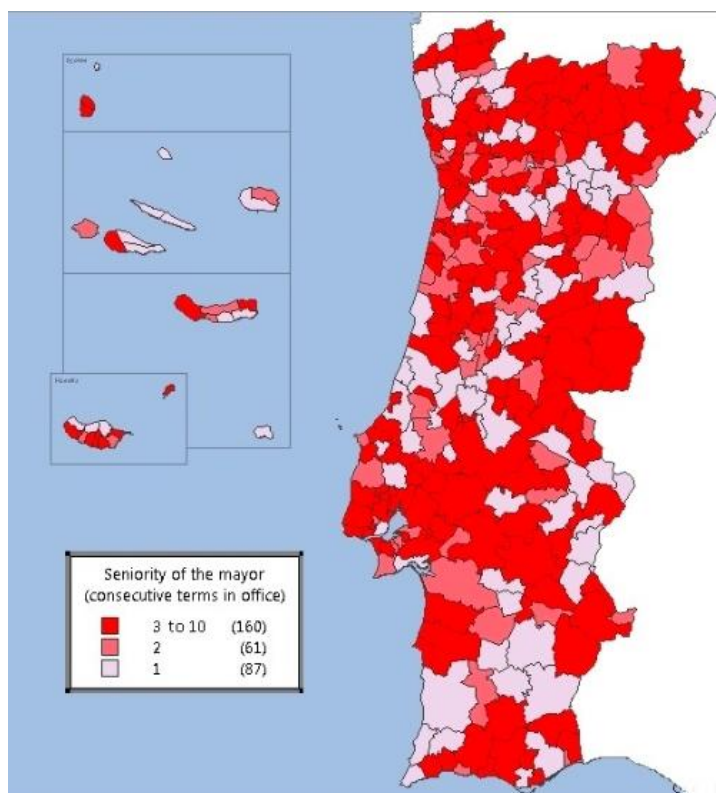
Rycina 15. Luís Filipe Menezes zrezygnował z pełnienia funkcji w Izbie Porto w 2013 r. (Publico.pt)

Najbardziej oczywistym skutkiem nowej ustawy było to, że wielu urzędujących burmistrzów nie mogło kandydować w wyborach samorządowych w 2013 r.; 160 burmistrzom (52%) uniemożliwiono reelekcję w tej samej miejscowości. Spośród nich 82 należało do partii socjaldemokratycznej PPD - PSD (centroprawica) lub koalicji PPD - PSD z Partią Ludową; 59 – do Partii Socjalistycznej, 13 – do Partii Komunistycznej, jedna osoba była z bloku lewicowego, a burmistrzów niezależnych było pięciu<sup>201</sup>.

<sup>199</sup> <http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/tribunal-constitucional-aprova-luis-filipe-menezes>.

<sup>200</sup> Trybunał Konstytucyjny Portugalii, wyrok 480/2013, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130480.html>.

<sup>201</sup> L. Gonçalves Veiga, F. Veiga, *Term limits...*, s. 10.



Rycina 16. Portugalskie wybory samorządowe 2013. Gminy z burmistrzami, którzy mieli ograniczoną kadencję, są zaznaczone ciemniejszym kolorem (L. Gonçalves Veiga, F. Veiga, *Ograniczenia kadencji na szczeblu samorządowym: dane z naturalnego eksperymentu*, 2016)

Do najbardziej znanych przypadków należy przykład Any Cristiny Ribeiro (Bloco de Esquerda; lewica), która sprawowała urząd burmistrza w Salvaterra de Magos, a *concelho* składała się z czterech parafii; nie mogła ona starać się o reelekcję, a jednostka administracyjna została utracona na rzecz Partii Socjalistycznej.

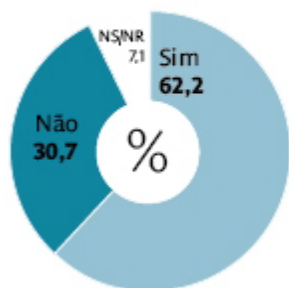
Według Lindy Gonçalves Veigi i Francisca Veigi ograniczenia kadencji wydają się być

w interesie portugalskich wyborców, chociażby dlatego, że wybory mogą mieć dyscyplinujący wpływ na polityków i umożliwić wyborcom pozostawienie dobrych burmistrzów na stanowisku. Ta zmiana instytucjonalna może mieć również

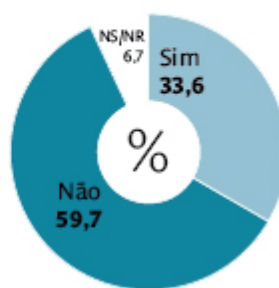
pozytywny wpływ na przyjęcie nowych metod zarządzania, przejrzystości polityki fiskalnej oraz na uchwycenie lobby-stów<sup>202</sup>.

Ponadto w Portugalii ograniczenie kadencji nie ma charakteru absolutnego, ponieważ po przerwie 4-letniej burmistrz może być ponownie wybrany.

**Concorda com a limitação de mandatos dos autarcas?**



**Os autarcas com mais de três mandatos numa Câmara, devem poder candidatar-se a outra?**



Rycina 17. Badanie opinii publicznej – Expresso/SIC/Eurosondagem, marzec 2013 r.

Wyniki badania opinii publicznej z marca 2013 r. (Expresso/SIC/Eurosondagem) wykazały, że ustawa 46/2005 miała poparcie społeczne. Na pytanie: „czy zgadzasz się z ograniczeniem mandatów?” 62,2% badanych odpowiedziało „tak”, 30,7% – „nie”, a 7,1% nie wiedziało, jak reagować, lub nie odpowiedziało w ogóle. W dalszej części badania zapytano o to, czy burmistrzowie ze stażem w jednej gminie dłuższym niż trzy kadencje powinni się ubiegać o urząd w innej. Tu 33,6% badanych było za; 59,7% –przeciwko; 6,7% nie udzieliło odpowiedzi<sup>203</sup>. Pozostaje pytanie: dlaczego ustawę 46/2005 stosuje się tylko do przewodniczących izb gminnych i rad parafialnych, a nie do radnych, członków Parlamentu, ministrów oraz szefów rządów regionalnych? Jeśli ograniczenie to ma na celu unikanie utrwalania urzędów politycznych i publicznych, to – jak się zauważa – nie ma ono sensu.

<sup>202</sup> Tamże, s. 32.

<sup>203</sup> <http://debaixodosarcos.blogs.sapo.pt/513743.html>.

Kolejne wybory samorządowe odbędą się w październiku 2017 r. i 37 burmistrzów nie będzie już mogło kandydować ponownie, ponieważ wyczerpali oni określony limit kadencji. Socjaliści słabo wspierają swoich kandydatów do izb gminnych. Strategia przyjęta w 2013 r. nie zadziałała. Wizerunek „dinozaurów” nie przenosi się na nowych kandydatów, którzy mieliby być *de facto* ich następcami (a nawet zastępcami). W wielu przypadkach „dinozaury”, zamiast pomóc, stały się balastem – olbrzymim cieniem dla nowych kandydatów, którzy ostatecznie ponieśli porażkę w działaniach ich promujących<sup>204</sup>.

Około połowa z 308 gmin 29 września 2013 r. miała wybranych nowych przewodniczących rad miejskich – zgodnie z ustawą, która ograniczyła liczbę następujących po sobie kadencji do trzech. Prawo pozwala teraz burmistrzom, którzy znaleźli się w takiej sytuacji, na powrót po przerwie. Chęć powrotu (nawet bez partyjnego poparcia) zgłosiło już kilku historycznych burmistrzów, m.in. Narciso Miranda (PS), który przewodniczył gminie Matosinhos w latach 1977–2005 i zapowiedział, że będzie ponownie kandydował na jej przewodniczącego w nadchodzących wyborach<sup>205</sup>, czy Rondão Almeida w Elvas<sup>206</sup>.

Wyniki ostatnich badań w Portugalii dotyczących burmistrzów wydają się potwierdzać dojrzałość społeczeństwa i jego pozytywne odczucia dotyczące reformy:

Ograniczenie kadencji burmistrzom zmniejszyło strumień wydatków i zredukowało zarówno wydatki, jak i stawki podatkowe. Jaskółki zwiastują pozytywne sygnały dotyczące próby zmaksymalizowania efektów wyborczych oraz prawdopodobieństwo reelekcji ich partii w nadchodzących wyborach. Mimo to rotacja polityczna znacząco wzrasta w wyniku reformy wyborczej<sup>207</sup>.

<sup>204</sup> <http://visao.sapo.pt/actualidade/portugal/2016-08-09-O-regresso-dos-dinossauros-nas-eleicoesautarquicas-1>.

<sup>205</sup> <http://www.mediotejo.net/autarquicas-eleicoes-de-2017-podem-marcar-regresso-dedinosaurios>.

<sup>206</sup> <http://www.tvi24.iol.pt/politica/eleicoes/autarquicas-dentro-de-um-ano-e-ha-33-presidentesque-terao-de-sair>.

<sup>207</sup> M. Lopes da Fonseca, *Lame but loyal ducks*, s. 2, 18–19.

## 5. Przypadek włoski: walka z korupcją

Włochy zajmują 60. miejsce w rankingu Transparency International dotyczącym wskaźnika korupcji za rok 2016. Konsekwentnie uważane są więc za najbardziej skorumpowany kraj w strefie euro. Korupcja polityczna pozostaje poważnym problemem zwłaszcza w południowych Włoszech, w tym Kalabrii, części Kampanii i Sycylii. Partie polityczne, które znalazły się w rankingu jako najbardziej skorumpowane instytucje we Włoszech, są ściśle monitorowane przez funkcjonariuszy publicznych oraz Parlament<sup>208</sup>.

Dla celów administracyjnych kraj jest podzielony na 20 regionów, które z grubsza odpowiadają regionom historycznym. Dzielą się one na 110 prowincji (*provinci*), podzielonych z kolei na rady miasta lub gminy (*comuni*). Pięć regionów: Friuli-Wenecja Giuila, Sardynia, Sycylia, Trentino-Alto Adige i Val d'Aosta ma „status specjalny” (*Regioni speciale statuo*); są one autonomiczne lub półautonomiczne ze szczególnych względów etnicznych i geograficznych. We Włoszech gmina jest odpowiednikiem miasta. W lipcu 2016 r. w kraju było 8003 *comuni*, różniących się znacznie w obszarze i zaludnieniem<sup>209</sup>.

Dekret z 18 sierpnia 2000 r., nr 267 (t.j. ustawy dotyczącej organizacji władz lokalnych, w skrócie TUEL lub TUOEL), jest ustawą Republiki Włoskiej, która ustanawia zasady i przepisy dotyczące włoskich władz lokalnych. Kwestia ta była głosowana podczas XIII kadencji ustawodawcy włoskiego (1996–2001), a dyskutowana także we wcześniejszej kadencji. Dekret łączy system instytucjonalny i księgowy lokalnych władz: gmin, prowincji, miast metropolitalnych; dotyczy gmin górskich, wyspiarskich, unii samorządów<sup>210</sup>.

Wybory lokalne we Włoszech nazywane są *elezioni amministrativo*. Co 5 lat mieszkańcy głosują za odnowieniem rady gminy. Od 1993 r. rada gminy jest wybierana w tym samym czasie co burmistrz. Organami gminy (*comune*) – najmniejszej lokalnej jednostki rządu – są wybierane w wyborach powszechnych: rada gminy, komitet gminy lub organ wykonawczy oraz burmistrz

<sup>208</sup> <http://www.transparency.org/country/ITA>.

<sup>209</sup> <http://www.normattiva.it/static/mappa.html>, <http://www.comuniweb.net/index.htm>, <http://www.anci.it>.

<sup>210</sup> <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/00267dl.htm>.



(*sindaco*). W przeciwieństwie do sytuacji we Francji i w Portugalii wybory nie odbywają się jednocześnie w całym kraju. Każdego roku w niektórych gminach odbywają się wybory samorządowe odnawiające lokalne organy i burmistrzów. Przykładowo w czerwcu 2016 r. wybory odbyły się w 1366 gminach<sup>211</sup>.

### **5.1. Skutki ograniczenia kadencji dla lokalnych władz**

Miejscy „doradcy” i burmistrzowie zazwyczaj pełnią funkcję przez okres 5 lat (TUOEL, art. 51). Burmistrz lub prezydent prowincji nie może zostać wybrany po upływie drugiej kadencji, którą odbywał bezpośrednio po pierwszej. Ponowny wybór na urząd burmistrza na trzecią kadencję z rządu jest dozwolone jedynie w gminach o populacji mniejszej niż 3 tys. mieszkańców, zgodnie z zapisem w ustawie nr 56 z dnia 7 kwietnia 2014 r.<sup>212</sup> Kto służył przez dwie kolejne kadencje jako burmistrz, nie zostanie po upływie drugiej kadencji od razu wybrany na ten sam urząd, chyba że jedna z jego poprzednich kadencji trwała krócej niż 2 lata 6 miesięcy i 1 dzień z powodu innego niż dobrowolna rezygnacja<sup>213</sup>.

Trzy następujące po sobie kadencje dla miast poniżej 3 tys. mieszkańców mają sens, ponieważ ich burmistrzowie charakteryzują się małą możliwością awansu politycznego; nie ma tam zbyt wielu aspirujących polityków próbujących zdobyć sławę przez sprawowanie urzędu, zwłaszcza jeśli porówna się ich np. do burmistrzów Rzymu czy Mediolanu, którzy w jakimś zakresie skupiają na sobie uwagę mediów. Ponadto wynagrodzenie nie jest wszędzie takie samo (zob. tab. 16). W tym konkretnym przypadku odebranie burmistrzowi możliwości pozostania na stanowisku może ograniczyć liczbę kolejnych kandydatów.

---

<sup>211</sup> [http://www.comuniverso.it/index.cfm?Amministrative\\_2016Sindaci\\_eletti&menu=714](http://www.comuniverso.it/index.cfm?Amministrative_2016Sindaci_eletti&menu=714).

<sup>212</sup> <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>.

<sup>213</sup> Legge Elettorale, s. 6, <http://www.italiaunica.it/wp-content/uploads/2014/04/LA-LEGGE-ELETTORALE-PER-LEELEZIONI-AMMINISTRATIVE.pdf>.

Tabela 16. Burmistrzowie we Francji, Włoszech i Portugalii – długość urzędowania i porównanie płac

Państwo	Poziom korupcji <sup>214</sup>	Kadencja	Ograniczenie kadencji	Data reformy	Reforma zawieszona?	Place (w €)
Francja	23	6 lat	żadne		Zaproponowana przez prezydenta Hollande'a w październiku 2016	646–8650 (Paryż) <sup>215</sup>
Włochy	60	5 lat	2 kadencje w ciągu dla gmin liczących min. 3 tys. mieszkańców; 3 kadencje dla gmin poniżej 3 tys. mieszkańców	2000, 2014		1290–9580 (Bologna) Rzym: 4500 Bari: 5800 <sup>216</sup>
Portugalia	29	4 lata	3 kolejne warunki	2005		2667–3667 + 1220 (Porto i Lisbona) <sup>217</sup>

Celem reformy było wyraźne ustanowienie zabezpieczenia przed zasięgnięciem u władzy przez tę samą osobę oraz powstrzymanie zasiedzenia przez lokalnych włodarzy. We włoskich gminach nie zakazuje się burmistrzowi ponownego kandydowania po okresie 5 lat przerwy między dwoma wyborami. Ostatnie badania na temat zamówień publicznych we Włoszech pokazują, że rzeczywiście istnieje związek przyczynowy między długością kadencji a zachowaniem samorządowca:

Kiedy burmistrz pozostaje na stanowisku przez dłuższy czas, istnieje większe prawdopodobieństwo zmywy. Alternatywne wyjaśnienia, że burmistrzowie uczą się jakości od oferentów,

<sup>214</sup> Transparency.org

<sup>215</sup> <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/regime-indemnitare>.

<sup>216</sup> [http://www.corriere.it/foto-gallery/politica/16\\_agosto\\_09/quando-guadagnano-sindaci-dipendenumero-residenti-ma-non-solo-4344c428-5e1d-11e6-bfed-33aa6b5e1635.shtml](http://www.corriere.it/foto-gallery/politica/16_agosto_09/quando-guadagnano-sindaci-dipendenumero-residenti-ma-non-solo-4344c428-5e1d-11e6-bfed-33aa6b5e1635.shtml).

<sup>217</sup> <http://observador.pt/especiais/agora-um-tema-sensivel-os-politicos-sao-mal-pagos>.

nie są poparte danymi. (...) Kiedy politycy pozostają na stanowisku przez dłuższy czas, systematycznie pogarsza się funkcjonowanie mechanizmu rynkowego: obserwujemy mniejsze zaangażowanie, wyższy koszt robót publicznych i wzrost prawdopodobieństwa, że zwycięzca jest wtajemniczony i że ta sama firma wygrywa przetargi coraz częściej<sup>218</sup>.

Wiek zasiedziałego polityka jest również czynnikiem determinującym. Według ostatnich badań młodszy burmistrzowie mają większe szanse na ponowny wybór, a ponadto tendencję do wyboru młodszych członków do składu komitetu; wydają się także bardziej energiczni i wydajni w pracy. Starsi burmistrzowie są bardziej konserwatywni i skłonni do kierowania miastami o starzejącej się strukturze demograficznej<sup>219</sup>. Średni wiek *sindaci* we Włoszech wynosił 10 lat temu 49,8 lat<sup>220</sup>, a obecnie to 52,8 lat w 20 najbardziej zaludnionych miastach włoskich (zob. tab. 17).

Tabela 17. Wiek burmistrzów i liczba lat na stanowisku dla 20 najbardziej zaludnionych obszarów miejskich we Włoszech

Miasto	Liczba mieszkańców	Burmistrz	Wiek	Liczba lat na stanowisku
<b>Milan</b>	6,623,798	Giuseppe Sala	59	1
<b>Naples</b>	5,294,546	Luigi de Magistris	50	6
<b>Rome</b>	4,447,881	Virginia Elena Raggi	39	1
<b>Turin</b>	1,865,284	Chiara Appendino	33	1
<b>Venice-Padua</b>	1,645,900	Luigi Brugnaro (Venice)	56	2
<b>Florence</b>	1,485,030	Dario Nardella	42	3
<b>Bari</b>	1,257,459	Antonio Decaro	47	3
<b>Palermo</b>	1,183,084	Leoluca Orlando	70	5 + 7 + 5 (1993-2000, 1985-1990)
<b>Bologna</b>	1,050,000	Virginio Merola	62	6
<b>Catania</b>	988,240	Vincenzo Bianco	66	4 + 7 + 1 (1993-2000, 1988-1989)

<sup>218</sup> D. Coviello, S. Gagliarducci, *Tenure in Office and Public Procurement*, „American Economic Journal: Economic Policy” 2016, s. 22.

<sup>219</sup> A. Alesina, U. Troiano, T. Cassidy, *Old and Young Politicians*, s. 2

<sup>220</sup> H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, *The European Mayor...*, s. 50–51.

Miasto	Liczba mieszkańców	Burmistrz	Wiek	Liczba lat na stanowisku
<b>Brescia</b>	924,090	Emilio Del Bono	52	4
<b>Genova</b>	861,318	Marco Doria	60	5
<b>Messina-Reggio Calabria</b>	828,507	Renato Accorinti (Messina)	63	4
<b>Rimini</b>	748,352	Andrea Gnassi	48	6
<b>Modena</b>	588,998	Gian Carlo Muzzarelli	62	3
<b>Verona</b>	583,069	Flavio Tosi	48	10
<b>Pisa-Livorno</b>	571,559	Filippo Nogarin (Livorno)	47	3
<b>Pescara</b>	529,070	Marco Alessandrini	47	3
<b>Vincenza</b>	480,392	Achille Variati	64	9 + 5 (1990-1995)
<b>Cagliari</b>	431,302	Massimo Zedda	41	6
<b>Średnia</b>			52,8	5 lat 6 miesięcy

Biorąc pod uwagę, że burmistrz Werony Flavio Tosi (Lega Nord; prawica) został wybrany już dwukrotnie, przypadek Włoch jest w Europie dość wyjątkowy. Tosi wyraził niedawno chęć ubiegania się o trzecią kadencję i stwierdził:

Ograniczenie do dwóch kolejnych kadencji w rzeczywistości jest ograniczeniem stosowanym tylko we Włoszech i tylko dla burmistrzów, nie dla parlamentarzystów i członków Izby Regionalnej, podczas gdy w innych krajach, takich jak Anglia, Niemcy, Francja, Hiszpania, w rękach obywateli i ich głosach leży wybór reelekcji, co jest bardziej demokratyczne<sup>221</sup>.

Po drugiej stronie sceny politycznej Virginia Raggi, nowa burmistrz Rzymu (wybrana w czerwcu 2016 r. w wieku 38 lat) z ramienia „antystablishmentowego” Ruchu Beppe Grillo 5 Star (M5S), zadeklarowała w wywiadzie dla magazynu „Rolling Stone”, że nie będzie ubiegać się o kolejną kadencję ze względu na limit dwóch kadencji ustalony przez M5S: „Pierwszą z nich już skończyłam jako członek rady miejskiej; następna będzie ostatnią. Nawet

<sup>221</sup> <http://www.tpi.it/mondo/italia/tosi-verona-cie>.

jeśli wygram wybory, nigdy nie będę się ubiegać o ponowny start”<sup>222</sup>. Raggi została wybrana kilka dni po tej deklaracji. Przeszła I turę głosowania na pierwszym miejscu i wygrała II turę z 67,2% głosów.



Rycina 18. Virginia Raggi po zwycięstwie w wyborach w 2016 r., News18.com

Najmłodsza burmistrz Rzymu i pierwsza w historii kobieta, która zajęła to stanowisko, była już wybrana na pierwszego obywatela stolicy przez radę miasta, kiedy były burmistrz, Ignazio Marino, musiał zrezygnować z urzędu w październiku 2015 r.<sup>223</sup> Raggi oparła kampanię na stałych problemach dotyczących Rzymu: od infrastruktury do korupcji. Krytycy wskazywali jako potencjalne zagrożenie jej niewielkie doświadczenie polityczne, ograniczające się do kilku lat w radzie miasta Rzymu<sup>224</sup>.

Raggi, pierwsza kobieta na stanowisku burmistrza Rzymu, opowiadała się za przejrzystością i uczciwością, ale prokurator krajowy oskarżył ją o korupcję i inne przestępstwa. Wobec polityk jest obecnie prowadzone śledztwo dotyczące dwóch przypadków korupcji oraz nadużycia sprawowanego urzędu<sup>225</sup>. Najnowszy sondaż pokazał, że liczba popierających ją Włochów jest

<sup>222</sup> <http://roma.corriere.it/amministrative-2016/notizie/elezioni-amministrative-2016-roma-raggisindaco-solo-mandato-d7f52c3e-32e4-11e6-a482-ab4404438124.shtml>.

<sup>223</sup> <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/19/rome-likely-to-have-elected-its-first-female-mayor>.

<sup>224</sup> <http://edition.cnn.com/2016/06/20/europe/italy-rome-mayor-virginia-raggi>.

<sup>225</sup> <https://www.ft.com/content/ccbf4814-f444-11e6-8758-6876151821a6>.

zbliziona do liczby przeciwników: 45% uważa, że Raggi nie nadaje się do pełnienia funkcji, a 43% – że jest ofiarą zniesławienia ze strony oponentów i mass mediów<sup>226</sup>.

Po II turze wyborów 19 czerwca 2016 r. na burmistrza Turynu z 55% głosów poparcia została wybrana – w wieku zaledwie 31 lat – ekonomistka Chiara Appendino. Zgodnie z zasadami Ruchu M5S, do którego także należała, również ślubowała nie kandydować na kolejną kadencję, ponieważ była wcześniej członkiem rady miasta<sup>227</sup>. Podczas gdy Raggi zмага się z zarzutami sądowymi, Appendino jest według ostatnich sondaży najpopularniejszym burmistrzem na Półwyspie<sup>228</sup>.

We Włoszech, podobnie jak we Francji, rośnie nieufność wobec polityków – karierowiczów, ale wśród podmiotów lokalnych, burmistrzów i prezydentów regionów nadal są przedstawiciele, którzy otrzymują najwyższy odsetek poparcia – średnio na poziomie 41% we Włoszech i 32% we Francji<sup>229</sup>.

## 6. System samorządu terytorialnego w Anglii i Walii

Wielka Brytania jest na 10. miejscu w rankingu Transparency International. Każdy z czterech krajów Zjednoczonego Królestwa ma swój osobny, historyczny system samorządowy, poprzedzający sam system centralny Królestwa. Schemat samorządu terytorialnego w Anglii jest dość złożony, a podział funkcji – w zależności od historycznych ustaleń lokalnych. Większą część czasu w XX w. spędzono na poszukiwaniu idealnego systemu. Największą zmianą w tym okresie była ustawa o samorządzie terytorialnym z 1972r.<sup>230</sup>, która skutkowałą jednolitym dwupoziomowym systemem hrabstw i okręgów wprowadzonych w 1974 r. Dalsze fale reformy doprowadziły do bardziej różnorodnego obecnie

<sup>226</sup> [http://www.termometropolitico.it/1245667\\_sondaggi-politici-italiani-divisi-su-virginia-raggi.html](http://www.termometropolitico.it/1245667_sondaggi-politici-italiani-divisi-su-virginia-raggi.html).

<sup>227</sup> <http://www.lastampa.it/2016/06/18/italia/politica/virginia-e-chiara-sindache-dimezzate-per-laregola-dei-stelle-potranno-fare-un-solo-mandato-Aq0kjgdg9MPObmiZJKIZTI/pagina.html>.

<sup>228</sup> [http://www.termometropolitico.it/1241630\\_sondaggi-politici-ipr-sindaci-governatori-appendinozaia-i-piu-amati.html](http://www.termometropolitico.it/1241630_sondaggi-politici-ipr-sindaci-governatori-appendinozaia-i-piu-amati.html).

<sup>229</sup> [http://www.termometropolitico.it/1195372\\_sondaggio-swg-sindaci-e-comuni-gli-enti-locali-piuamati-0611.html](http://www.termometropolitico.it/1195372_sondaggio-swg-sindaci-e-comuni-gli-enti-locali-piuamati-0611.html).

<sup>230</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>.

systemu. Reorganizacja samorządu terytorialnego nastąpiła w 2009 r. Obecnie w Anglii jest 56 jednolitych organów, 27 hrabstw podzielonych na 201 okręgów (poza metropolitalnymi).

Ustawodawstwo dotyczące samorządu lokalnego w Anglii określają Parlament i Rząd Zjednoczonego Królestwa. Anglia nie ma zdecentralizowanego parlamentu ani regionalnych rządów, poza Wielkim Londynem, a wszystko i tak podlega całkowicie administracji Rządu w Westminster. Akty samorządowe są ogólną nazwą odnoszącą się do prawodawstwa samorządowego. Samorząd lokalny w Anglii działa w ramach jednopoziomowych organów systemowych lub dwupoziomowych rad hrabstw i okręgowych.

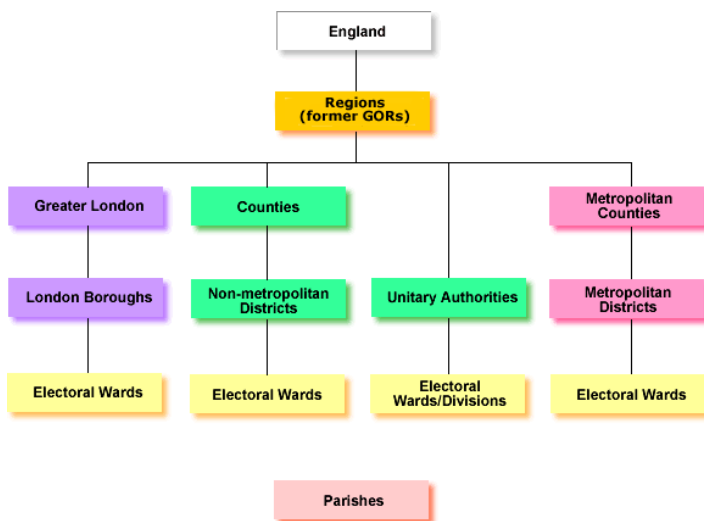
W Wielkiej Brytanii istnieje pięć typów władz lokalnych:

- rady hrabstw – obejmują całe hrabstwo i zapewniają w tych obszarach 80% usług, w tym usługi dla dzieci i opiekę nad dorosłymi;
- rady okręgowe – obejmują mniejszy obszar działania, zapewniając bardziej lokalne usługi w ramach okręgów lub gmin (takie jak mieszkanie, planowanie lokalne, odpady komunalne, wypoczynek, ale nie usługi dla dzieci czy opieka społeczna);
- władze centralne – jeden poziom samorządu terytorialnego odpowiedzialny za wszystkie lokalne usługi; nazywany radą (np. Rada Medway), radą miejską (np. Rada Miejska Nottingham) lub radą dzielnicy (np. Rada Dzielnicy Reading);
- dzielnice Londynu – każda z 32 dzielnic jest oddzielną jednostką;
- okręgi metropolitalne – skuteczne władze lokalne, nazywane gminami metropolitalnymi lub radami miejskimi (nazwa „okręg metropolitalny” jest reliktem przeszłości związanym z ustaleniami organizacyjnymi).

Od 1994 r. kraj jest podzielony na dziewięć regionów. Jeden z nich, Londyn, ma organy wybieralne – Radę i burmistrza; pozostałe odgrywają stosunkowo małą rolę: regionalne agencje rozwoju zostały zniesione w 2012 r., chociaż niewybrani „liderzy” kontynuują działalność jako fora konsultacyjne. Anglia jest podzielona na 48 ceremonialnych hrabstw, które mają jednak ograniczoną rolę w polityce publicznej. Na potrzeby samorządu terytorialnego kraj dzieli się na hrabstwa, okręgi i parafie. Hrabstwa liczą zazwyczaj od 300 tys.

do 1,4 mln mieszkańców. Ustawa samorządowa z 1888 r. powołała radę hrabstwa jako najwyższy organ angielskiego systemu dwupoziomowego. System utworzony w 1888 r., mimo znaczących zmian w 1894 r. oraz reform w latach 1929 i 1933, przetrwał w postaci niezmienionej do 1973 r., kiedy to ustanowiono współczesne rady hrabstwa. W ostatnich latach tendencja objęła mniejsze jednolite organy – zaczęto łączyć funkcje rad hrabstwa i okręgów w jednym ciele.

W Anglii jest ok. 9–10 tys. rad lokalnych, obejmujących miasta, parafie, wspólnoty, sąsiedztwa i wsie. Szkocja i Walia mają podobny system organów samorządowych znajdujących się poniżej rad nadrzędnych. Na liście władz lokalnych w 2013 r. w Anglii było ok. 18,1 tys. radnych. Najnowsze dane z pozostałych krajów pokazują 1264 radnych w Walii, 1223 – w Szkocji i 462 – w Irlandii Północnej. Samorząd lokalny jest jednym z największych pracodawców w Anglii, zatrudniającym prawie 1,5 mln pełnoetatowych pracowników<sup>231</sup>. Należą do nich nauczyciele szkół, służby społeczne, policja, strażacy i wiele innych pracowników biurowych i fizycznych. Edukacja jest największą usługą świadczoną lokalnie<sup>232</sup>.



Rycina 19. Szczegółowa struktura administracyjna Anglii (Narodowy Urząd Statystyczny)

<sup>231</sup> <http://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures/#how-many-councils-are-there>.

<sup>232</sup> <http://www.politics.co.uk/reference/local-government-structure>.



Najmniejszym obszarem administracyjnym w Anglii jest parafia, a w Walii – wspólnota. Parafie pokrywają tylko część Anglii. Angielskie parafie są bardzo starą formą jednostki przestrzennej, która pierwotnie reprezentowała obszary administracji cywilnej i kościelnej. Były to znaczące organy administracji rządowej, ale obecnie ich funkcje są bardzo ograniczone. Nie wszystkie parafie mają radę; jeśli jest mniej niż 200 parafian czy też parafianie tak zechcą, decyzje mogą być podejmowane na spotkaniach parafialnych. Geografię dalej komplikuje fakt, że kilkanaście mniejszych parafii może zebrać się w celu wyboru wspólnej rady. W konsekwencji niektóre obszary kraju mają parafie, a inne – nie. Niepubliczne tereny parafialne (NCP) odnoszą się do obszaru w jednostce samorządu terytorialnego, w której skład nie wchodzi parafia, tj. są to obszary nieparafialne.

W Anglii, gdzie dzielnica lub miasto jest jednostką samorządu terytorialnego lub parafią cywilną, rada corocznie wybiera burmistrza spośród swoich członków i przewodniczących posiedzeń rady. W 2000 r. rząd Partii Pracy, kierowany przez Tony’ego Blaira, przeszedł samorządową reformę, która nieco zmieniła ten system. Kilka okręgów w Anglii ma bezpośrednio wybieranych burmistrzów z realnymi kompetencjami i radą doradczą. Rok gminy rozpoczyna się zazwyczaj w maju, po wyborach lokalnych. Nie jest to data stała; różni się w poszczególnych okręgach i latach. Lokalni radni są wybierani na 4 lata przez lokalną społeczność do reprezentowania ich poglądów. Jedne rady są wybierane w całości; inne – w połowie lub 1/3 swoich radnych w każdym wyborze<sup>233</sup>. Radnym z najdłuższym stażem jest w Anglii 88-letni Lloyd Wilce z Partii Pracy. Do 20 maja 2015 r. zasiadał w Radzie Miasta Cinderford przez 66 lat<sup>234</sup>.

Ustawa o samorządzie terytorialnym z 2000 r. porządkuje warunki konstituowania się kierownictwa władz lokalnych – jednym z nich był bezpośredni wybór lokalnego burmistrza. Przyjęcie tej ustawy zakończyło poprzednio obowiązujący system, kiedy określone funkcje wykonywały komisje rady. Wszystkie rady nadrzędne zostały zobowiązane do przeprowadzenia przeglądu ustaleń

<sup>233</sup> <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works/local-councillors-and-elections>.

<sup>234</sup> <http://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures/>,

<http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/longestserving-councillor-66-years-5728573>.

wykonawczych na podstawie ustawodawstwa z 2000 r. Lokalne władze, rozpatrując możliwość bezpośredniego wyboru burmistrza, zostały zobowiązane do przeprowadzenia lokalnych referendów w swojej sprawie. Bezpośredni wybór burmistrza był w ustawie najbardziej radykalną innowacją. Odkonano ok. 30 miejscowych referendów, z czego w większości opowiedziano się przeciwko opcji wyboru burmistrza. Korzystając z uprawnień wynikających z ustawy o lokalizmie z 2011 r., w dniu 3 maja 2012 r. przeprowadzono w 10 miastach w Anglii referendum, aby zdecydować, czy należy przełączyć się na ten system bezpośrednio wybieranego burmistrza. Tylko jedno miasto, Bristol, głosowało za wybieraniem burmistrza. Jednym z głównych celów ustawy z 2000 r. było przekazanie uprawnień władzom lokalnym.

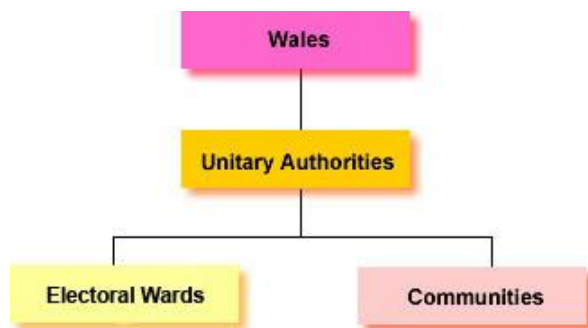
Zgodnie z ustawą o samorządzie z 2000 r. wszystkie rady nadrzędne Anglii i Walii zostały zobowiązane do przeglądu ustaleń wykonawczych. Większość władz lokalnych opowiedziała się za opcją „lider i jego gabinet”, w której wybierano lidera danego samorządu spośród radnych, ale w niektórych obszarach rada zaproponowała przyjęcie modelu „burmistrza i gabinetu”. Według stanu na 2017 r. w Anglii jest 17 bezpośrednio wybieranych burmistrzów (m.in. w Londynie). Bezpośrednio wybrani burmistrzowie Anglii sprawują 4-letnią kadencję. W niektórych przypadkach wybór radnych jest zbieżny z wyborem burmistrza, w innych zaś nie<sup>235</sup>.

Walnia podlega zarówno administracji Rządu Zjednoczonego Królestwa w Westminster, jak i Zgromadzeniu Narodowemu Walii w Cardiff. Jest podzielona na 22 ośrodki jednolitej władzy lokalnej, które z kolei dzielą się na oddziały wyborcze i wspólnoty. W ślad za ustawą samorządową z 1994 r. osiem hrabstw i 37 dzielnic Walii zostało zastąpionych w kwietniu 1996 r. przez 22 organy unitarne (UA), odpowiedzialne za wszystkie aspekty samorządu terytorialnego. Organy te są zbudowane z okręgów wyborczych i również podzielone na społeczności. W Walii zastąpiono w sierpniu 2013 r. pojęcie „podziały wyborcze” „obwodami wyborczymi”.

Walijskim odpowiednikiem parafii jest wspólnota, wpasowująca się i zmieniająca w jednolite władze lokalne. Rada wspólnoty ma podobne upraw-

<sup>235</sup> H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, *The European Mayor...*, s. 38.

nienia do angielskich rad parafialnych i może również nazywać się radą miejską. W przeciwieństwie do parafii w Anglii wspólnoty pokrywają cały obszar Walii. Jest ich 870, z czego ponad 730 ma radę.



Rycina 20. Walijska struktura geograficzna, Urząd Statystyki Narodowej

### 6.1. Propozycje kadencyjności w Anglii i Walii

W sprawozdaniu Komisji Doradczej i Rekomendacji z 2007 r., działającej pod przewodnictwem Dame Jane Roberts (Partia Pracy), sformułowano 64 zalecenia dla władz lokalnych. Przykładowo, zalecenie nr 22 dotyczy wprowadzenia pięciu kadencji lub limitu 20 lat:

Chociaż nie było jednomyślności wśród członków Komisji, uważamy, że liczba kadencji w ciągu, podczas których sprawuje służbę radny, powinna zostać ograniczona. Bierzemy pod uwagę argumenty przeciwko kadencyjności. Jak już jednak powiedzieliśmy wcześniej, niektóre władze lokalne i lokalne partie polityczne funkcjonują raczej jak ekskluzywne kluby, w których działają przez długi czas te same osobowości, a nowi uczestnicy są zniechęceni. Samorząd i lokalne partie muszą patrzeć szerzej i zdać sobie sprawę, że zmiana i odnowa to proces naturalny, regularny. Kadencyjność jest właśnie w tych dziedzinach dla nich wyzwaniem<sup>236</sup>.

W przypadku burmistrzów Komisja zaleciła ściślejszy limit trzech kadencji w ciągu:

<sup>236</sup> *Representing the future, The report of the Councillors Commission, Department for Communities and Local Government, London, 12.2007, s. 42.*

Jedna osoba pozostająca na stanowisku pozornie na czas nieokreślony może jednak zahamować rozwój umiejętności innych zdolnych kandydatów na przywódców. I, jak w każdej organizacji, niezmiennie przywództwo może czasami stworzyć ludzką barierę do osiągnięcia koniecznych zmian. W nowoczesnych organizacjach rzadko się zdarza, aby przywódcy pozostawali na stanowisku na bardzo długi okres. Kadencyjność jest naszym rozwiązaniem, niezbędnym do zapewnienia zmian i planowania sukcesji, a także sposobem na to, by samorządy były instytucjami rozwijającymi się i regularnie zmieniającymi<sup>237</sup>.

To szczególne zalecenie wywołało wiele dyskusji<sup>238</sup>. Kilka tygodni po jego ogłoszeniu George Jones i John Stewart, profesorowie LSE i Instytutu Studiów Samorządu Terytorialnego na Uniwersytecie Birmingham, zareagowali na sprawozdanie Komisji. Uważali oni zalecenie 22 za „rujnujące samorząd lokalny”, ponieważ, po pierwsze, objęłoby wpływem tylko 9% radnych, a po drugie:

elektorat powinien mieć możliwość własnego wyboru, a nie prawo zabronione im przez ustawodawstwo. Jeśli mieliby wolę wybierać radnego, który byłby jednym przez 20 lub 30 lat albo więcej, powinni mieć do tego prawo. (...) Sposób wybierania powinien być dokonywany przez wyborców, a nie przez ustawodawstwo<sup>239</sup>.

W październiku 2007 r. pojawiła się w Izbie Lordów poprawka opozycji do ustawy o Wielkim Londynie dotycząca ustanowienia dwukadencyjności dla każdego, kto sprawuje urząd burmistrza, ale została odrzucona przez lordów bez głosowania<sup>240</sup>.

Wśród 10 nowych zasad sugerowanych przez Partię Pracy podczas Kampanii na rzecz Demokracji Pracy w 2016 r. znalazła się zasada nr 8 – zalecająca wprowadzenie kadencyjności dla burmistrzów:

<sup>237</sup> Tamże. s.43.

<sup>238</sup> <http://www.lgiu.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/Councillors-Commission-Report-and-Recommendations.pdf>.

<sup>239</sup> <https://www.localgov.co.uk/End-of-term-report/23201>.

<sup>240</sup> [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/england/london/7040316.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/7040316.stm).

Bezpośrednio wybierani burmistrzowie wybrani na podstawie ustawy z 2000 r. i pełniący funkcję od wejścia ustawy w życie, tj. od wyborów lokalnych w 2002 r. do 2008 r., którzy byli członkami Partii Pracy, nie mogliby startować w kolejnych wyborach po upływie dwóch kadencji. Ten dotyczący kadencyjności zapis został usunięty na zalecenie NEC – Komitetu Samorządu Terytorialnego w 2008 r. (...) Burmistrzowie wybierani bezpośrednio mają władzę wykonawczą na miarę prezydenta. Te uprawnienia nie zawsze równoważą się z odpowiednimi kontrolami, dlatego w interesie zdrowego demokratycznego zarządzania lokalnego jest, aby jedna osoba nie miała tych uprawnień przez długi okres czasu<sup>241</sup>.

Co ciekawe, podobny wzór reformy zalecił w 2015 r. walijski rząd w Białej Księdze jako odpowiedź na sprawozdanie Komisji Williamsa ze stycznia 2014 r.<sup>242</sup>: limit pięciu kadencji dla radnych lokalnych, a dwóch – dla organu wykonawczego<sup>243</sup>. Zgodnie z Białą Księgą rządu Walii rzeczywista sytuacja jest taka, że zdecydowaną większość radnych stanowią biali mężczyźni w wieku powyżej 50 lat.

Walijski minister ds. usług publicznych, Leighton Andrews (Walijska Partia Pracy), wyjaśnił, dlaczego rząd chciał zrealizować tę konkretną reformę: „Bycie radnym nie powinno być etatem na całe życie. To powołanie, sprawowanie służby dla społeczności, a nie kariera. Jest to rola, jaką chcemy, aby każdy, kto jest aktywny w swojej społeczności, odgrywał w taki właśnie sposób”<sup>244</sup>.

Wśród zmian zaproponowanych w Białej Księdze były: wybory do rad co 5 lat, a nie co 4 jak obecnie, maksymalnie pięć kadencji (25 lat) dla radnych i maksymalnie dwie (10 lat) dla przewodniczących rady oraz członków gabinetu. W Białej Księdze cytowano Komisję Williamsa, pisząc, że skład rad był

<sup>241</sup> <https://edsunionblog.wordpress.com/2016/04/05/suggested-10-rule-changes-from-campaignfor-labour-party-democracy-deadline-24-june>.

<sup>242</sup> <http://gov.wales/docs/dpsp/publications/psgd/140120-psgd-full-report-env2.pdf>.

<sup>243</sup> Welsh Government, *Devolution, Democracy and Delivery White Paper, Reforming Local Government: Power to Local People*, 02.2015, s. 24, <http://www.senedd.assembly.wales/documents/s52612/Research%20Brief.pdf>.

<sup>244</sup> [http://www.southwalesargus.co.uk/news/11767766.Term\\_limits\\_proposed\\_for\\_Welsh\\_councillors](http://www.southwalesargus.co.uk/news/11767766.Term_limits_proposed_for_Welsh_councillors).

„słabym odbiciem” potrzeb społeczności, której służył, a 60% radnych miało powyżej 60 lat, mężczyźni zaś w stosunku do kobiet było 3:1. Andrews powiedział do BBC Wales: „Postrzegane to jest trochę jak klub starszych chłopców, a ponadto chcemy uciąć przymilne koalicje”<sup>245</sup>.

W Białej Księdze przywołano badania sugerujące, że kadencyjność może doprowadzić do zróżnicowania kandydatów do wyborów. Jakkolwiek walijski rząd również przyznał, że badania nie były rozstrzygające, „to urna wyborcza daje możliwość wyborcom określenia ograniczeń kadencji”<sup>246</sup>.

W tej sprawie w 2015 r. odbyły się konsultacje społeczne. Przeprowadzane przez okres 2 tygodni – od 3 lutego do 28 kwietnia – konsultacje wykazały, że mimo poparcia dla samej kadencyjności nie ma konsensusu co do tego, jaka miałyby być jej granica. Co więcej, w sumie 21 władz lokalnych i WLGA sprzeciwiło się propozycji kadencyjności.

Podsumowanie stało się zauważalne: dla wszystkich proponowanych rozwiązań dotyczących ograniczeń kadencji wystąpiły dwa główne argumenty poparte opiniami respondentów. Po pierwsze, zasugerowano, że wszelkie zmiany kadencyjności powinny mieć zastosowanie do wszystkich poziomów reprezentacji politycznej w całej Walii. Po drugie argumentem było, że dowody dostarczone przez rząd walijski w Białej Księdze są niewystarczającą podstawą do dokonania takiej zmiany:

pozorne poparcie dla kadencyjności w Internecie jest większościowe (57%), ale nie było silnych stanowisk za pięcioma kolejnymi kadencjami władz wybieranych (31%) czy za alternatywnym limitem (26%). Ponadto, 35% nie poparło limitu, 26% zaproponowało alternatywny limit, a 7% nie miało zdania. Najczęściej proponowany przez internetowych respondentów alternatywny limit to trzy kadencje. Zaraz po tej propozycji na drugim miejscu znalazła się dwukadencyjność. Poza tym, w ramach badania *online*, respondenci popierali najczęściej limit dwóch kadencji dla członków gabinetu (59%). Nie było jednak silnego przekonania do ograniczenia proponowanego (47%) ani alterna-

<sup>245</sup> P. Williams, *Commission on Public Service Governance and Delivery*, 01.2014, s. 174, <http://www.thewave.co.uk/news/local/fixed-term-limit-for-councillors-in-wales>.

<sup>246</sup> <http://www.senedd.assembly.wales/documents/s52612/Research%20Brief.pdf>.

tywnego (12%). Około 1/3 pytaných (33%) nie poparła proponowanego limitu, a 9% nie miało zdania. Mniej popularne było sugerowanie przez respondentów liczby kadencji – najczęściej zaznaczali oni „jedną” lub „trzy”. Respondenci *online* popierali (w 64%) ograniczenie liczby kadencji wybieranych burmistrzów. W szczególności połowa respondentów (53%) poparła limit dwóch kolejnych kadencji, a 29% nie poparło żadnego limitu; 11% zaproponowało alternatywny limit; 7% nie miało zdania. Najczęstsze alternatywne limity sugerowane przez internetowych respondentów to jedna, dwie i trzy kadencje. W przeciwieństwie do tego 21 władz lokalnych i WLGA nie zgadzały się z żadnymi propozycjami ograniczenia kadencji<sup>247</sup>.

W związku z tym, powołując się na wyniki konsultacji, 17 czerwca 2015 r. minister Leighton Andrews ogłosił w pisemnym oświadczeniu, że nie przystąpi do propozycji ograniczenia kadencji<sup>248</sup>.

Konserwatywna walijska minister spraw zagranicznych z gabinetu cieni Janet Finch-Saunders, najwyraźniej także nie zgadzała się co do proponowanej reformy; powiedziała, że istnieje pilna potrzeba świeżej krwi i większa różnorodność „w rządzie terytorialnym, ale zakazuje to jednocześnie niektórym kandydatom ubiegania się o reelekcję, co nie może być najbardziej *fair ani* najsukcesyjniejszym sposobem na wprowadzenie młodszych kandydatów”<sup>249</sup>.

## 7. Wnioski

W obliczu rosnącej nieufności wobec polityki oraz zwiększania publicznej świadomości skandali i korupcji ustawy dotyczące ograniczenia kadencji zostały już w ciągu ostatnich lat przeforsowane w Portugalii i we Włoszech. W tych dwóch krajach społeczeństwo popiera reformę, o czym świadczą wyniki regularnych badań. W Anglii i Walii ograniczenie kadencyjności jest zalecane przez rozmaite komisje, ale w drugim z tych krajów Wielkiej Brytanii niepopularne

<sup>247</sup> Welsh Government, *Devolution, Democracy and Delivery White Paper, Reforming Local Government: Power to Local People, Consultation, Summary of Responses*, 07.2015, s. 17.

<sup>248</sup> [http://www.senedd.assembly.wales/documents/s52612/Research %20Brief.pdf](http://www.senedd.assembly.wales/documents/s52612/Research%20Brief.pdf) <http://gov.wales/about/cabinet/cabinetstatements/previousadministration/2015/lgfuture/?lang=en>.

<sup>249</sup> <http://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-31097569>.

z powodu braku poparcia ze strony opinii publicznej i wsparcia instytucjonalnego, co może oznaczać, że pomysł ograniczenia kadencyjności nie zostanie zrealizowany.

Wielu polityków we Francji, głównie z partii lewicowych, domaga się obecnie tej samej reformy, która zregeneruje życie demokratyczne, będzie próbą dla potężnych urzędujących samorządowców oraz ograniczy rosnącą absencję wyborczą. Bez względu na to, jak usilnie ustawodawcy i lobbyści twierdzą, że ograniczenia kadencji osłabiły samorządowców w krajach, w których przyjęto takie ograniczenia, osoby spoza samorządu widzą w projektowanych zmianach wiele dobrego.

Reformy we Włoszech i w Portugalii zostały przeprowadzone niedawno (w Portugalii od 2013 r.), więc trudno jeszcze całościowo analizować ich skutki. Bardziej szczegółowe badanie, dotyczące danych ze wszystkich krajów europejskich i dalszych, z pewnością ujawni więcej informacji i pozwoli na bardziej precyzyjne wnioski.





## **Część trzecia**

### **Polityczno-społeczne rozważania nad ograniczeniem liczby kadencji organów wykonawczych gminy**



**dr hab. Wojciech Misztal, prof. UMCS**

## **Wpływ kapitału społecznego w kreowaniu polityki zbiorowości lokalnych (jednostek samorządu terytorialnego)**

### **1. Wprowadzenie**

Instytucje samorządu terytorialnego są elementarnym ogniwem ładu demokratycznego. Realizowane przez nie publiczne zadania mogą stanowić miarę poziomu decentralizacji administracji publicznej. Dla rzeczywistości społeczno-politycznej samorząd jawi się jako element podstawowy samostanowienia wspólnoty lokalnej.

Istotą samorządu terytorialnego jest jego powołanie do wykonywania określonych zadań publicznych, a w tym zakresie niezależności wobec administracji rządowej, ograniczonej uprawnieniami kontrolnymi rządu. Samorząd terytorialny jest ogniwem łączącym płaszczyznę działań społeczno-politycznych i ekonomicznych w procesie demokratyzacji życia kulturowego.

Różnorodne cele działalności samorządu terytorialnego wynikają z pełnionych funkcji. Do podstawowych bywają zaliczane następujące z nich: polityczna, społeczna, gospodarcza i kulturowa. W sferze politycznej jest to m.in. dążenie do maksymalizacji władztwa administracyjnego przez wspólnotę polegającą na decentralizacji kompetencji rządowych; osiąganie wpływu na politykę w państwie oraz na realizację interesów poszczególnych mieszkańców. W życiu społecznym samorządy skupiają się na instytucjonalnym zabezpieczeniu potrzeb w zakresie integracji środowiska; na kształtowaniu i upowszechnianiu zasad moralnych w działalności polityczno-społecznej, upowszechnianiu zasad ustrojowych i wdrażaniu ich w życie, prowadzeniu działalności edukacyjnej i naukowej.

Samorząd terytorialny, jako podmiot życia kulturowo-cywilizacyjnego danej zbiorowości lokalnej, optymalizuje interesy ogółu (społeczeństwa/zbiorowości lokalnej). Zespala tradycję i wyzwania społeczno-polityczne oraz kształtuje kulturę w zakresie zaufania, lojalności, więzi lokalnych, tożsa-

mości indywidualnej i zbiorowej, a także włącza obywateli w rozwiązywanie ujawniających się problemów społecznych. Podmiotem samorządu jest zbiorowość lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. W art. 16 Konstytucji RP zdefiniowano wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzy „ogół mieszkańców”. Należy zatem przyjąć, że w skład owej wspólnoty wchodzi nie tylko obywatele, ale również cudzoziemcy i bezpaństwowcy. Upodmiotowienie społeczności lokalnej jest rozumiane przede wszystkim prawnie, a przy tym dokonywane przez państwo w celu realizacji jego zadań. Występuje tu rozbieżność między intencją demokracji, w której tworzy się samorząd terytorialny z mocy prawa na rzecz i w interesie mieszkańców. Zapisy konstytucyjne stanowią, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego (JST) jest gmina. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Gmina ma uprawnienia do tworzenia jednostek pomocniczych: sołectwa oraz dzielnic, osiedli. Oznacza to, że może utworzyć jednostki, które nie zostały przewidziane w ustawie. Kryterium charakteru kompetencji służy do wyznaczenia organów sołectwa – samorządnej wspólnoty wiejskiej. Niższym szczeblem samorządności w odniesieniu do miast jest dzielnica.

Samorządy współpracują z organizacjami i instytucjami społecznymi, funkcjonującymi na podległym im terenie. System demokratycznego państwa w Polsce tworzą wspólnoty mieszkańców, powstałe w wyniku podziału terytorialnego na: województwa, powiaty, gminy, sołectwa, dzielnice, oraz te, które można powołać na potrzeby mieszkańców. Wspólnoty, zgodnie z regułami prawa ustrojowego, są samodzielne. Przez swoich reprezentantów lub w działaniach bezpośrednich wpływają na kształt i funkcjonowanie administracji, mającej służyć dorozdzielaniu problemów danej zbiorowości lokalnej. Wspólnoty samorządu terytorialnego samodzielnie wykonują administrację, wyposażoną w materialne środki realizacji powierzonych jej zadań. Należy zauważyć, że niedostateczny poziom dekoncentracji środków powoduje, iż fundusze przeznaczone na zadania poszczególnych szczebli samorządowych bywają uzależnione od decyzji władz centralnych. Bywa to czynnikiem spowalniającym rozwój wspólnotowy w zakresie demokratyzacji zasad życia społecznego. Warto zatem pamiętać, że rola usługowa administracji (w tym wypadku terytorialnej)

ma być konsekwencją potrzeb wspólnotowych, ukształtowaną zgodnie z oczekiwaniami, w sposób umożliwiający optymalizację wyników realizowanych zadań w połączeniu z funkcjonalnością i optymalizacją kosztów.

Jak zatem badać możliwości rozwojowe zbiorowości zlokalizowanych w strukturze samorządu terytorialnego? Sposobów jest wiele, ale w zależności od przyjętej optyki badawczej rezultaty badawcze będą uwypuklać jeden z (wielu) istotnych aspektów funkcjonowania zbiorowości terytorialnej. Jednym ze sposobów pomiaru potencjału i możliwości rozwojowych samorządu terytorialnego jest kapitał społeczny. Ta perspektywa teoretyczna została przyjęta na użytek prowadzonych tutaj rozważań. Najogólniej biorąc, klasyczne koncepcje kapitału społecznego ukształtowały jego dwa wymiary: strukturalny (powiązania, sieci) oraz normatywny, nazywany również kulturowym, poznawczym bądź kognitywnym (zaufanie i inne normy społeczne).

Robert Putnam – jeden z badaczy posługujących się koncepcją kapitału społecznego – sens tej koncepcji dostrzega w sieci norm i powiązań społecznych opartych na fundamencie wzajemności, których podstawowy warunek i centrum stanowi właśnie zaufanie. Według tego autora kapitał społeczny odnosi się do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania. Tak jak i inne postaci kapitału, kapitał społeczny jest produktywny, umożliwia bowiem osiągnięcie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło.

Putnam podkreśla dwa wymiary pojęcia kapitału społecznego:

- spajający (*bonding*) – odgrywa szczególną rolę w podtrzymywaniu bezpośrednich form wzajemności i mobilizowaniu poczucia wzajemnej solidarności. Poprzez tworzenie silnej lojalności wewnątrzgrupowej pełni on funkcję swego rodzaju społecznego „superkleju”, wzmagającego zjawisko ścisłej integracji wewnątrzgrupowej i materializującego się w wysokim stopniu złożoności relacji międzyludzkich w sferze prywatnej;
- łączący (*bridging*) – o ile spajający kapitał społeczny odgrywa rolę spoiwa, o tyle koncepcja drugiego rodzaju kapitału stanowi swoiste socjologiczne „supersmarowidło”, umożliwiające tworzenie sieci powią-

zań o charakterze ponadgrupowym. Więzi zbudowane na fundamencie kapitału łączącego cechuje wprawdzie mniejszy stopień intensyfikacji i zażyłości relacji, lecz mają one potencjał uruchamiania szerokiej sieci kontaktów niezbędnych dla funkcjonowania i rozwoju w przestrzeni publicznej.

Podstawą stworzenia owej typologii stała się specyfika warunków społecznych charakteryzująca się współlistnieniem form kapitału skierowanych do wewnątrz grupy społecznej, których istotę stanowi wzmacnianie funkcjonujących w ramach wąskiej grupy społecznej relacji interpersonalnych oraz skierowanych na zewnątrz niej – ukierunkowanych na tworzenie rozbudowanej sieci aktywów w szerszej perspektywie społecznej. Wykroczenie poza pierwotne więzi wewnętrzne, kontakt ze światem zewnętrznym, jest warunkiem modernizacji. Więzi obejmujące tylko „swoich” mogą ograniczać jednostki bardziej kreatywne oraz przyczyniać się do unikania kontaktów z obcymi. Aby zniwelować koszty zakorzenienia, zbiór więzi społecznych muszą uzupełniać więzi autonomiczne, czyli kontakty członków wspólnoty z jednostkami spoza społeczności. Równowaga między kapitałem społecznym wiążącym a pomostowym może przynieść zbiorowości sukces, umożliwiając wykorzystanie nadarzających się szans i osiąganie celów rozwojowych. Zatem mogą i powinny istnieć różne typy kapitału społecznego, ale powinny być one optymalizowane, a nie maksymalizowane. Trzeba mieć przy tym świadomość zróżnicowania form kapitału społecznego oraz faktu, że ich najwłaściwsza kombinacja zależy od kontekstu społecznego.

Zbyt wielka przewaga roli wiążącego kapitału społecznego, roli zakorzenienia we wspólnocie, a więc pochodzenia społecznego, koneksji rodzinnych i grupowych, prowadzi do zjawiska określanego jako „amoralny familizm”, a więc prymatu dobra partykularnego nad dobrem wspólnym. Zbyt silna rola kapitału społecznego pomostowego, a więc współpracy autonomicznych jednostek wyrwanych z kontekstu swych własnych kultur, społeczności rodzinnych, lokalnych czy sąsiedzkich, prowadzić może do wykorzenienia społecznego i – na dłuższą metę groźnego w skutkach – skrajnego indywidualizmu. Będzie on kosztowny; nawet jeśli nie dla społeczności jako takich, to prawie zawsze dla jednostek, tracących poczucie przynależności i bezpieczeństwa psychicznego.

Dobrym przykładem takich społeczności są mieszkańcy zamkniętych osiedli, oddzielających się murem od świata zewnętrznego. Choć są to zwykle osoby dość dobrze funkcjonujące w ramach struktur formalnych, umiejące porozumieć się ze sobą w konkretnych pragmatycznych kwestiach, to jednak często okazują się silnie wykorzenione, nieufne wobec świata znajdującego się za murem, nieznające swych sąsiadów, nierzadko cierpiące z powodu depresji.

## 2. Zaufanie

Należy podkreślić, że zarówno Robert Putnam, jak i inni autorzy koncepcji kapitału społecznego (Coleman, Luhmann, Fukuyama) podkreślają kluczową rolę zaufania w budowaniu trwałych, kreatywnych i efektywnych relacji międzyludzkich. Socjologiczne zainteresowanie istotą i znaczeniem kategorii zaufania społecznego w rozważaniach naukowych sięga początku lat 80. XX w. Początkowo nieistotny nurt badawczy materializujący się w formie dywagacji pojedynczych badaczy zyskał z biegiem czasu miano jednego z najpopularniejszych – a co za tym idzie, najprężniej się rozwijających – kierunków w dziedzinie nauk społecznych. Jak zauważa Piotr Sztompka, czynników eksplikujących wzrost zainteresowania koncepcją zaufania należy dopatrywać się m.in. w procesie metodologicznej autonomizacji terminu w stosunku do sfery rozważań psychologicznych, ekonomicznych i politologicznych prowadzonych z perspektywy teorii racjonalnego wyboru, fenomenologii czy symbolicznego interakcjonizmu<sup>250</sup>.

Niklas Luhmann dowodzi w swoich rozważaniach, że pojęcie zaufania pojmować należy ściśle w powiązaniu z występującym na wyjątkowo szeroką skalę w społeczeństwie współczesnym czynnikiem ryzyka<sup>251</sup>. Zaufanie bądź nieufność – jak sugeruje Luhmann – stają się swoistymi zasobami, uruchamianymi w momencie wejścia przez jednostkę w sieć niepewnych i nieprzewidywalnych interakcji międzyludzkich. Przestrzeń stosunków społecznych w warunkach ryzyka staje się płaszczyzną wyjątkowo nieprzejrzystą, a kontakty

<sup>250</sup> P. Sztompka, *Zaufanie, nieufność i dwa paradoksy demokracji*. W: P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia. Lektury*, Kraków 2005, passim.

<sup>251</sup> N. Luhmann, *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, tłum. M. Kaczmarczyk, wyd. 2, Kraków 2012.



między danymi jednostkami sprowadzają się do poziomu niejasnej gry. Wzajemne zaufanie partnerów społecznych jest zatem jedynym, choć bez wątpienia wysoce ryzykownym, gwarantem podjęcia interakcji opartej na założeniu, że „współgracze” będą działać w sposób dla nas korzystny lub przynajmniej neutralny. Przyjęcie postawy nieufności stanowi analogicznie barierę obronną przeciwko potencjalnym reperkusjom, lecz poprzez maksymalizację dystansu i czujności ogranicza szansę na osiągnięcie obustronnych korzyści.

Nieco odmienne stanowisko w kwestii konceptualnych aspektów zaufania społecznego prezentuje Russel Hardin. Zdaniem badacza pojęcie postrzegać należy przez założenie wiarygodności partnerów interakcji, sama zaś ufność opiera się na przeświadczeniu, że podstawą podejmowania relacji międzyludzkich są wzajemne dobre intencje obu jej stron:

Zaufanie jest, podobnie jak wiedza, kategorią kognitywną, ponieważ pobudza je oczekiwana motywacja ze strony innych. Wszystkie (...) koncepcje zaufania należy rozpatrywać w kategoriach kognitywnych, ponieważ wszystkie opierają się na ocenie wiarygodności osoby potencjalnie zaufanej<sup>252</sup>.

W rozumieniu Francisa Fukuyamy zaufanie jest natomiast mechanizmem opartym na przekonaniu, że poszczególnych członków danej społeczności cechują uczciwość oraz nastawienie kooperatywne, oparte na tożsamym fundamencie aksjologicznym: „Dokładna obserwacja życia gospodarczego dowodzi, że dobrobyt danego kraju i jego zdolność do rywalizacji są uwarunkowane jedną dominującą cechą kulturową: poziomem zaufania w danym społeczeństwie”<sup>253</sup>. Fukuyama zakłada, że każdy przejaw ludzkiej aktywności jest uwarunkowany czynnikami społecznymi, a przestrzeń społeczna stanowi sieć ludzkich interakcji. W tych oto złożonych warunkach zaufanie staje się czynnikiem wyjątkowej wagi, trudno bowiem przewidzieć, jakim torem będą podążać procesy decyzyjne partnerów społecznych.

<sup>252</sup> R. Hardin, *Zaufanie*, tłum. A. Gruba, Warszawa 2009, s. 16.

<sup>253</sup> F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa, s. 17. Cyt. za: M. B. Król, *Analiza porównawcza modeli współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy*, W: *Zarządzanie publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, nr 1 (13)/2011, Kraków 2011, s. 121.

Sztompka zauważa, że przestrzeń społeczna jest złożona z sieci lokalnych kontaktów i interakcji międzyludzkich, które w wyniku wielorakich procesów społecznych krystalizują się w postaci powiązań o większym stopniu zorganizowania – od ról społecznych, organizacji, złożonych systemów politycznych, aż po rozumianą w szerokim znaczeniu społeczność globalną. Istotne dla prawidłowego kierunku rozwoju społecznego są zatem prawidłowo rozwinięte, oparte na poczuciu wzajemnego zaufania i zdolności współpracy, relacje najniższego rzędu. Zachodzi w tym miejscu zjawisko obustronnej interakcji społecznej, o której tak pisze Sztompka:

W najdrobniejszych przejawach życia codziennego przełamują się i wyrażają najbardziej skomplikowane społeczne struktury, a struktury odzwierciedlają to, co ludzie robią na co dzień. Zachodzi też obustronna determinacja: działania wytwarzają struktury, a struktury wyznaczają treść działań. A wszystko to razem (...) nie tyle istnieje, ile bezustannie się dzieje, jest nieustannym procesem społecznego „stawania się”<sup>254</sup>.

**Zaufanie** w rozumieniu tej koncepcji staje się swoistym „pomostem” łączącym jednostki ludzkie i umożliwiającym jednocześnie sprawny rozwój społeczny.

Niezależnie od odmienności konceptualnych, jak również płaszczyzny badawczej, z której poziomu podejmuje się refleksję na temat znaczenia zaufania społecznego, przedstawione ujęcia teoretyczne łączy przekonanie o jego szczególnej wadze jako elementarnego inicjatora większości relacji interakcji międzyludzkich: „codzienne życie społeczne, które uznajemy za naturalne, jest bez zaufania po prostu niemożliwe”<sup>255</sup>.

Zaufanie może być również postrzegane w kategoriach społecznego skutku procesów uczenia się. W innych teoriach postrzegane jest ono również jako rodzaj kalkulacji, determinującej umiejętność współpracy międzyludzkiej. W rozważaniach naukowych zaufanie społeczne pojmowane jest często jako swoisty zakład w warunkach niepewności: „zaufanie ma szczególne znaczenie w warunkach niewiedzy lub niepewności, związanych z niepewnymi lub niepo-

<sup>254</sup> P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 19.

<sup>255</sup> Tamże, s. 12.

znawalnymi działaniami innych”<sup>256</sup>, a jednocześnie jako próba kontrolowania niepewnej rzeczywistości: „zaufanie jest zakładem podejmowanym na temat niepewnych przyszłych działań innych”<sup>257</sup>. Nieco odmienne rozumienie koncepcji zaufania prezentuje Fukuyama, według którego termin ten należy rozpatrywać w kategoriach normatywno-behawioralnych: „zaufanie to mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie oparte na wyznawanych normach”<sup>258</sup>.

W literaturze przedmiotu zwraca się ponadto uwagę na pragmatyczny aspekt zaufania, istotny zwłaszcza pod względem ekonomicznego wymiaru zjawiska. W tym ujęciu rozumiane jest ono jako „nieformalna norma” zmniejszająca nakłady transakcji ekonomicznej, która nadzoruje proces zawierania kontraktów, rozstrzyganie sporów oraz egzekwowanie formalnych rozwiązań. Znaczenie wzajemnego zaufania w procesie kształtowania warunków gospodarczych podkreśla Grażyna Krzymieniewska. W jej rozważaniach pełni ono funkcję podstawowego czynnika rozwoju ekonomicznego, bez którego udziału niemożliwe jest efektywne kształtowanie przewagi konkurencyjnej gospodarki rynkowej. Powodzenie organizacji życia społecznego jest bowiem zależne od umiejętności zbudowania sieci złożonych relacji interpersonalnych, które – oparte na fundamencie wzajemnej ufności – mogą determinować działania o charakterze innowacyjnym, zapewniając jednocześnie przedsiębiorstwu *prosperity* i rozwój. Zaufanie nabiera wobec tego znaczenia wymiennej wartości ekonomicznej, warunkującej pozycję organizacji w otoczeniu mikroekonomicznym, w szerszej perspektywie może zaś stanowić asumpt dla wzrostu gospodarczego<sup>259</sup>.

Rola zaufania jako czynnika determinującego szereg istotnych zjawisk i procesów społecznych stanowi również nierzadko przedmiot rozważań w dziedzinie nauk politycznych. W sferze tej wyjątkowo często podkreśla się jego znaczenie w procesie wzmacniania stabilności systemu społecznego oraz

---

<sup>256</sup> Tamże.

<sup>257</sup> Tamże, s. 38.

<sup>258</sup> Tamże.

<sup>259</sup> G. Krzymieniewska, *Znaczenie zaufania w tworzeniu kapitału społecznego. Ekonomiczny i społeczny wymiar zjawiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 2, s. 226.

mentalnego ugruntowania w świadomości społecznej wartości demokratycznych. Jeszcze większe znaczenie wydaje się mieć zaufanie w systemie demokracji bezpośredniej. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, zakładająca autonomiczne i równorzędne do struktur państwowych formy samoorganizacji obywateli, wymaga bowiem w stopniu najwyższym konieczności sprawnego dialogu społecznego zarówno między samymi obywatelami, jak również na linii społeczeństwo–przedstawiciele struktur administracji publicznej. Taka forma organizacji życia społecznego sytuuje obywatela niejako w centrum relacji społecznych, umożliwia mu realizację indywidualnych potrzeb, a społeczeństwo obywatelskie czyni tym samym gwarantem respektowania interesów jego członków. Zaufanie społeczne pełni zatem rolę elementu inicjującego i wzmacniającego sieć interakcji międzyludzkich, urastając przy tym do rangi dobra umożliwiającego efektywną współpracę członków społeczności.

Powyższe rozważania dowodzą interdyscyplinarnego potencjału oddziaływania zaufania społecznego. Implikacje związane z jego poziomem, mimo że stanowią w szczególności przedmiot zainteresowania socjologii, mogą wywierać istotny wpływ na procesy wzrostu gospodarczego, efektywność rynkową oraz jakość systemu demokratycznego. Niski poziom społecznej ufności sprzyja rozwojowi postaw indywidualistycznych, zmniejszając gotowość jednostek do współdziałania lub degradując ideę współpracy do rangi „konieczności” na drodze osiągania partykularnych interesów. Jak słusznie zauważa Krzymińska, nieufność, zwłaszcza nieuzasadniona, dławi czynniki decydujące o gotowości podejmowania wspólnych działań, wypacza poczucie ogólnospołecznej odpowiedzialności, przynosząc reperkusje w postaci stłumionej dynamiki i mobilności społecznej. Brak zaufania sprowadza rolę jednostki do przedmiotu relacji społecznych, eskalując w dalszym ciągu poczucie alienacji i sprzyjając powstawaniu „błędneho koła niechęci”. Z kolei brak zaufania w relacjach z innymi czyni społeczeństwo chorym<sup>260</sup>.

---

<sup>260</sup> Tamże.

### 3. Wpływ kapitału

Można więc powiedzieć, że rozwój każdej społeczności obywatelskiej odbywa się w kontekście pewnego ciągłego napięcia pomiędzy wymiarem zakorzenienia i autonomii aposzukiwaniem nowych stanów równowagi między siłą kapitałów społecznych wiążącego a pomostowego. Warto zwrócić uwagę, że wyniki badań nad zasobami kapitału społecznego w Polsce pokazują, że możemy mówić tu o pewnym dualizmie. W południowo-wschodniej części kraju zauważalne są ponadprzeciętne zasoby kapitału społecznego wiążącego; mamy tam więc do czynienia z regionami, których mieszkańcy są dobrze zakorzenieni w swoich rodzinnych, przyjacielskich i lokalnych społecznościach. W Polsce północno-zachodniej identyfikowany jest natomiast ponadprzeciętny w skali kraju poziom zasobów kapitału społecznego pomostowego. Mieszkańcy tych regionów mają więc poczucie większej autonomii i lepiej czują się w pragmatycznie zorientowanych organizacjach.

Najnowsze dane Europejskiego Sondażu Społecznego (ESS) pozwalają na uaktualnienie wiedzy o zaufaniu. Polityczne korzyści większego zaufania polegają na wzmacnianiu stabilności systemu społecznego i legitymizacji klasy rządzącej. Wiele wskazuje, że jest to obustronna zależność. O jej występowaniu zdaje się świadczyć fakt, że zaufanie rozpatrywane na poziomie relacji między ludźmi przekłada się na zaufanie do polityków i instytucji państwowych. I odwrotnie – zaufanie przesuwają się z góry do dołu. Okazuje się, że ludzie ufają sobie w takim stopniu, w jakim ufają władzy. Im bardziej politycy są szanowani i traktowani jako osoby uczciwe, a społeczeństwo ma pozytywny stosunek do członków klasy rządzącej, tym bardziej ludzie skłonni są przestrzegać zasad lojalności, uczciwości i reguł gry na poziomie codziennych interakcji – w sklepie, banku, interesach i kręgu bliskich znajomych. Teoretycy demokracji zgodnie wskazują, że zaufanie sprzyja demokratyzacji systemu politycznego, m.in. dzięki większemu uczestniczeniu społeczeństwa w działalności różnych organizacji i większej partycypacji wyborczej. W społeczeństwach charakteryzujących się wysokim zaufaniem ludzie łatwiej podporządkowują się zarządzeniom administracji państwowej, chętniej również przestrzegają prawa i norm obyczajowych kształtujących zachowania jednostek.

Poziom rozwoju ekonomicznego nie różnicował wielkości zaufania wśród społeczeństw postkomunistycznych. Prześledzenie wielkości tego wskaźnika wskazuje na stosunkowo największe deficyty zaufania w Bułgarii, Kosowie, Rumunii, Rosji i Polsce. W 2002 r. Polska sytuowała się w ramach byłej wspólnoty komunistycznej na ostatniej pozycji, a w ogólnym zestawieniu – na przedostatniej, przed Grecją. Okazało się, że w 2006 r. jeszcze mniejsze zaufanie występowało w Bułgarii i Rumunii. Na podobnym poziomie sytuowała się Rosja, a w 2012 r. niżej były Słowacja i Kosowo. Czy hierarchia ta kształtowałaby się tak samo w 2002 r. – tego nie wiemy. Bułgaria, Kosowo, Rumunia i Rosja nie uczestniczyły we wcześniejszych edycjach ESS, jednak międzynarodowa hierarchia zaufania jest raczej stabilna, nie obserwuje się większych zmian w czasie, więc prawdopodobnie brzmi teza, że geograficznym ośrodkiem niskiego zaufania są (poza Polską) Rosja i kraje bałkańskie, położone na pograniczu Europy i Azji. Efekt pogranicza wydaje się tu związany z efektem peryferii, czego przykład stanowi Rosja.

Kolejnym dowodem na rzecz oddziaływania kontekstu regionalnego w powiązaniu z podobną mentalnością i czynnikiem tożsamości etnicznej (wspólnota krajów nordyckich) jest stosunkowo wysokie zaufanie w Estonii – na poziomie krajów zachodnich. Na środkowych pozycjach europejskiej hierarchii zaufania sytuują się Austria, Belgia, Niemcy i Wielka Brytania. Społeczeństwa te nie wyróżniają się szczególną bliskością, są jednak zamożne i cechują się wysokim poziomem demokratyzacji. W społeczeństwie brytyjskim średnia zaufania w 2012 r. wynosiła 16,9; w Niemczech – 16,1; w Danii – 20,5. Nie najwyższa średnia zaufania w Wielkiej Brytanii wskazuje, że nawet długotrwałe tradycje brytyjskiej demokracji, wysoka stopa życiowa i pochodne tych zjawisk nie stanowią wystarczająco silnego podłoża tych postaw. Niezbędne są jeszcze inne cechy, np. przyjazny system społeczno-ekonomiczny, taki jak w krajach skandynawskich, które kreują atmosferę życzliwości przez osłabienie elementów ryzyka (charakterystycznych dla gospodarki wolnorynkowej).

Jedną z przyczyn wpływających na poziom zaufania są nierówności społeczne. Należy przypomnieć, że kraje skandynawskie wyróżniają się najniższymi wartościami indeksu Giniego (na poziomie 25–0,26, podczas gdy np. w Grecji wynosi on 0,34, a w Hiszpanii – 0,35). Większa otwartość i znacznie-

sze nierówności to mniejsze rozwarstwienie, z którym związane są słabsze dystanse i bariery społeczne, pociągające za sobą lepszą komunikację między członkami różnych klas, warstw i grup zawodowych. Brak tego rodzaju kontaktów nie tylko utrudnia przełamywanie wzajemnych uprzedzeń, stereotypów i barier niewiedzy kreujących nieufność, ale również ogranicza bezpośrednie relacje, zastępując je bardziej sformalizowanymi („urzędowymi”). Potwierdzeniem wagi tego czynnika są wyniki długookresowych analiz dla Stanów Zjednoczonych, w których stwierdzono, że wzrost nierówności dochodów pociąga za sobą wzrost pesymizmu i osłabienie zaufania do innych deklarowanego przez respondentów w badaniach.

Następnym czynnikiem, który znajduje pewne odzwierciedlenie w międzynarodowej hierarchii zaufania, są różnice między krajami pod względem poziomu zaangażowania i aktywności obywatelskiej. Potwierdzają to wyniki badań nad kształtowaniem się demokracji lokalnej. Prowadzono je m.in. w USA i Włoszech, gdzie analizowano stopień aktywności w różnych formach działań oddolnych – od kółek zainteresowań i wspólnot sąsiedzkich do organizacji wyznaniowych<sup>261</sup>. Ustalenia te wskazują na występowanie zależności między zaufaniem a aktywnością obywatelską, co wyjaśniano tym, że uczestniczenie w niej powoduje uaktywnienie normy odwzajemniania uprzejmości i usług, sprzyjając niwelacji dystansów społecznych. Czynnikiem działającym w przeciwnym kierunku są organizacje spajające (*bonding*), które dążą do wzmacniania wewnętrznej zwartości grupy społecznej lub których zwartość jest skutkiem tych działań – przez zachowanie ekskluzywności i ograniczanie członkostwa ludziom „z zewnątrz”.

O ile strukturalnym podłożem „otwartych” więzi pomostowych jest przenikanie się różnych środowisk, o tyle podłożem więzi „zamkniętych” są: rodzina, krewni i tradycyjne wspólnoty sąsiedzkie. Rzecz jasna, organizacje o nastawieniu uniwersalistycznym kreują stosunki zaufania o większym zasięgu niż organizacje zamykające się w sobie. Nie wiadomo dokładnie, jak kształtowały się proporcje tych więzi między krajami, można jednak założyć, że wyso-

---

<sup>261</sup> G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963; Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Kraków 1995.

ko rozwinięte demokracje zachodnie są silnym ośrodkiem więzi pomostowych, kreujących „inkluzywne” zaufanie, podczas gdy w społeczeństwach postkomunistycznych i śródziemnomorskich dominują więzi „ekskluzywne”, znajdujące oparcie w tradycyjnych strukturach społecznych. W krajach tych mogą występować nawet bardzo silne pokłady zaufania, ale jest ono „niszowe”, ograniczone do określonych środowisk, i nie przekłada się na zaufanie w skali globalnej. W znacznym stopniu to stwierdzenie może być stosowane w opisach polskich realiów życia społecznego w zbiorowościach lokalnych.

Analizując zaufanie do porządku polityczno-prawnego w społeczeństwach postkomunistycznych, autorzy opracowań wskazują na dający się w nich zaobserwować deficyt legitymizacji, co znajduje odzwierciedlenie w postaci deficytów zaufania w stosunku do instytucji będących ostoją porządku prawnego i ładu demokratycznego. Najmniej korzystnie kształtowały się te postawy na Ukrainie, w Rosji, Bułgarii, Rumunii, Czechach, Słowacji, na Węgrzech i w Polsce. Mieszkańców Polski cechowało wyjątkowo niskie zaufanie do klasy politycznej, czego odbiciem były słabe oceny polityków (w 2010 r. – 2,21). W hierarchii zaufania do polityków w 2006 r. społeczeństwo polskie wyprzedzało Bułgarię i Ukrainę, ale w 2012 r. również Hiszpanię, Portugalię i Kosowo. Trochę większym zaufaniem cieszył się w Polsce system prawny (3,66) – w 2012 r. Polacy oceniali go lepiej niż mieszkańcy Bułgarii, Kosowa, Portugalii, Rosji, Słowacji oraz Słowenii, ale relatywnie najwyższe oceny uzyskiwała policja. W 2012 r. zaufanie do policji kształtowało się w Polsce na poziomie 5,25 – wyprzedzaliśmy m.in. Izrael i Czechy. Oczywiście jest to słabe pocieszenie, jeżeli wziąć pod uwagę, że nawet pod względem zaufania do policji społeczeństwo polskie lokowało się w Europie dopiero na 17. pozycji na 24 możliwe. Faktem zwracającym uwagę było wyjątkowo niskie zaufanie do policji na Ukrainie. W 2006 r. wskaźnik ten wyniósł tam zaledwie 2,45, ustępując wyraźnie przedostatniej w tym zestawieniu Rosji (3,35).

Utrzymywanie się niskiego poziomu legitymizacji systemu politycznego w społeczeństwach postkomunistycznych jest prawdopodobnie skutkiem kosztu szybkiego przejścia do demokracji od autorytaryzmu i gospodarki planowej. Wydaje się, że poprzedni system uzyskiwał pewną legitymizację, która opierała się chociażby na przekonaniu o jego trwałości. Była to w znacznym stopniu



wymuszona legitymizacja, wynikająca z pragmatycznej akceptacji systemu, który „być musiał”. Ludzie byli świadomi, że komunizm był zaprzeczeniem demokracji, ograniczał możliwości rozwoju, stopa życiowa była w nim niska, z drugiej jednak strony życie było przewidywalne i bezpieczne pod względem materialno-bytowym (choć okazało się to dopiero po jego upadku). Po zmianie ustroju państwo wycofało się nagle z finansowania takich dziedzin, jak edukacja czy zdrowie, odbierając ludziom poczucie stabilizacji, zagwarantowanej przez władzę. Równocześnie demokracja osłabiła autorytet klasy rządzącej. Politycy zostali wystawieni na krytykę, ich ludzkie słabości stały się bardziej widoczne, a w związku z tym zmniejszył się dystans między obywatelami a władzą. Niezależnie od osłabienia powagi wysokich urzędów państwowych, w społeczeństwach postkomunistycznych utrzymuje się przekonanie o prowizorycznym charakterze konsekwencji działania politycznego. Ludzie wychowani w systemie, który nie mógł sprostać ich oczekiwaniom w zakresie wzrostu konsumpcji i w zamian za to wspierał swe panowanie rytualnymi gestami, przyzwyczaili się, żeby traktować decyzje polityków jako pozbawione odniesienia do rzeczywistych procesów – ale równocześnie teraz mogą ich za te decyzje rozliczać. Dodatkowym czynnikiem delegitymizacji klasy rządzącej było rozczarowanie wynikające ze zderzenia wysokich oczekiwań z rzeczywistością demokracji na co dzień. Społeczeństwo mogło się przekonać, że demokracja nie zapewnia optymalnej selekcji kandydatów na stanowiska państwowe. Notowania polityków – początkowo wysokie – obniżyły oskarżenia o udział o aferach korupcyjnych nagłaśnianych przez media. Polityków krytykuje się również za brak kompetencji i kierowanie się partykularnym interesem partyjnym.

Jednakże dla urzędów administracji publicznej zasadniczym motywem współpracy z obywatelami są nie zrozumienie mechanizmów demokracji partycypacyjnej, ale wymagania ustawowe. Administracja publiczna i obywatele funkcjonują w innych wymiarach rzeczywistości, w których obowiązują odmienne reguły postępowania. Są to dwa odrębne światy. Administrację publiczną należącą do systemu władzy obowiązuje jego wewnętrzna logika procedur organizujących działania publiczne. Obywatele starają się stosować rozmaite strategie adaptacyjne i osiągać założone cele zgodnie z utrwaloną w danej zbiorowości tradycją zachowania w sferze publicznej. Posługując się typologią

zaproponowaną przez Gabriela A. Almonda i Sidneya Verbę, wyróżnia się trzy typy kultury politycznej, których podstawę wyróżnienia pełni charakter zainteresowania kwestiami publicznymi w danym społeczeństwie oraz, co jest tego bezpośrednią konsekwencją, poziom uczestnictwa obywateli w życiu politycznym.

Pierwszy typ – zaściankowa kultura polityczna – charakteryzuje się niskim stopniem zainteresowania zagadnieniami politycznymi oraz nieznaczną aktywnością w sferze polityki. W społeczeństwach o tendencjach zaściankowych znikome jest zarówno obywatelskie poczucie sprawstwa, jak i oczekiwanie od systemu politycznego zmian w sferze jego funkcjonowania. Dominujący model życia politycznego nie podlega formom zbiorowej refleksji, przez co postrzega się go jako wystarczający i właściwy. Taki typ kultury politycznej jest typowy w opinii jego twórców dla tradycyjnych systemów afrykańskich, chociaż pewne jej przejawy mogą także występować w nowoczesnych, złożonych strukturach politycznych.

Drugi typ kultury politycznej, tj. kultura podporządkowania, cechuje się uległością obywateli wobec rządzących. Dane społeczeństwo, w przeciwieństwie do kultury zaściankowej, ma wprawdzie zasób wiedzy na temat mechanizmów politycznych, lecz nie dostrzega potrzeby angażowania się w procesy polityczne. Charakterystyczne jest także dla tego typu występowanie określonych postaw politycznych (często o nasyceniu emocjonalnym, np. poczucie dumy z kształtu prowadzonej polityki lub jawna wrogość), lecz za jedyny podmiot odpowiedzialny uznawane są w tej kwestii organy administracji: „Tutaj nader często spotykamy się z wyrazistymi postawami wobec całego systemu i aspektów wynikowych, natomiast bardzo rzadko – wobec aspektów inicjatywnych i jednostki jako czynnika politycznego”<sup>262</sup>.

Trzeci typ kultury politycznej, określany jako kultura uczestnictwa, charakteryzuje społeczeństwa, których członkowie dążą do możliwie jak najpełniejszej wiedzy na temat całokształtu systemu politycznego, jego struktury oraz mechanizmów umożliwiających ich włączanie w sferę aktywnej działalności

<sup>262</sup> G. A. Almond, S.C. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, W: J. Szczupaczyński, *Władza i społeczeństwo*, antologia tekstów z zakresu socjologii polityki, wybór i oprac., Warszawa 1995 s. 334-335.

politycznej. Niewykluczone jest wprowadzenie tutaj występowanie ocen wartościujących wobec systemu lub jego przedstawicieli, lecz dzięki silnemu poczuciu podmiotowości i sprawstwa społeczeństwo ma zdolność uruchomienia mechanizmów egzekwujących potrzebne zmiany polityczne. Występowanie kultury uczestnictwa jest typowe dla społeczeństw, w których istnieją w pełni ukształtowane i ustabilizowane poglądy na temat znaczenia procesów politycznych w – jak określa to Krzysztof Jurek – „modelowaniu życia poszczególnych grup i jednostek”<sup>263</sup> oraz wpływie tychże jednostek na kształt przestrzeni politycznej.

Analizując poszczególne typy kultury politycznej w kontekście uwarunkowań zaangażowania obywatelskiego, szczególną rolę przypisuje się ostatniemu z wymienionych typów. Kultura uczestnictwa spełnia bowiem w niektórych aspektach znamiona, preferowanej w rozwiniętych społeczeństwach demokratycznych, tzw. kultury obywatelskiej, przez którą rozumie się „zespół postaw i dyspozycji osobowościowych, które sprawiają, że jednostki – uczestnicy systemu przyjmują aktywne i otwarte działania polityczne”<sup>264</sup>. Kształtowanie podstaw kultury opartej na wzorze obywatelskości wymaga od członków społeczeństwa pewnego poziomu kompetencji, tolerancji oraz wiedzy na temat procesów politycznych, przy jednoczesnym niskim poziomie lęku oraz gotowości do ponoszenia kosztów zaangażowania.

#### 4. Polska jest podzielona

Jak zauważył Alejandro Portes<sup>265</sup>, ścisłe więzi mogą ograniczać jednostki bardziej kreatywne oraz przyczyniać się do unikania kontaktów z obcymi. Aby zniwelować koszty zakorzenienia, zbiór więzi społecznych muszą uzupełniać więzi autonomiczne, czyli kontakty członków wspólnoty z jednostkami spoza

<sup>263</sup> K. Jurek, *Elementy kultury politycznej. Przykłady i ich wpływ na postrzeganie państwa i demokracji przez Polaków*, W: *Kultura i Historia*, czasopismo internetowe, dostępny w Internecie: <http://www.kulturaihistoria.umcs.lublin.pl/archives/4225>, [dostęp: 10.04.2016 r.].

<sup>264</sup> J. Ziolkowski, *Obywatelska (nie)ufność. Paradoxy kultury politycznej polaków w okresie transformacji ustrojowej*, W: *Zeszyty Naukowe ALMAMER*, nr 2 (64), Warszawa 2011, s. 105.

<sup>265</sup> A. Portes, *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, „Annual-Review of Sociology” 1998, nr 24, s. 1-24, za W. Czakon, *Sieci w zarządzaniu strategicznym*, Wolters Kluwer Warszawa 2012.

społeczności. Równowaga między zakorzenionymi a autonomicznymi powiązaniem społecznymi (kapitałem społecznym wiążącym i pomostowym) może przynieść zbiorowości sukces, umożliwiając kolektywne działania oraz osiągnięcie celów rozwojowych. Autonomiczne powiązania uzupełniają korzyści wynikające z zakorzenionych oraz łagodzą ich negatywne konsekwencje społeczne, a co za tym idzie – gospodarcze. Mogą zatem istnieć różne typy kapitału społecznego, ich zasoby zaś powinny być optymalizowane, a nie maksymalizowane. Trzeba mieć przy tym świadomość zróżnicowania form kapitału społecznego oraz faktu, że ich najwłaściwsza kombinacja zależy od kontekstu społecznego. Można więc powiedzieć, że rozwój każdej zbiorowości lokalnej odbywa się w kontekście pewnego ciągłego napięcia między wymiarem zakorzenienia a wymiarem autonomii oraz poszukiwania nowych stanów równowagi między siłą kapitałów społecznych (wiążącego i pomostowego).

Badania nad zasobami kapitału społecznego w Polsce wskazują, że możemy mówić w niej o pewnym dualizmie. W południowo-wschodniej części kraju widać ponadprzeciętne zasoby kapitału społecznego wiążącego, mamy tam więc do czynienia z regionami, których mieszkańcy są dobrze zakorzenieni w swoich rodzinnych, przyjacielskich i lokalnych społecznościach. W Polsce północno-zachodniej identyfikowany jest natomiast ponadprzeciętny w skali kraju poziom zasobów kapitału społecznego pomostowego. Mieszkańcy tych regionów mają więc poczucie większej autonomii i lepiej czują się w ramach pragmatycznie zorientowanych organizacji. Rozwój społeczności regionalnych powinien zatem wyrażać się w tym, aby oba typy kapitału społecznego wzrastały i doszły do wzajemnej równowagi. Wiążące i pomostowe struktury kapitału społecznego są bowiem wzajemnie niezbędne. Zakorzenienie społeczne potrzebne jest nie tylko do prawidłowego rozwoju psychicznego i moralnego jednostek, ale również dlatego, że właśnie na poziomie najmniejszych struktur społecznych przekazywane są w dominującym stopniu wartości kulturowe, które stają się fundamentem rozwoju pomostowych struktur kapitału społecznego, dających jednostkom możliwość autonomicznego działania i samoorganizacji.

Pomostowy kapitał społeczny jest zaś, jak wspomniano, niezbędnym czynnikiem rozwoju gospodarczego i społecznego, gwarantuje również możli-

wości funkcjonowania i dostarcza zasobów dla struktur społecznych najniższego szczebla. Jest także kluczowy dla funkcjonowania dużych społeczności obywatelskich w skali regionu czy kraju. Tylko dzięki jego obecności struktury organizacyjne, w ramach których funkcjonują i rządzą się nowoczesne społeczeństwa, mogą działać w pełni efektywnie. Warto zwrócić uwagę, że komunizm w Polsce narzucał organizacje społeczne niezakorzenione w normach i wartościach rodzimego kapitału społecznego. To powodowało, że nierzadko narastał silny konflikt między wymiarem społecznego zakorzenienia a wymiarem autonomii. Umożliwiające teoretycznie autonomiczne działanie formalne struktury nie miały legitymizacji w znacznej części społeczności najniższego szczebla. Nowe struktury formalne kontrolowane przez państwo zyskiwały pewną akceptację, często kosztem rozbicia tradycyjnych społeczności rodzinnych, lokalnych i sąsiedzkich, czego przykładem są regiony zajęte przez przesiedleńców po II wojnie światowej. W obu przypadkach można mówić o utrudniającej dobre rządzenie przepaści między poziomami zakorzenienia a autonomii społecznej. Do dziś sformalizowane instytucje postrzegane są więc niejednokrotnie jako należące do świata obcego strukturom społecznym niskiego szczebla. Na wyższym poziomie organizacji społecznej często nie funkcjonuje pojęcie dobra wspólnego, które jest kluczem do budowy nowoczesnej wspólnoty obywatelskiej. Nieufność do formalnych struktur społecznych, w szczególności do instytucji publicznych, agend państwowych, a nawet do wybieranych w bezpośrednich wyborach przedstawicieli społeczeństwa, powoduje negatywne do nich nastawienie i podkreślanie ich dysfunkcji jako cech wrodzonych. Pozorną receptą na uzdrowienie sytuacji okazuje się wtedy maksymalne wycofanie się z ich struktur, ograniczenie ich zasięgu i znaczenia, a więc kompensacja pomostowego kapitału społecznego zdwojoną ilością kapitału wiążącego. Ten kierunek działania nie jest jednak przyszłościowy, ponieważ osłabienie struktur formalnej samoorganizacji społecznej, podważanie idei dobra wspólnego, zwiększa koszty autonomicznego działania wszystkich członków społeczności i powoduje trwonienie zasobów zbiorowości. Aby więc wzmacniać współczesne polskie społeczności ponadlokalne, konieczne wydaje się propagowanie idei dobra wspólnego jako niezbędnego warunku prawidłowego funkcjonowania najmniejszych struktur społecznych. Ważne, by wszystkie słabości

struktur polskiego społeczeństwa obywatelskiego nie składały się, jak to często bywa, na obraz ich nieprzewidywalnej, immanentnej dysfunkcjonalności, ale stawały się przesłanką do aktywizacji społecznej na rzecz ich przewyciężenia i wspólnej redefinicji powszechnie podzielanych celów rozwoju społeczności i sposobów ich realizacji.

## 5. Co zatem?

Wykroczenie poza pierwotne więzi wewnętrzne, kontakt ze światem zewnętrznym to warunek modernizacji. Zarejestrowana wielokadencyjność wójtów jest wynikiem spetryfikowanych więzi charakterystycznych dla wiążącego kapitału społecznego, roli zakorzenienia we wspólnocie, a więc pochodzenia społecznego, koneksji rodzinnych i grupowych. W skrajnych przypadkach może to prowadzić do zjawiska określanego jako „amoralny familizm”, a więc prymatu dobra partykularnego nad dobrem wspólnym. Kadencyjność, czy nawet dwukadencyjność, może (ale nie musi) doprowadzić do wzmocnienia roli kapitału społecznego pomostowego, a więc współpracy autonomicznych jednostek wyrwanych z kontekstu swych własnych kultur, społeczności rodzinnych, lokalnych czy sąsiedzkich. Prowadzić może to do wykorzenienia społecznego i, na dłuższą metę, groźnego w skutkach skrajnego indywidualizmu, a w konsekwencji – osłabienia potencjału rozwojowego zbiorowości lokalnych.



**dr Rafał Bucholski**

## **Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych w gminach – rozważania o prawie, prawach i wolnościach**

### **1. Wprowadzenie**

Na początku niniejszego opracowania należy podkreślić w kontekście omawianej tematyki jego akademicki charakter, mimo że jest ona silnie związana z praktyką funkcjonowania wspólnot samorządowych. Wynika to z faktu, że na tym etapie dyskusja o ograniczeniu liczby kadencji organów wykonawczych gmin nie nabrała jeszcze żadnych ram prawnych, choćby w postaci projektu ustawy. Nie są nawet znane podstawowe założenia proponowanej reformy. W związku z tym wszelkie rozważania poczynione w opracowaniu mogą mieć zatem jedynie status dywagacji i przypuszczeń. Dopiero projekt ustawy zawierający określone szczegóły może stanowić podstawę do krytycznej analizy proponowanego rozwiązania w zakresie ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych samorządu gminnego.

Problematyka ograniczenia liczby kadencji sprawowanych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie jest zagadnieniem nowym w dyskusji nad kształtem polskiego samorządu. Podobne pomysły, często składane jako projekty ustaw, pojawiały się już w pierwszej dekadzie XXI w. kilkakrotnie<sup>266</sup>, jednak każde bez legislacyjnego powodzenia.

Ponieważ wśród przedstawianych propozycji ograniczenia liczby kadencji znalazła się również ta, którą w 2010 r. wnosili parlamentarzyści Prawa i Sprawiedliwości, oznacza to, że omawiana problematyka już wtedy stała się dla obecnej partii rządzącej istotna. Mimo że od tego momentu minęło ok. 7 lat, można przyjąć, na potrzeby niniejszego opracowania, że ówczesny projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych

---

<sup>266</sup> M. Tarasek, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2(14), s. 84 i nast.



ustaw<sup>267</sup> będzie stanowił punkt wyjścia do dalszych rozważań. Zgodnie z art. 2 tego projektu proponowano wprowadzenie zmiany poprzez dodanie w art. 3 Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>268</sup> ust. 4 w następującym brzmieniu: „Kandydatem na wójta nie może być osoba, która pełniła już tę funkcję przez co najmniej dwie kadencje”.

W uzasadnieniu do projektu ustawy jego autorzy wskazują, że wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta dotychczas nie były objęte zakazem sprawowania tych funkcji przez okres więcej niż dwóch kadencji. W rzeczywistości powstawały sytuacje, w których jedna osoba pełniła wymienione funkcje nawet przez okres kilkunastu lat. Taka sytuacja została wykluczona w przypadku prezydenta państwa, gdzie zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej można pełnić ten urząd wyłącznie przez dwie kadencje. Zakłada się generalnie, że wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu prezydenta państwa ma na celu wykluczenie niebezpieczeństwa powstania powiązań korupcyjnych, zawłaszczenia państwa przez jedno środowisko polityczne. Taki sam cel przyświeca projektowanej przez wnioskodawców zmianie ustawy. Piastowanie funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta przez więcej niż dwie kadencje stwarza zagrożenie zawłaszczenia tego urzędu przez określoną grupę lokalną, rodzinną czy środowisko polityczne, stworzenia zagrożenia powstania trudnych do przezwyciężenia powiązań i korupcji. Z uwagi na to wnioskodawcy proponują dodanie w art. 3 ustępu 4 o treści ustalającej zakaz zgłaszania kandydatur na wójta, burmistrza i prezydenta miasta przez osoby, które pełniły już ten urząd przez 2 kadencje. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 8 ust. 2 pisemne oświadczenie kandydata o wyrażeniu zgody na kandydowanie oraz o posiadaniu prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) zawierałoby także oświadczenie kandydata

---

<sup>267</sup> Druk Sejmu VI Kadencji nr 3834.

<sup>268</sup> T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191.

o spełnieniu przesłanki z art. 3 ust. 4. ustawy o bezpośrednim wyborze<sup>269</sup>.

Przytoczenie obszernego fragmentu uzasadnienia dotyczącego ograniczenia liczby kadencji wójta, burmistrza i prezydenta miasta ma na celu ukazać tok argumentacyjno-myślowy projektodawcy i pomóc go zrozumieć. Jest to o tyle konieczne, że podobne przesłanki kierują nim w obecnym czasie, na co wskazują wypowiedzi przedstawicieli Rady Ministrów, np. o tym, że taka zmiana jest korzystna, ponieważ „powoduje rozmontowanie lokalnych układów, które są niezwykle silne, szczególnie w Polsce lokalnej, gdzie nie ma mediów, a jeżeli już są, to te media lokalne są uzależnione od wójta, burmistrza, prezydenta, bo ogłoszenia są tam publikowane”<sup>270</sup>.

W tym miejscu należy postawić pytanie, czy ograniczenie liczby kadencji to odpowiednie narzędzie do walki z korupcją i nepotyzmem w gminach. Czy są to rzeczywiście istotne bolączki współczesnego samorządu w Polsce; a jeśli tak, to może jednak ograniczony czas na podjęcie działań korupcyjnych i nepotycznych nie będzie zmuszał osób piastujących stanowiska organów wykonawczych w gminach do szybszych i bardziej bezwzględnych działań w tym zakresie, tak aby się powiązań w ramach lokalnej wspólnoty samorządowej zbudować w sposób trwały w ciągu dwóch kadencji? Odpowiedź na pierwsze pytanie oczywiście nie może być twierdząca. Do walki z korupcją i nepotyzmem służą rozwiązania przyjęte w innych aktach prawnych, np. Kodeksie karnym, ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Kodeksie karnym skarbowym, Prawie zamówień publicznych czy ustrojowych ustawach samorządowych. Natomiast od początku istnienia samorządu po 1989 r. było tak, że jeśli określone stronnictwo lub osoba chciały ubiegać się o reelekcję, musiały starać się od początku pierwszej kadencji, a nie czekać z podejmowaniem działań korupcyjnych w celu utrwalenia swojej władzy do kadencji trzeciej czy czwartej.

<sup>269</sup> Druk Sejmu VI Kadencji nr 3834, s. 7–8.

<sup>270</sup> M. Błaszczak, *Wprowadzimy dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów*, PAP/MN, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolescenstwo/mariusz-blaszczak-wprowadzimy-dwukadencyjnosc-wojtow-burmistrzow-i-prezydentow,89014.html> [dostęp: 26.03.2017].

Wracając do rozważań prawnych: jak wynika z normy prawnej uzyskanej w drodze wykładni językowej projektowanego w 2010 r. art. 3 ust. 4 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, zakaz miał obejmować osoby, które pełniły tę funkcję co najmniej przez dwie kadencje – nie tylko w tej samej, ale w jakiegokolwiek gminie. W związku z dużym prawdopodobieństwem startów rotacyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (które niektórzy już nawet zapowiedzieli) należy przypuszczać, że ograniczenie objęcia zakazu startu w wyborach po skończonych dwóch kadencjach w jakiegokolwiek gminie.

## **2. Proponowana zmiana a regulacje konstytucyjne**

Rozważania w tym miejscu będą miały charakter jedynie sygnalizacyjny, ze względu na inny kierunek głównego wywodu, jednak całkowite pominięcie zagadnień konstytucyjnoprawnych nie jest w tym wypadku możliwe.

Przede wszystkim należałoby zwrócić uwagę na wątpliwości co do zgodności proponowanego zakazu kandydowania w wyborach po wcześniejszych dwóch kadencjach w zakresie ochrony wolności oraz praw człowieka i obywatela. Szczególne znaczenie ma tu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (a takie jest bierne i czynne prawo wyborcze) 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W związku z tym powstaje pytanie: czy ograniczenie liczby kadencji, czyli zakaz kandydowania dla osób, które piastowały stanowisko organu wykonawczego gminy co najmniej przez dwie kadencje, wypełni przesłanki określone w tym przepisie? Czy zatem ograniczenia są konieczne dla utrzymania bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (przy czym zagrożenia nie powinny być hipotetyczne)? Na tak postawione pytania należy odpowiedzieć przecząco.

Drugim ważnym przepisem, w którego kontekście omawiana propozycja zmiany budzi wątpliwości, jest art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. W tym przypadku można z kolei postawić pytanie: czy po wejściu w życie przygotowywanych rozwiązań osoby, które piastowały swoją funkcję bez naruszeń prawa, oraz ich wyborcy nie będą dyskryminowani w życiu politycznym oraz, przede wszystkim, społecznym? Przecież samorząd, szczególnie lokalny, zajmuje się w pierwszej kolejności sprawami społecznymi, a nie politycznymi *sensu stricto*; brak wyraźnego powodu uniemożliwiającego skorzystanie z biernego i czynnego prawa wyborczego (w stosunku do określonego kandydata) to już dyskryminacja.

### **3. Czynne i bierne prawo wyborcze a ograniczenie liczby kadencji**

Obecnie aktem prawnym regulującym zagadnienia związane z wyborami jest Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (k.w.), która zastąpiła ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 4 k.w. prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma w wyborach wójta w danej gminie osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy, czyli – zgodnie z § 1 pkt 3 tego artykułu – obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze danej gminy. Z kolei bierne prawo wyborcze w wyborach wójta reguluje art. 11 § 1 pkt 6 k.w., zgodnie z którym może z niego korzystać obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje.

Przepis art. 11 § 2 k.w. wprowadza również katalog przesłanek pozbawiających określone osoby biernego prawa wyborczego. Wynika to z faktu, że prawa wyborcze nie są absolutne i mogą podlegać ograniczeniom. W tym duchu wypowiadał się wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Pogląd taki wyraził

on m.in. w wyroku z 24 listopada 2008 r.<sup>271</sup>, w którym podtrzymał wcześniejsze stanowisko, że ustawodawca działa racjonalnie, gdy ogranicza możliwość wyboru osób karanych za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, jak również tych, wobec których warunkowo umorzono postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. W tej ostatniej sytuacji nie budzi wątpliwości sam fakt popełnienia przestępstwa. Wobec tej grupy osób występuje zatem cecha decydująca o brakach w postawie moralnej i etycznej, podobnie jak w wypadku osób, wobec których zapadł wyrok skazujący. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez Trybunał przyczyną ograniczenia biernego prawa wyborczego był zamiar, aby na reprezentantów narodu (także wspólnot samorządowych) wybierać osoby nieskazitelne. Ograniczenie biernego prawa wyborczego pozwala wyeliminować z kręgu kandydatów osoby, które dopuściły się przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego. Efekty badanej regulacji mogą być uznane za pozostające w proporcji do nałożonych ograniczeń. Dolegliwość taka znajduje usprawiedliwienie w wartościach konstytucyjnych i wyważa proporcję między wartością poświęcaną (rezultat wyborów) a chronioną (interes publiczny, możliwość kandydowania przez osoby, które mogą się wykazać nieposzlakowaną opinią).

W myśl przywołanego przepisu nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba:

1. skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
2. wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> Wyrok TK z 24.11.2008 r., sygn. akt K66/07, SIP Legalis.

<sup>272</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1721.

Katalog ten został rozszerzony w art. 11 § 3 k.w. o obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, pozbawionymi prawa wybieralności w państwie członkowskim UE, którego są obywatelami.

Należy również zauważyć, że:

wybór danej osoby nie sanuje braku biernego prawa wyborczego, jeżeli brak ten stwierdzony zostanie już po dokonaniu tego wyboru. „Bez znaczenia, z punktu widzenia biernego prawa wyborczego, jest także kwestia zaufania, jakim obdarzyli radnego (...) wyborcy w akcie głosowania, gdyż nawet największe zaufanie, jakim można obdarzyć osobę bez biernego prawa wyborczego, nie legitymizuje takiego wyboru” (wyr. NSA z 9.4.2013 r., II OSK 479/13, NZS 2013, Nr 4)<sup>273</sup>.

Jak wynika z powyższego, obecnie katalog przesłanek pozbawienia biernego prawa wyborczego obejmuje wyłącznie osoby, które zostały skazane wyrokiem sądu powszechnego w wyniku przeprowadzonego postępowania sądowego za stwierdzoną działalność przestępczą (i sąd orzekł wobec nich środek karny w postaci pozbawienia praw publicznych) lub za stwierdzenie faktu złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Co więcej, pozbawienie biernego prawa wyborczego następuje na określony czas. Zgodnie z art. 40 § 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>274</sup> (k.k.) pozbawienie praw publicznych obejmuje m.in. utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej oraz utratę prawa do pełnienia funkcji w organach i instytucjach samorządu terytorialnego. Zgodnie z § 2 tego artykułu sąd może orzec pozbawienie praw publicznych w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Jednakże co do zasady, w myśl art. 43 § 1 k.k., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pozbawienie praw publicznych orzeka się w latach, od roku do lat 10. Pozbawienie praw publicznych obowiązuje przy tym od uprawomocnienia się orzeczenia, a okres, na który orzeczono pozbawienie praw publicznych za dane przestępstwo, nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności za to przestępstwo (art. 43 § 2 i 2b k.k.). Również w ustawie o ujawnianiu informacji o dokumen-

<sup>273</sup> B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, SIP Legalis, art. 11, Nb. 9.

<sup>274</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.

tach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów w art. 21a ust. 2b ustawodawca wprowadził ograniczenie czasowe co do zakazu pełnienia funkcji publicznej, wskazując, że wydając orzeczenie stwierdzające fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, sąd orzeka zakaz pełnienia funkcji publicznej, o której mowa w art. 4 pkt 2–57 tej ustawy, na okres od 3 do 10 lat.

Analizując treść projektu nowelizacji ogłoszonego w 2010 r. – tj. przepis, zgodnie z którym „kandydatem na wójta nie może być osoba, która pełniła już tę funkcję przez co najmniej dwie kadencje” – można dojść do wniosku, że dla osoby, która piastowała urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przez dwie kadencje, wywołuje on o wiele dalej idące skutki niż dla przestępcy i kłamcy lustracyjnego. Nawet w przypadku, gdy osoba ta swoje obowiązki wypełniała uczciwie.

W projektowanym rozwiązaniu prawnym osoba pełniąca funkcję wójta co najmniej przez dwie kadencje miała być pozbawiona biernego prawa wyborczego do organów wykonawczych gmin dożywotnio, a nie – jak przestępca lub kłamca lustracyjny – na maksymalnie 10 lat (nie licząc okresu wykonywania kary). Gdyby przepis ten wszedł w życie w proponowanym brzmieniu, byłby rozwiązaniem kuriozalnym i zbyt daleko ograniczającym bierne prawo wyborcze.

W wyniku zastosowania pewnego uproszczenia, niebędącego jednak nadużyciem, należy dojść do wniosku, że uniemożliwienie kandydowania w wyborach do organów wykonawczych gmin osobom, które funkcje te pełniły co najmniej dwukrotnie, jest w swojej istocie zbliżone do pozbawienia praw publicznych orzekanego na podstawie art. 40 k.k. bądź do utraty prawa wybieralności w wyborach powszechnych organu i członka organu jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz organu jednostki pomocniczej JST orzekanej na podstawie art. 21a ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów w związku z wydaniem orzeczenia stwierdzającego fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Przy omawianym rozwiązaniu wątpliwości mogą powstać również w związku z art. 11 § 3 k.w., zgodnie z którym nie ma prawa wybieralności

w Polsce w wyborach samorządowych osoba będąca obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, ale niebędąca obywatelem polskim, pozbawiona prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, której jest obywatelem. Należałoby się zastanowić, czy celem regulacji ograniczającej liczbę kadencji na stanowisku wójta, burmistrza i prezydenta miasta jest także ograniczenie możliwości kandydowania osobom, które w przeszłości pełniły analogiczną funkcję w innym państwie Unii Europejskiej, a w późniejszym okresie przybyły do Polski i nabyły polskie obywatelstwo. Wynika to z faktu, że zgodnie z treścią projektu z 2010 r. kandydatem na wójta nie mogłaby być osoba, która pełniła już tę funkcję przez co najmniej dwie kadencje. Projektodawca nie przesądzał natomiast, czy funkcję tę miałyby ona sprawować w gminie na terytorium Polski, czy też na terytorium któregośkolwiek z państw Unii Europejskiej. Są to, jak wspomniano, rozważanie teoretyczne, jednakże przy ewentualnym projektowaniu nowych rozwiązań powinny być dostrzeżone.

Należy się również zastanowić, czy w przypadku ograniczenia liczby kadencji nie zostanie naruszone czynne prawo wyborcze. Członkowie wspólnoty samorządowej nie zawsze bowiem będą zainteresowani zmianą na stanowisku osoby piastującej funkcję organu wykonawczego gminy. Dość często zdarza się, że władze wykonują swoje obowiązki w sposób nie tylko zgodny z prawem, ale także pozwalający na dynamiczny rozwój gminy. Wówczas rozwiązania ustawowe ograniczające liczbę kadencji mogą wręcz szkodzić gminie z punktu widzenia członków lokalnej wspólnoty samorządowej. W przypadku proponowanego rozwiązania zostaną oni pozbawieni możliwości głosowania na osobę, która ich zdaniem wykonuje swoją pracę dobrze, tylko z tego względu, że robiła to przez dwie kadencje. Zważywszy na fakt, że wybór wójta na kadencję jest swoistym kontraktem zawierany między członkami lokalnej wspólnoty samorządowej a osobą obejmującą funkcję samorządowego organu wykonawczego, dość dziwny wydaje się pomysł zabrania członkom lokalnej wspólnoty samorządowej możliwości przedłużenia tego kontraktu. Przecież w przypadku, gdy członkowie wspólnoty uznają, że prolongata stosunku nie ma sensu, dadzą temu wyraz w wyborach, głosując na innego kandydata. Pokazują to szczególnie wyniki wyborów z 2014 r., gdzie duży sukces odniosły komitety wyborcze kandydatów niezależnych, co często skutkowało przerwaniem rzą-



dów „wielokadencyjnych” wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast (jednym z najbardziej spektakularnych przykładów jest Gorzów Wielkopolski).

Przy proponowanym zakazie jeszcze większy problem pojawi się w gminach, gdzie od kilku kolejnych wyborów startował tylko jeden kandydat. Można twierdzić, że było to wynikiem lokalnych układów, ale równie trafne może być spostrzeżenie, że w gminach takich nie ma po prostu potencjału do wykreowania drugiego kandydata, nie wspominając o trzecim. W związku z tym pojawia się pytanie, czy w gminach tych po wprowadzeniu zakazu dla dotychczasowych wójtów pojawią się kandydaci, a jeśli tak, to czy będą oni odpowiednio przygotowani (nie tylko merytorycznie) do pełnienia funkcji wójta.

#### **4. Jak przeciwdziałać nieprawidłowościom w samorządzie lokalnym?**

##### **Adekwatność (proporcjonalność) proponowanego rozwiązania**

Zważywszy na podnoszone argumenty za ograniczeniem liczby kadencji wójtów, można nabrać przekonania, że w polskim samorządzie terytorialnym jest bardzo źle, szerzy się patologia, a osoby sprawujące funkcje organów wykonawczych mają złe zamiary i kultywują tradycję korupcji oraz nepotyzmu. Zdaniem zwolenników zmian wymuszona częstsza rotacja w kadrze menedżerów samorządowych miałaby zapobiec tym niekorzystnym zjawiskom. Pogląd ten nie jest jednak niczym poparty. Brakuje nawet w tym zakresie badań, które potwierdzałyby słuszność takiego poglądu. Biorąc pod uwagę długość procesu inwestycyjnego – począwszy od pomysłu, przez rozpisanie zamówienia publicznego na przygotowanie dokumentacji, samego przygotowania dokumentacji wraz z procesem decyzyjnym dotyczącym uzyskania pozwoleń, zgód, itd. – ogłoszenie zamówienia publicznego na wykonanie, wykonanie zamówienia i jego odbiór, kiedy to mija 6–7 lat przy zadaniu pojedynczym, a jeszcze więcej przy całym zespole inwestycji, trudno będzie znaleźć doświadczonego kandydata, który podejmie się takiego trudu przez dwie kadencje i nie będzie mógł kandydować na trzecią, czyli tę, w której będzie mógł dyskontować (w pozytywny sposób) wypracowany sukces.

Kolejnym aspektem oceny sukcesu wójta czy burmistrza jest jakość kadr zatrudnionych w urzędzie. Jakość, szczególnie w mniejszych gminach, których

nie stać na zatrudnienie specjalistów, jest nabywana z czasem. Oznacza to, że sprzyja jej stabilizacja w zatrudnieniu, którą o wiele trudniej uzyskać przy większej rotacji na stanowisku wójta. Wielość zadań, którym muszą podołać gminy, jest jednakowa dla wszystkich – dużych i małych samorządów lokalnych. W urzędach, w których pracuje 25–35 osób, urzędnicy samorządowi muszą wykonywać obowiązki wynikające z kilku kompetencji i obowiązków samorządów gminnych. Oznacza to, że muszą dzielić swój czas i umiejętności między różne zadania. Jest to połączone z brakiem czasu na szkolenia, co z kolei koreluje z mniejszą wiedzą, słabszą praktyką i niższą wydajnością pracy. Aby uzyskać odpowiednią wiedzę, osoby te potrzebują dłuższego dystansu czasowego niż urzędnicy zatrudnieni w większych jednostkach gminnych o bardziej wyspecjalizowanym zakresie zadań. Zwiększona rotacja na stanowiskach merytorycznych wynikająca z częstszych, wymuszonych zmian wójtów będzie rzutować na efektywność pracy aparatu urzędniczego gminy i niższą jakość jego funkcjonowania, a co z tym związane – na gorsze standardy życia członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Oczywiście zmiana na stanowisku wójta nie musi oznaczać zmian w aparacie urzędniczym, jednak kwestia braku zaufania nowego wójta do pracowników zatrudnianych przez poprzednika może brać górę nad ich kompetencjami niezbędnymi do właściwego działania gminy. Również niepewność pracowników co do dalszego zatrudnienia, rosnąca pod koniec każdej drugiej kadencji, może rzutować na jakość ich pracy, gdyż zamiast skupiać się na niej, będą poświęcali czas na znalezienie innego zajęcia.

Skoro, jak twierdzą wnioskodawcy, w samorządach występuje wiele nieprawidłowości (czy wręcz patologii) dotyczących korupcji, nepotyzmu i innych form nadużycia władzy, ograniczenie liczby kadencji nie wydaje się skutecznym rozwiązaniem. Jeżeli takie sytuacje się zdarzają, to osoba je powodująca i tak będzie kontynuowała swoją działalność po zakończeniu urzędowania, tyle że będzie to robiła w sposób nieformalny. Do rozwiązania takich problemów, o charakterze przestępczym, niezbędne są dobrze działające służby ścigania i sądy.

Rzeczywistym problemem w funkcjonowaniu samorządów są niedoskonałe rozwiązania w zakresie ich nadzoru i kontroli finansowej. Zakres działal-

ności regionalnych izb obrachunkowych, regulowanej Ustawą z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, jest przede wszystkim określony w art. 1, 5 i 11 tej ustawy. Zgodnie z art. 5 ust. 1 izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2 tej ustawy (w tym samorządów gminnych), na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Z kolei w myśl ust. 2 kontrola gospodarki finansowej JST w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, jest dokonywana także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Być może należałoby się zastanowić, czy kryterium rzetelności nie byłoby również odpowiednie do oceny działalności określonej w ust. 1.

Z kolei w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy JST w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- budżetu i jego zmian;
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego JST oraz udzielania pożyczek;
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu JST;
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa;
- absolutorium;
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Ponadto działalność izb obejmuje m.in.:

- wydawanie, na wniosek organu wykonawczego JST, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych;
- wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych JST;
- wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze;

- wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia JST i objaśnieniami;
- wydawanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących JST w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium;
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu JST) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami;
- wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych;
- wydawanie opinii o programach postępowań naprawczych JST.

Analiza przepisów może prowadzić do wniosku, że zakres działalności izb obrachunkowych jest szeroki i obejmuje kontrolę, nadzór i działalność opiniodawczą, jednak praktyka udokumentowana rosnącym w szybkim tempie zadłużeniem gmin wskazuje, że regionalne izby obrachunkowe zmieniły się w notariuszy działalności samorządów, stając się swoistymi zakładnikami źle pojmowanej zasady samodzielności finansowej JST.

Określona w art. 165 Konstytucji RP zasada samodzielności samorządu jest zasadą chronioną, ale nie absolutną. Podlega ograniczeniom w szczególności, gdy w grę wchodzi inne wartości gwarantowane przez prawo. Należy zgodzić się z poglądem, że kluczową rolę w próbie wskazania przesłanek ingerencji w samodzielność JST ma zasada proporcjonalności<sup>275</sup>. W związku z tym wydaje się, że jest to najlepsza ścieżka do uporządkowania ewentualnych nieprawidłowości w samorządach.

Takie sprawy jak korupcja czy nepotyzm powinny być rozwiązywane indywidualnie, a nie na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej w ramach czyn-

---

<sup>275</sup> W. Hartung, *Wykonywanie zadań publicznych na tle zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2008, nr 4, SIP Legalis (i wskazany tam wyrok TK z 4.05.1998 r., K38/1997).

nego i biernego prawa wyborczego. Wydaje się, że proponowane ograniczenie narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

## 5. Podsumowanie

Brak kultury legislacyjnej, polegający na wprowadzaniu istotnych zmian prawnych bez pogłębionej refleksji dotyczącej skutków tych zmian i bez szerszej dyskusji, jest wpisany od setek lat w proces stanowienia prawa w Polsce – nie zawsze ze złymi skutkami dla samego prawa i jego adresatów (dobrze oceniane, nawet z perspektywy czasu, są np. rozporządzenia Prezydenta RP z okresu dwudziestolecia międzywojennego dotyczące zagadnień gospodarczych: Kodeks handlowy<sup>276</sup>, Kodeks zobowiązań<sup>277</sup>; kilka z nich obowiązuje do dziś), jednak są to wyjątki od reguły. Przyjęcie przy omawianej nowelizacji tego dominującego w praktyce stylu, a raczej jego braku, potwierdzają nowe informacje dotyczące wprowadzenia dwukadencyjności samorządowych organów stanowiących. W zasadzie szczegóły nie są znane, jednak podaje się do publicznej informacji, że w partii rządzącej „zapadła decyzja, na jakich zasadach wdrożyć zasadę maksimum dwóch kadencji w fotelu szefa samorządu. Jak podaje jeden z jej polityków, zdecydowano, że zmiana wchodzi w życie od razu”. Do wakacji mają zostać przygotowane projekty dotyczące zmian w ordynacji wyborczej oraz w sprawie metropolii warszawskiej<sup>278</sup>. Nie jest wykluczone, że będą to projekty poselskie, umożliwiające im przejście szybszą ścieżką legislacyjną, bez obowiązków konsultacji, które i tak od lat w praktyce każdego rządu były elementem zbędnym. A ponieważ parlamentarzystom zapewne będzie się spieszyło, zostaną szybko uchwalone – jeszcze przed przerwą wakacyjną.

Problem polega na tym, że nie podaje się zawczasu szczegółowych założeń szykowanej reformy, tak aby zainteresowane podmioty czy środowiska mogły zapoznać się z nimi i wypowiedzieć. Nie wiadomo, jakie będzie *vacatio*

<sup>276</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz. U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502).

<sup>277</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598).

<sup>278</sup> T. Żółciak, *Trzęsienie ziemi w samorządach; PiS zdecydowało się wprowadzić ograniczenia kadencyjności*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20.03.2017 r., <http://www.wykop.pl/ramka/3658853/trzesienie-ziemi-w-samorzadach-pis-zdecydowalo-sie-wprowadzic-dwukadencyjnosc> [dostęp: 26.03.2017].

*legis* (zwrot, że zmiany wchodzi „od razu” należy rozumieć jako nieprzyjmowanie „opcji zerowej”, tzn. kadencje poprzednie i obecne będą wliczane do wprowadzanego ograniczenia), czy zostanie w związku z tym skrócona obecna kadencja samorządów (choć nie ma powodów prawnych), czy zakaz będzie obejmował kadencyjność w jednej gminie i czy będzie można ubiegać się o wybór w innej. Czy kadencje muszą następować po sobie; czy zakaz nie obejmie też wysokich urzędników (zastępców wójta, burmistrza, prezydenta, sekretarza, a może i skarbnika – mówi się o tym w kularowych dyskusjach, choć moim zdaniem byłoby to niebezpiecznym nadużyciem); i czy nowe kadencje będą wydłużone w stosunku do obecnych?

Obecne problemy i niedoskonałości samorządu gminnego oraz jego organów – sposobu wpływu członków wspólnot na sprawowanie władzy między wyborami, kontroli i nadzoru nad prawidłowym przebiegiem choćby zamówień publicznych czy racjonalnością wydatkowania środków z samorządowych budżetów – są istotne i należy je rozwiązać, jednak nie przez ograniczenie liczby kadencji; to bowiem nie rozwiąże ważnych problemów.

Wydaje się, że skuteczniejsza byłaby ewolucja rozwiązań systemowych, a nie rewolucja personalna. Proponowana reforma w systemie funkcjonowania samorządu gminnego niczego nie zmienia, a przy ograniczeniu liczby kadencji nieprawidłowości może zmienić w patologię. Za samą patologię można będzie uznać nawet dokonanie zmiany w zakresie ograniczenia liczby kadencji z pominięciem bądź ograniczeniem roli konsultacji. Jak wskazują Patrycja J. Suwaj i Małgorzata Wenclik:

ignorowanie przez władze bezpośrednio zainteresowanych społeczności i podejmowanie decyzji bez ich udziału albo z pominięciem ich opinii może być w konsekwencji bardzo niekorzystne dla samych władz, ale przede wszystkim dla lokalnej społeczności. Skutkiem takiej ignorancji może być, i jest zazwyczaj, utrata zaufania społeczeństwa do władzy oraz dodatkowe ponoszenie kosztów przedsięwzięcia<sup>279</sup>.

<sup>279</sup> P.J. Suwaj, M. Wenclik, *Patologiczne konsekwencje nieuwzględnienia czynnika obywatelskiego w procesie decyzyjnym*. W: P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji*, Warszawa 2009, s. 373.

Fragment ten dotyczy władzy samorządowej, ale można go odnieść do postępowania władzy centralnej.

Zdecydowanie ważniejsze od zmian w liczbie kadencji byłoby zajęcie się przez Sejm choćby problematyką funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych, które w ostatnim czasie stały jedynie „notariuszami” poczynąń finansowych JST. Kolejnym problemem do rozwiązania jest analiza zadań i charakteru prawnego samorządu na szczeblu powiatowym. Jeśli już można mówić o nieprawidłowościach (czy wręcz patologiach) w działalności samorządów, to z pewnością sam fakt istnienia i utrzymywania całego szczebla samorządowego w zasadzie tylko po to, żeby wykonywał zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, może być uznany za patologiczny. Znacząca reforma, bądź nawet likwidacja zbędnego szczebla samorządu wraz z jednoczesnym wzmocnieniem pozycji gmin, dokonana w sposób przemyślany, znacząco usprawniłaby funkcjonowanie administracji publicznej i z pewnością obniżyła koszty jej funkcjonowania.

Na liście spraw ważnych z punktu widzenia likwidacji nieprawidłowości w funkcjonowaniu samorządu wyżej od ograniczenia liczby kadencji postawić należy zagadnienie tzw. list indykatywnych, przygotowywanych przez zarządy województw pod kierownictwem ich marszałków i często pod dyktando środowisk politycznych oraz gospodarczych skupionych wokół miast „marszałkowskich”. Inwestycje umieszczone na takich listach są wyłączone spod reżimu konkursowego w zakresie pozyskiwania środków unijnych na ich realizację, co prowadzi do zniekształcenia zakresu zaspokajanych potrzeb regionalnych wspólnot samorządowych. Z drugiej strony dość enigmatyczne pozostają same procedury konkursowe stosowane przez zarządy województw jako instytucje zarządzające programami regionalnymi, a zmiany reguł oceny składanych wniosków w trakcie „gry” są dość często praktykowane.

Reasumując: ze względu na naruszenie przepisów Konstytucji, a w szczególności ograniczenie czynnego prawa wyborczego, pomysł ograniczenia liczby kadencji należy ocenić krytycznie – tym bardziej że nie rozwiąże on nieprawidłowości czy patologii występujących w samorządach, a może prowadzić do powstania nowych, jak choćby efekt delfina czy rotacja wójtów między gminami i traktowanie ich nie jak samorządowców, ale jak menedżerów,

czy też efekt zniechęcenia w drugiej kadencji i uniemożliwienia startu dobrym kandydatom tylko dlatego, że piastowali to stanowisko przez dwie poprzednie kadencje.

Podstawami demokratycznego państwa są dobrze skonstruowany system prawny i zrozumiałe prawo, dające się jednoznacznie interpretować i stosować, zgodnie z regułami wykładni językowej w zgodzie z ich funkcjonowaniem w praktyce, a wola polityczna wyrażona przez rządzących w imieniu narodu (czy raczej jego części) nie powinna być nadrzędna wobec tego prawa. Tym bardziej że w demokracji władza nie powinna wyręczać obywateli w procesie myślenia i decydować za nich, co jest dobre, a co nie.





**dr Konrad Hennig, adw. Michał Król**

## **Ograniczenie liczby kadencji pochodzących z wyborów powszechnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego**

### **1. Diagnoza i rekomendacje**

- Na 2478 wójtów i burmistrzów 262 osoby (10,60% ogółu) piastują swój urząd przez pięć kadencji. Powyżej dwóch kadencji swój mandat sprawują m.in. prezydent Wrocławia Rafał Dutkiewicz (od 2002 r.), prezydent Gdyni Wojciech Szczurek (od 1998 r.), prezydent Chorzowa Marek Kopel (od 1991 r.), burmistrz Witnicy Andrzej Zabłocki (od 1990 r.), burmistrz Mszczonowa Grzegorz Kurek (od 1990 r.) czy wójt gminy Kłodzko Ryszard Niebieszczanski (od 1990 r.).
- Wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów organów wykonawczych w wielu mniejszych miejscowościach nie zapewniło wyboru nowej osoby do pełnienia funkcji organu wykonawczego.
- Wspólnoty lokalne wykazują strukturalną słabość w kluczowych parametrach społeczeństwa obywatelskiego (członkostwo w organizacjach pozarządowych, organizacja i udział w wydarzeniach społecznych, wsparcie finansowe działalności społecznej). Głównym inicjatorem wydarzeń lokalnych pozostają władze samorządowe.
- Lokalnym społecznościom często brakuje poczucia podmiotowości i sprawczości. Nie dysponują one umiejętnościami pozwalającymi na podejmowanie wspólnotowych działań ani zasobami niezbędnymi do wpływania na decyzje samorządu.
- Władze samorządowe dysponują przewagą w dostępie do istotnych dla sprawowania władzy zasobów (finanse, struktura organizacyjna, dostęp do informacji, zdolność mobilizacji). Wieloletni okres sprawowania władzy daje możliwość budowania sieci klientelistycznej poprzez ułatwienia w dostępie do miejsc pracy i zleceń samorządu dla przedsiębiorców.

- Siła władz samorządowych wynikająca z rozbudowanego aparatu administracyjnego daje możliwość wygrywania wyborów na bazie głosów zaplecza polityczno-biurokratycznego i ich rodzin. Rozbudowana, zorganizowana i silnie zmotywowana sieć klientelistyczna stanowi o istotnej przewadze władz lokalnych.
- Wieloletnie sprawowanie władzy tworzy również możliwość budowania przewagi wizerunkowej na podstawie większej rozpoznawalności wynikającej z pełnienia funkcji publicznej, pozyskania przychylności mediów lokalnych, wykorzystania środków publicznych do prezentowania własnych dokonań.

Zdiagnozowana powyżej nierównowaga w ramach mechanizmów demokratycznych we wspólnotach lokalnych pozwala wysunąć rekomendacje dotyczące następujących ingerencji prawnoustrojowych:

1. Wprowadzenie limitu liczby kadencji organów wykonawczych gmin będzie stanowić narzędzie służące wsparciu tranzycji władzy w samorządzie. Ograniczenie kadencji do dwóch pozostaje w zgodzie z rozwiązaniami ustrojowymi obowiązującymi dla urzędu Prezydenta RP.
2. Przyjęcie zasady pełnienia przez jedną osobę funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta maksymalnie przez dwie kadencje dotyczyć powinno również minionego okresu. Wprowadzenie limitu liczby kadencji bez okresu przejściowego uniemożliwi przedstawienie się lokalnych układów na wyłonienie i wypromowanie przed upływem drugiej kadencji następcy obecnego władarza. Osiągnięcie zamierzonego celu musi zatem dotyczyć również kadencji odbytych przed wejściem w życie zmian legislacyjnych.
3. Wprowadzenie limitu dwóch kadencji powinno wiązać się z przedłużeniem czasu trwania kadencji do 5 lat, aby umożliwić realizację strategicznych projektów, dla których okres 8-letni mógłby okazać się niewystarczający.

Istota dokonywanej zmiany powinna brzmieć następująco: „Wójt wybierany jest na pięcioletnią kadencję i ponownie może być wybrany w danej gminie tylko raz. Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady

gminy (lub jego wyboru przez radę gminy) i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy”.

## 2. Pozycja organu wykonawczego w ustroju samorządu terytorialnego

Organowi wykonawczemu w gminie wiejskiej przysługuje tytuł wójta, w gminie miejskiej oraz miejsko-wiejskiej – tytuł burmistrza, a w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców i byłych miastach wojewódzkich – tytuł prezydenta. Wójt, burmistrz oraz prezydent odgrywają kluczową rolę w życiu politycznym oraz społecznym wspólnot lokalnych i mają decydujący wpływ na kierunki rozwoju regionu. Ustawa o samorządzie gminnym nie różnicuje pozycji ustrojowej organu wykonawczego w zależności od statusu gminy (art. 26 ust. 2a), wspólne są ich kompetencje czy uregulowania dotyczące wyboru i sprawowania funkcji. Jedynie w przypadku prezydenta miasta na prawach powiatu kompetencje są szersze i obejmują także uprawnienia starosty oraz zarządu powiatu, określone w ustawie o samorządzie powiatowym lub w odrębnych przepisach.

Mimo że do 2002 r. wójt nie był samodzielny, to ewolucja normatywna sprzyjała umocnieniu jego pozycji. Kolejne nowelizacje utrudniały odwołanie organu wykonawczego i zwiększały jego kompetencje. Szczególnie znaczenie miała zmiana ustawy o samorządzie terytorialnym z 29 września 1995 r., wprowadzająca tzw. zarząd autorski. Wójt otrzymywał wyłączne prawo zgłaszania kandydatów na członków zarządu oraz prawo wnioskowania o ich odwołanie. Odwołanie wójta oznaczało jednocześnie odwołanie całego zarządu<sup>280</sup>. Kolejna zmiana ustawy z 2002 r. wprowadzała bezpośredni tryb wyborów wójta i przejęcie przez niego, w postaci jednoosobowego organu, kompetencji zarządu gminy<sup>281</sup>. Wprowadziła ona następujące zasady wyboru organów wykonawczych:

- kandydata mogą zgłaszać partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz grupy wyborców (w zależności od wielkości gminy – od 150 do 3 tys. osób);

<sup>280</sup> A. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 284–285.

<sup>281</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984).

- kandydata mogą wystawić tylko te komitety wyborcze, które zarejestrują pełne listy radnych co najmniej w połowie okręgów wyborczych w danej gminie;
- kandydować może tylko obywatel polski, który ukończył 25 lat;
- kandydat nie musi być mieszkańcem gminy, w której ubiega się o to stanowisko;
- kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie (ale może ubiegać się o mandat radnego w „swojej” gminie);
- kandydat na wójta nie może być osobą skazaną za przestępstwo z winy umyślnej ścigane z oskarżenia publicznego;
- druga tura wyborów odbywa się w przypadku, gdy żaden kandydat nie uzyska więcej niż połowy głosów;
- w przypadku zgłoszenia się jednego kandydata, który nie uzyskał ponad połowy ważnych głosów, lub w wypadku braku kandydatów wyboru wójta dokonuje rada gminy – w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Prawo zgłoszenia kandydata przysługuje grupie radnych stanowiącej co najmniej 1/3 składu rady. Jeśli rada nie dokona takiego wyboru w ciągu 2 miesięcy od dnia wyborów, premier na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej wyznacza komisarza.

Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności:

- przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
- określanie sposobu wykonywania uchwał;
- gospodarowanie mieniem komunalnym;
- wykonywanie budżetu;
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- kierowanie aparatem pomocniczym (urząd gminy lub urząd miasta);
- wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych.

Pozycja organu wykonawczego została zabezpieczona poprzez pozbawienie automatycznych skutków prawnych podjęcia przez radę gminy uchwały o nieudzieleniu absolutorium z wykonania budżetu<sup>282</sup> oraz utrudnienia w odwołaniu go w drodze referendum. Do rozpisania referendum potrzebny jest wniosek co najmniej 10% wyborców. Referendum jest ważne, gdy udział w nim weźmie nie mniej niż 3/5 wyborców uczestniczących w wyborze odwoływanego wójta. Skutkuje to bojkotem referendum przez zwolenników wójta i zazwyczaj nieosiągnięciem wymaganego progu frekwencji (w kadencji 2010–2014 w 113 referendach odwołano 16 włodarzy). Wójt może zostać odwołany również przez Prezesa Rady Ministrów, jeżeli rażąco narusza postanowienia Konstytucji lub innych ustaw. W razie wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji (np. w razie odmowy złożenia ślubowania, złożenia pisemnej rezygnacji, śmierci, odwołania z urzędu) funkcję wójta, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni komisarz, tj. osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

## 2.1. Pozycja organu wykonawczego w stosunku do rady gminy

Koncepcja samorządu terytorialnego zawarta w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego zakłada, że prawo do zarządzania sprawami publicznymi lokalna społeczność realizuje przez rady lub zgromadzenia, które „mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”<sup>283</sup>. Rzeczpospolita Polska w 1993 r. uznała jej postanowienia w całości za słuszne. Kształt ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. realizował powyższe założenie zwierzchniej roli rady gminy. W rękach organu stanowiącego i kontrolnego miała spoczywać główna odpowiedzialność za zarządzanie sprawami wspólnoty lokalnej.

<sup>282</sup> „Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta” – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95), art. 28a ust. 1.

<sup>283</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), art. 3 pkt 2, <http://isap.sejm.gov.pl/Download.jsessionid=A7EE6CFAFF635FFCB8FE0B5F7DD90834?i d=WDU19941240607&type=2> [dostęp: 18.10.2016].

Praktyka funkcjonowania organów gminy i ich wzajemnych relacji prowadziła w zasadniczo odmiennym kierunku. Dzisiaj możemy mówić raczej o daleko idącym podporządkowaniu rady gminy organowi wykonawczemu. Decydujące dla ułożenia się faktycznych relacji między władzami były siła, jaką dawało dysponowanie aparatem pomocniczym (przygotowywanie projektów uchwał i projektu budżetu), oraz zarządzanie jednostkami podległymi gminie (możliwość prowadzenia polityki kadrowej w spółkach komunalnych i placówkach oświatowych, sportowych, kulturalnych czy pomocy społecznej). Zapisy ustawowe okazały się słabsze niż odziedziczona po poprzednim ustroju niedemokratyczna kultura polityczna, która na szczeblu krajowym podlegała daleko większym zmianom niż w społecznościach lokalnych.

W konsekwencji mamy dzisiaj do czynienia z sytuacją, gdy „blisko 90% projektów uchwał przygotowywanych jest przez organ wykonawczy (głównie przez aparat pomocniczy), (...) a rola rady sprowadza się w zasadzie do sankcjonowania prawa lokalnego, ustanawianego przez urząd i burmistrza”<sup>284</sup>. Radni nie mają zaplecza finansowego ani organizacyjnego, aby sprostać merytorycznie dominującym urzędnikom. Niskie diety nie pozwalają na rezygnację radnych z pracy zawodowej, a tylko pod takim warunkiem możliwa jest dostateczna profesjonalizacja samorządowców, aby skutecznie wypełniać funkcję kontrolną przynależną wszystkim członkom rady, a nie tylko komisji rewizyjnej. Bezpośredni wybór organów wykonawczych prowadzi do tego, że obecność wóldarza na posiedzeniu rady gminy uzależniona jest wyłącznie od jego dobrej woli.

Marginalizacja organu stanowiącego wynika ze znaczącego uzależnienia radnych od środków finansowych uzyskiwanych przez niego lub członków jego rodziny z pracy w podmiotach podległych gminie. W mniejszych miejscowościach standardem jest, że przynajmniej jeden z członków najbliższej rodziny pracuje w szkole, placówce zdrowia, domu kultury, bibliotece czy urzędzie. W większych miejscowościach dochodzi dodatkowa możliwość zatrudniania radnych w spółkach komunalnych, a także w podmiotach podległych innym

---

<sup>284</sup> P. Stępień, *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – cz. 2*, <http://isp.uni.lodz.pl/2015/08/24/25-lat-samorzadu-terytorialnego-w-polsce-cz-2> [dostęp: 18.10.2016].

szczeblom samorządu: radnych gminnych – w starostwie powiatowym, a radnych sejmiku powiatowego – w urzędzie gminy.

Celem ustawodawcy powinno być nie zrównoważenie pozycji organu stanowiącego i wykonawczego, ale przywrócenie deklarowanej w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego podległości organu wykonawczego radzie gminy. Wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji przyczyni się do osłabienia pozycji wójta, ale nie zwalnia z konieczności poszukiwania dalszych rozwiązań legislacyjnych, które pozwoliłyby na wzmocnienie pozycji organu stanowiącego kontrolnego.

## **2.2. Pozycja samorządu w stosunku do obywateli**

Rola samorządu w realizacji zadań publicznych systematycznie rośnie. W ramach zadań własnych, zgodnie ze swoją rolą, jednostki samorządu terytorialnego (JST) koncentrują większość swoich wysiłków na infrastrukturze technicznej (drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków) i społecznej (placówki edukacyjne i kulturalne), w mniejszym stopniu niestety przykładając wagę do ładu przestrzennego (plany zagospodarowania przestrzennego) oraz bezpieczeństwa (zabezpieczenie przeciwpowodziowe, a w ramach zadań zleconych: obrona cywilna, budynki ochrony, zarządzanie kryzysowe). Zamiast tego samorządy angażują znaczne środki w powoływanie nowych spółek prawa handlowego podejmujących działalność gospodarczą w branży wystawienniczo-targowej, organizacji rozrywki czy wydarzeń sportowych. Włodarze bywają motywowani antyrozwojowymi kierunkami dofinansowań unijnych, lecz również interesem wyborczym, gdyż wyborcy preferują polityków mogących pochwalić się przeprowadzeniem dużej inwestycji służącej lokalnej społeczności.

Obok prowadzenia działalności gospodarczej, która nie jest odpowiedzią na niezaspokojone potrzeby wspólnoty lokalnej (m.in. obiekty o charakterze turystycznym), samorządowi zlecane są przez państwo kolejne zadania. W konsekwencji samorządy odpowiadają już za niemal połowę wydatków sektora finansów publicznych bez uwzględnienia ZUS i NFZ. Mają potężne zaple-



cze organizacyjne i techniczne, dysponują nieruchomościami, własnymi mediami tradycyjnymi i internetowymi.

Pracownicy samorządowi to dzisiaj, w zależności od definicji – od 250 tys. osób w odniesieniu do ściśle rozumianej administracji samorządowej, do blisko 1,9 mln osób szeroko rozumianego sektora samorządowego. Bierzymy w nim pod uwagę wszystkie instytucje dostarczające usługi publiczne na poziomie lokalnym i ponadlokalnym, dla których jednostki samorządu terytorialnego są organem założycielskim lub prowadzącym (np. szkoły, instytucje kultury, przedsiębiorstwa dostarczające usługi komunalne, szpitale, instytucje pomocy społecznej i zatrudnienia). Sektor samorządowy stanowi aż 21,5% ogółu zatrudnionych w Polsce (w województwach słabiej rozwiniętych nawet 33%)<sup>285</sup>.

Przekazywaniu kolejnych zadań nie towarzyszy zwiększenie elastyczności samorządów w kształtowaniu sposobów ich realizacji, co skutkuje małą różnorodnością polityk lokalnych, brakiem innowacyjności samorządowców i konkurencji między gminami. Chociaż deklaratywnie ustawodawca pozostawia gminom swobodę kształtowania swego ustroju (stanowienie przez radę statutu gminy) oraz wyboru formy realizowania zadań własnych i zleconych, to w praktyce ingerencja ustawowa idzie tak daleko, że statuty gmin niczym się od siebie nie różnią, a zadania realizowane są niemal w ten sam sposób.

Animatorami życia lokalnego powinny być ruchy społeczne, związki wyznaniowe, kluby sportowe, media, organizacje pozarządowe, indywidualni społecznicy. Ich rolę, w szczególności w przypadku większych wydarzeń, przejmują niestety samorządy. Nawet w przypadku Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, która angażuje ponad 100 tys. wolontariuszy, lokalne finały nie odbywałyby się, gdyby nie zaangażowanie finansowe i organizacyjne samorządów. Teza o niedojrzałości Polaków do aktywności społecznej wynikać może ze zróżnicowanych zasobów dwóch wymiarów kapitału społecznego. Wśród Polaków silny jest kapitał więzi (ang. *bonds*; sieci powiązań rodzinnych i kole-

---

<sup>285</sup> *Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*, Związek Miast Polskich, [http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page\\_108/text\\_images/samorzad-jako-pracodawca.pdf](http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_108/text_images/samorzad-jako-pracodawca.pdf).

żeńskich, zakorzenienia we wspólnocie lokalnej), a brakuje kapitału pomostowego (ang. *bridges*; zaufania do instytucji i osób nieznanymi osobiście)<sup>286</sup>.

### 3. Konstrukcja prawna wprowadzenia limitu kadencji

W polskim systemie prawnym na poziomie krajowym władzę wykonawczą sprawują dwa podmioty: Prezydent RP oraz Rada Ministrów (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP), a na poziomie samorządowym – trzy: w gminach wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci (stosownie do przepisu art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), w powiatach zarząd powiatu (stosownie do przepisu art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym), w województwach zarządy województw (stosownie do przepisu art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa).

Zauważyć można przy tym prawidłowość, że kolegialne podmioty sprawujące władzę wykonawczą (Rada Ministrów, zarządy powiatów i województw; przy czym ani premier, tj. Prezes Rady Ministrów, ani starostowie i marszałkowie województw nie są organami władzy wykonawczej, a jedynie przewodniczącymi tych organów) są wybierane w sposób pośredni: zarządy województw – przez sejmiki, a zarządy powiatów – przez rady powiatów; Rada Ministrów natomiast uzyskuje od Sejmu wotum zaufania (po desygnowaniu przez Prezydenta RP).

Z kolei „jednoosobowe” organy władzy wykonawczej (Prezydent RP, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci) są wybierane w wyborach bezpośrednich. Przyjmuje się, że taki bezpośredni wybór oznacza bardzo silny mandat dla wybranych w wyborach bezpośrednich. Jest to legitymacja szczególna, najsilniejsza z możliwych w ramach ustroju i doktryny demokratycznej (por. art. 4 ust. 1 Konstytucji RP: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, co w pewien bardzo uproszczony sposób odpowiada „boskiemu pomazaniu” w ustroju monarchistycznym). Właśnie ze względu na ten bardzo silny mandat nawet w tych państwach, gdzie prerogatywy prezydenta jako gło-

<sup>286</sup> M. Bednarek-Szczepańska, *Wiejski kapitał społeczny we współczesnej Polsce. Przegląd badań i uwagi metodyczne*, [http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.hdl\\_11089\\_4001/c/Bednarek\\_Wiejski\\_kapital\\_spoleczny\\_we\\_wspolczesnej\\_Polsce.pdf](http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.hdl_11089_4001/c/Bednarek_Wiejski_kapital_spoleczny_we_wspolczesnej_Polsce.pdf) [dostęp: 8.10.2016].

wy państwa są ograniczone, przyjmuje się ograniczenia liczby kadencji prezydentenckich, przy czym najczęstszym rozwiązaniem jest ograniczenie ich liczby do dwóch – i tak też przyjęto w polskiej Konstytucji w przepisie art. 127 ust. 2.

Propozycję ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów można wręcz postrzegać jako naturalną konsekwencję wprowadzenia ich bezpośredniej wybieralności, aczkolwiek dokonywaną z pewnym opóźnieniem; konsekwencję obecnie wymuszaną przez rzeczywistość (zob. pkt 4. *Za wprowadzeniem limitu kadencji i przeciw*), w sytuacji gdy ustawodawca nie dostrzegł był tej konsekwencji przy wprowadzaniu bezpośrednich wyborów włodarzy gmin kilkanaście lat temu.

Aktualnie przepisy dotyczące wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów zawarte są, wraz z przepisami dotyczącymi procedur wszystkich pozostałych demokratycznych wyborów władz publicznych, w kilkunastokrotnie już nowelizowanym Kodeksie wyborczym (k.w.) z 5 stycznia 2011 r.<sup>287</sup> Zgrupowane są one w dziale VIII tej ustawy, pt. *Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (art. 470–493, przy czym w części przepisy te odsyłają także do pozostałych przepisów k.w.). Przyjęte w k.w. rozwiązania recypują bez istotnych zmian rozwiązania Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dla porządku odnotować należy, że z punktu widzenia typologii systemów wyborczych takie bezpośrednie wybory są przykładem systemu większości bezwzględnej w specyficznym jednomandatowym okręgu wyborczym obejmującym obszar całej gminy.

Odrębne uregulowanie przepisów wyborczych dotyczących wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta w k.w. oznacza, że – w odróżnieniu od regulacji wyboru zarządu powiatu lub województwa – nie spowoduje zasadniczo konieczności większych zmian samorządowych ustaw ustrojowych (o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa) przy wprowadzeniu ograniczenia liczby sprawowanych przez nich kadencji. Mając na uwadze dalsze rozważania niniejszego opracowania (zob. pkt 5. *Konsekwencje wprowadzenia limitu kadencji*) dotyczące umożliwienia (przy istnieniu poparcia społecznego wyrażanego w bezpośrednich wyborach) sprawowania władzy wykonawczej w gminie

---

<sup>287</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113 ze zm.

przez nawet **10-letni okres** pozwalający na holistyczną realizację projektów municypalnych, konkretne zapisy ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza lub prezydenta miasta można sobie wyobrazić w kilku wersjach, które przedstawiamy poniżej.

Rozwiązaniem najprostszym – preferowanym przez autorów niniejszego opracowania – jest przyjęcie limitu dwóch 5-letnich kadencji sprawowania władzy przez wójta (używając pojęcia „wójt”, tu i dalej mamy na myśli także burmistrza i prezydenta miasta). Mogłoby się to odbyć przez wprowadzenie normy analogicznej do przepisu art. 288 k.w., ograniczającej liczbę kadencji Prezydenta RP do dwóch 5-letnich kadencji, który to przepis stanowi wręcz dosłowne przepisanie konstytucyjnej normy art. 127 ust. 2 Konstytucji RP. Symetria i spójność rozwiązań ustrojowych na różnych poziomach życia państwa stanowi przy tym niewątpliwie dodatkową zaletę takiego rozwiązania. Projektowany przepis należałoby dodatkowo uszczegółowić ze względu na art. 11 § 1 pkt 6 k.w., wprowadzający możliwość kandydowania na wójta poza miejscem swego zamieszkania. Mając na uwadze założenia teleologiczne (celowościowe) wskazane w niniejszym opracowaniu, nie wydaje się konieczne, aby limit liczby kadencji dotyczył sytuacji, gdy ktoś rzeczywiście sprawdzony jako władarz jednej gminy startował w wyborach wójta w innej gminie, albowiem odpada zdecydowana większość argumentów wskazanych w kolejnym rozdziale. Dlatego też treść proponowanego przepisu powinna brzmieć: „Wójt wybierany jest na pięcioletnią kadencję i ponownie może być wybrany w danej gminie tylko raz”.

Oczywiście równocześnie z dodaniem proponowanego przepisu do k.w. należałoby wykreślić ust. 2 w art. 26 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.).

W tym miejscu w związku ze statuowaną w art. 16 u.s.g. 4-letnią kadencją rad gminnych można przyjąć dwojake alternatywne rozwiązania: albo zaaprobować różnorodność kadencji rad gmin i wójta, co będzie się wyrażało w przeprowadzaniu odrębnych wyborów dla tych organów, najczęściej w różnych terminach (co musiałoby się wiązać z kolejnymi zmianami procedur zawartych w k.w. i rodziłoby także dodatkowe nader ważne zmiany – zob. pkt 5. *Konsekwencje wprowadzenia limitu kadencji*), albo wprowadzić zmianę polegającą na wydłużeniu okresu kadencji rad gmin do 5 lat. Drugie rozwiązanie by-

łoby prostsze i bardziej czytelne oraz utrzymywałoby dotychczasową zasadę zawartą w proponowanym do skreślenia przepisie ust. 2 art. 26 u.s.g., mówiącym o tym, że kadencja wójta upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. W takiej wersji ostateczna treść przepisu, którego wprowadzenie miałoby być istotą dokonywanej zmiany, powinna brzmieć: **„Wójt wybierany jest na pięcioletnią kadencję i ponownie może być wybrany w danej gminie tylko raz. Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy (lub jego wyboru przez radę gminy) i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy”**.

Równocześnie należy zmienić art. 16 u.s.g., nadając mu brzmienie: „Kadencja rady gminy trwa 5 lat, licząc od dnia wyboru”.

#### 4. Za wprowadzeniem limitu kadencji i przeciw

Ograniczenie liczby kadencji (ang. *term limits*) sprawowanych przez głowy państw jest światowym standardem ustrojów demokratycznych. W polskim systemie prawnym takie ograniczenie wpisane jest również w regulacje dotyczące sędziów Trybunału Konstytucyjnego (1 kadencja), Sądu Najwyższego (2 kadencje), prezesa Narodowego Banku Polskiego (2 kadencje) czy władz publicznych uczelni wyższych (2 kadencje). Na poziomie samorządu lokalnego ograniczenie sprawowania funkcji organu wykonawczego do dwóch lub trzech kadencji występuje stosunkowo rzadko, przeważnie w krajach federacyjnych<sup>288</sup>.

Postulat wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych w JST pojawiał się już w Sejmie. Projekt ustawy zgłoszony przez posłów Twojego Ruchu w 2013 r. był motywowany przekonaniem, że „ograniczenie liczby sprawowanych kadencji przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przede wszystkim utrudni tworzenie i funkcjonowanie korupcjogennych powi-

<sup>288</sup> Rozwiązanie takie funkcjonuje m.in. w USA: „W mieście Nowy Jork liczba sprawowanych kadencji w przypadku niemal wszystkich urzędów publicznych ograniczona jest do dwóch lub trzech. W Cincinnati obowiązuje ograniczenie do dwóch następujących po sobie kadencji 4-letnich (burmistrz) lub czterech następujących o sobie 2-letnich (rada). W Filadelfii burmistrz może być wybrany na nie więcej niż trzy następujące po sobie kadencje” – P. Chmielnicki, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw* (druk sejmowy nr 3834), Warszawa 2011, s. 4–5.

zań koteryjnych w środowiskach lokalnych”<sup>289</sup>. Podobny argument stoi również za wyborczą obietnicą Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r.: „ograniczenia w czasie – do dwóch kadencji – nieprzerwanego pełnienia tej samej funkcji przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (...) będzie reakcją na powstawanie w wielu miastach i gminach wiejskich spetryfikowanych układów władzy, sprzyjających różnym nieprawidłowościom”<sup>290</sup>. Analizie tego argumentu przyjrzymy się w punkcie 4.1. (*Lokalne układy władzy*).

Drugim istotnym argumentem za wprowadzeniem limitu kadencji organów wykonawczych jest wyrównanie szans wyborczych kandydatów wobec przewag uzyskanych przez kandydata, który pełnił już daną funkcję. Są to przewagi wielorakiego charakteru, po części naturalne i nieusuwalne (zob. pkt 4.2. *Przewagi wyborcze dotychczasowego włodarza*).

Szczególłą uwagę zwracamy na potencjalne zaburzenie obiegu informacji we wspólnocie lokalnej. Samorządy nie tylko dysponują instrumentami wpływania na istniejące media, ale również mają możliwość wydawania własnych gazet i prowadzenia portali internetowych (zob. pkt 4.3. *Uzależnienie mediów lokalnych*).

Ostatni argument pojawiający się w debacie nad wprowadzeniem limitu kadencji organów wykonawczych JST ma wymiar psychologiczny. Zawiera sugestię, że wieloletnie sprawowanie funkcji prowadzi do spadku energii, niechęci do wychodzenia ze strefy komfortu, braku zorientowania na poszukiwanie nowych, ambitnych rozwiązań i kierunków rozwoju (zob. pkt 4.4. *Polityczne wypalenie zawodowe*).

#### 4.1. Lokalne układy władzy

Sprawowanie władzy wykonawczej w JST wymaga utworzenia zaplecza polityczno-urzędniczego. W wymiarze politycznym jest to przede wszystkim grupa radnych, lokalne środowisko polityczne bądź branżowe, oddział partii politycz-

<sup>289</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/2A0048FD18A19A2CC1257AE800442EC7/\\$File/1015-ustawa.docx](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/2A0048FD18A19A2CC1257AE800442EC7/$File/1015-ustawa.docx) [dostęp: 28.09.2016].

<sup>290</sup> Program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r., s. 53, <http://www.pis.org.pl/document/archive/download/128> [dostęp: 28.09.2016].

nej bądź ogólnopolskiego stowarzyszenia. Sam fakt budowania zaplecza politycznego nie stanowi naruszenia standardów prawnych czy etycznych ani demokratycznej kultury politycznej. Członkowie stojącego za włodarzem stronnictwa politycznego, jeśli nie zostali radnymi, stają się pracownikami podległych mu jednostek. Nie budzi to zastrzeżeń, dopóki zatrudniane osoby wykazują się profesjonalizmem, doświadczeniem i przygotowaniem merytorycznym. Nie udało się jednak wprowadzić takich rozwiązań prawnych, które mogłyby wymusić dostosowanie kultury politycznej do tak nakreślonego ideału merytorycznych kryteriów polityki zatrudnienia w administracji publicznej.

Pod pozorem powstrzymania podporządkowania administracji politykom pochodzącym z wyborów stworzyliśmy model podwójnej polityzacji administracji: poprzez zatrudnianie przez polityków urzędników z furtką „pełnienia obowiązków” w przypadku niespełniania przez kandydata wymogów formalnych dla danego stanowiska oraz przez instytucję gabinetów politycznych i zespołów doradców. W konsekwencji włodarze zarówno zatrudniają doradców i członków gabinetów politycznych, jak i zmieniają dyrektorów departamentów, a przez nich wpływają na dalsze procesy rekrutacji, derekrutacji, reorganizacje, zakresy obowiązków i przesunięcia między stanowiskami urzędników niższych szczebli.

Sens wprowadzonej w 1997 r. konstrukcji nadzorowania pracy urzędu na podstawie politycznych stanowisk wiceprezydentów i członków gabinetu politycznego zakładał pozostawienie stanowisk urzędniczych, w tym dyrektorских, w rękach doświadczonych urzędników, którzy nie będą musieli zabiegać o polityczne poparcie. W praktyce taki model – wobec istotnego deficytu stabilnych miejsc pracy – nie miał szans zaistnieć. Zaangażowanie polityczne traktowane jest jako droga do znalezienia pracy w sektorze publicznym. Poszukujący pracy przystępują przed wyborami do stronnictwa politycznego mającego największe szanse wygranej bądź, już w trakcie rządów, wykorzystują relacje rodzinne, koleżeńskie, a niekiedy finansowe do zdobycia pracy w sferze budżetowej.

Szereg nagromadzonych w ten sposób zależności może funkcjonować dzięki istnieniu regulacji znacznie utrudniających zwalnianie pracowników samorządowych. W konsekwencji w sektorze prywatnym gwarancję zatrudnie-

nia zapewniają wysoka wydajność pracy i stałe podnoszenie kompetencji, a w sektorze publicznym – troska o dobre relacje z patronem sieci klientelistycznej. Charakter nawiązywanych w urzędniczych koteriach relacji nie odbiega znacząco od kontraktu feudalnego, jaki wykształcił się w średniowieczu. W zamian za pomoc w uzyskaniu i utrzymaniu pracy członkowie sieci świadczą usługi w rodzaju zbierania informacji, pomocy w kampanii wyborczej, wspierania w strukturach partii, świadczeń pieniężnych, mobilizowania najbliższego otoczenia do głosowania w wyborach na wskazaną opcję.

W ramach zaplecza polityczno-urzędniczego danego włodarza funkcjonuje zazwyczaj wiele ogniw spajających nielicznych klientów. Częstą praktyką jest także przenikanie się różnych szczebli samorządu terytorialnego, aby radni gminni, którzy nie mogą uzyskać zatrudnienia w urzędzie gminy, pracowali w starostwie – lub na odwrót. Ta sama praktyka dotyczy spółek skarbu państwa i komunalnych, przez co zdarzają się sytuacje, gdy radny zarabia więcej niż prezydent miasta, minister, poseł czy nawet premier. Sieci klientelistyczne dotyczą również przedsiębiorców i organizacji pozarządowych wykonujących zlecenia dla JST. Premiowanie konkretnych podmiotów w konkursach i przetargach pozwala im na uzyskiwanie wyższych niż rynkowe stawek i rewanżowanie się poparciem dla swoich politycznych patronów.

Pracę w podlegających włodarzowi podmiotach znajdują również radni i członkowie ich rodzin. Bez poparcia większości radnych wójt nie może podjąć wielu decyzji, w szczególności dotyczących zarządzania majątkiem i budżetem gminy. Przewyciężeniu stanu „związanych rąk” służy zatrudnianie, a następnie szantażowanie pozbawieniem pracy za nielojalność. Praktyka ta paraliżuje skutecznie funkcję kontrolną organu stanowiącego gminy.

W zależności od szczebla i wielkości JST w rękach nowego włodarza znajduje się początkowo kilka lub kilkanaście stanowisk; w trakcie pierwszej kadencji – od kilkudziesięciu do kilkuset, a w kolejnych – od kilkuset do kilkunastu tysięcy. Liczba podległych pracowników wraz z członkami ich rodzin może stanowić w małych gminach nawet 50% głosujących w wyborach<sup>291</sup>.

---

<sup>291</sup> „Wójt w takiej gminie kontroluje – bezpośrednio lub pośrednio – do 300 stanowisk: w urzędzie gminy, jej spółkach oraz w różnego rodzaju podmiotach uzależnionych od gminy, także gospodarczo. Jak się tę liczbę stanowisk pomnoży przez członków rodzin, to zatrud-



Osoby zajmujące stanowiska w sferze budżetowej są silnie zdeterminowane do ich obrony, w szczególności gdy nie mają wcześniejszego doświadczenia w sektorze prywatnym i nie wyobrażają sobie poszukiwania pracy, opierając się na własnych kwalifikacjach i kompetencjach. Z liczby dostępnych do obsadzenia stanowisk wynika znacząca przewaga rządzącego włodarza, która rośnie tym bardziej, im dłużej sprawuje on swoją funkcję.

W przypadku wieloletniego sprawowania władzy powstawać mogą układy nie tylko klientelistyczne, ale również korupcyjne. Szansa na ich wykrycie radykalnie wówczas spada. Zaufanie i praktyka, jakiej nabywają obie strony korupcyjnego układu, niemal uniemożliwia rozbicie go z zewnątrz. Skutkuje to poczuciem bezkarności i ignorowaniem interesów mieszkańców. Szczególnie niebezpieczne są układy lokalne, w których partycypują przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania i urzędów skarbowych. Dostatecznie rozbudowany nadzór nad legalnością działania JST, który sprawują wojewodowie, instytucje kontrolne z Najwyższą Izbą Kontroli na czele, regionalne izby obrachunkowe, sądy oraz prokuratura, staje się wówczas zaledwie iluzoryczny.

Wprowadzenie ograniczenia dwóch kadencji bez okresu przejściowego dla dotychczasowych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast powinno stworzyć dużą szansę na wyeliminowanie dotychczas funkcjonujących antyrozwojowych układów władzy.

## 4.2. Przewagi wyborcze dotychczasowego włodarza

Kandydat, który pełnił już funkcję wójta, zyskuje liczne przewagi nad konkurentami. Przez co najmniej 4 lata miał możliwość rezygnacji z wszelkich innych aktywności zawodowych, poświęcając się w pełni służbie publicznej. Już na samym starcie kampanii wyborczej dysponuje niebagatelnym zasobem

---

nianych przez wójta wyjdzie z tysiąc osób. Do głosowania w takiej gminie jest uprawnionych ok. dwóch trzecich mieszkańców, przy frekwencji 40 proc. głosuje 2 tys. osób. W tej grupie jest ten tysiąc uzależniony od wójta. Ta grupa tworzy taki ludzki kokon zorganizowany wokół wójta, który nie jest zainteresowany żadnymi zmianami, a już w żadnym wypadku zmianą wójta. W tym upatruję największą klęskę samorządu” – J. Stępień, *Samorząd nam się wykoślawił*,

[http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,132907,16950708,Stepien\\_\\_Samorząd\\_nam\\_sie\\_wykoslawil.html](http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,132907,16950708,Stepien__Samorząd_nam_sie_wykoslawil.html) [dostęp: 6.10.2016].

w marketingu wyborczym: niemal pełną rozpoznawalnością swojego nazwiska wśród wyborców. Przewaga ta, choć istotna, pozostaje względna. Korzyść z rozpoznawalności obarczona jest bowiem oceną dotychczasowego stylu sprawowania władzy i realnych osiągnięć wójta. Kontrkandydaci, chociaż nie tak rozpoznawalni, mogą korzystać z wizerunku nowej twarzy, świeżości, dystansu spojrzenia i młodej energii.

Charakter bezwzględnej przewagi urzędującego wójta wiąże się z możliwością zatrudniania w urzędzie gminy specjalistów od budowania wizerunku i marketingu politycznego. Trwające wiele lat i finansowane z pieniędzy podatników ocieplanie wizerunku wójta odbywa się przez organizowanie imprez lokalnych: festynów, koncertów, festiwali, zawodów sportowych, które obok dostarczenia mieszkańcom rozrywki przynoszą zyski wizerunkowe dla lokalnego włodarza. Zniwelowanie tej przewagi wymagałoby w toku dalszych reform ustroju samorządowego wprowadzenia ograniczenia roli samorządu w powyższych obszarach. Zamiast zdominowania tego sektora przez mecenat władz lokalnych wystarczyłoby utrzymywanie infrastruktury (domów kultury, strzelnic, stadionów, hal sportowych i widowiskowych, teatrów) oraz udostępnianie jej na równych zasadach wszystkim zainteresowanym podmiotom. Instytucje samorządowe nie powinny być miejscem pracy dla aktorów, sportowców, artystów.

Ostatnią, acz najistotniejszą przewagą, dostępną zwłaszcza prezydentom większych miast, jest budowanie nieracjonalnych ekonomicznie atrakcji turystycznych, służących tylko w części lokalnej społeczności. Symbolem takiej działalności stały się w Polsce aquaparki, lecz lista tego typu „inwestycji” jest dużo dłuższa. Porównanie kosztu obiektów o zbliżonych parametrach rodzi obawy znaczącej niegospodarności wielu samorządów. Z przewagi tej korzysta w pełni obecna prezydent Łodzi, Hanna Zdanowska. Po oszczędnych i dosyć zachowawczych 7-letnich rządach Jerzego Kropiwnickiego budżet miasta miał przeciętne wobec pozostałych miast wojewódzkich zadłużenie (1313 mln zł na koniec 2010 r.). Sześć lat rządów nowej ekipy wystarczyło, aby znaleźć się

na drugim miejscu (2859 mln zł na koniec 2015 r.), tuż za Toruniem<sup>292</sup>. Przykładem podobnej tendencji jest zarządzany od 2002 r. przez Jacka Majchrowskiego Kraków, który z najwyższego w kraju zadłużenia (w latach 2002–2008) spadł w 2015 r. na miejsce dziesiąte, ale zadłużenie zaczęło się zmniejszać dopiero po zapewnieniu prezydentowi niezagrożonej pozycji w drugiej kadencji rządu.

Trudno ocenić, na ile duże wydatki inwestycyjne skumulowane w okresie jednej lub dwóch kadencji są w stanie przyczynić się do zwiększenia szans na reelekcję. W przypadku Łodzi mamy do czynienia z wydaniem ok. 3,5 mld zł na wydatki majątkowe, z czego prawie połowa została sfinansowana na konto kolejnych władz. Największe wydatki łódzkiego magistratu to: Trasa W-Z (741 mln zł), Trasa Górna (499 mln zł), dworzec Łódź Fabryczna (578 mln zł), EC-1 (310 mln zł), stadion Widzewa i ŁKS-u (250 mln zł), program „Mia100 kamienic” (164 mln zł), remonty teatrów (59 mln zł), modernizacja szkół (49 mln zł), hala Expo (48 mln zł) i planowane na przyszły rok Orientarium (360 mln zł).

Wszystkie wizerunkowe przewagi wyborcze, jakie uzyskuje wójt przez pełnienie swojej funkcji, istnieją już od pierwszej kadencji. Wprowadzenie limitu kadencji nie spowoduje ich ograniczenia, a jedynie utrudni korzystanie z płynących z nich korzyści. Ich wyeliminowanie możliwe będzie tylko poprzez likwidację możliwości prowadzenia przez spółki komunalne działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej oraz likwidację możliwości zaciągania długów. Zakończenie ostatniej wielkiej perspektywy dofinansowania unijnego będzie dobrą okazją do przeprowadzenia takiej zmiany na poziomie ustawodawstwa ogólnopolskiego. Wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych nie powinno być zatem ostatnim działaniem ustawodawcy obliczonym na wyeliminowanie niekorzystnych zjawisk w samorządach lokalnych.

---

<sup>292</sup> [http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/reklamy\\_-\\_teksty/Ranking\\_-\\_zadluzenie\\_samorzadow.pdf](http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/reklamy_-_teksty/Ranking_-_zadluzenie_samorzadow.pdf).

### 4.3. Uzależnienie mediów lokalnych

Wymiana informacji dotyczących samorządu we wspólnocie lokalnej odbywa się przez komunikację bezpośrednią, niezależne i samorządowe media lokalne, gazety regionalne, portale internetowe. Najistotniejszą z punktu widzenia kontrolowania władzy samorządowej część debaty publicznej ogniskują media lokalne. Na ich niezależności opiera się zdolność wspólnoty lokalnej do artykulacji i realizacji swoich interesów. Ich pozycja jest skorelowana ze stanem społeczeństwa obywatelskiego, czyli siecią więzi i instytucji obywatelskich, które pozwalają ludziom na podejmowanie wspólnych działań.

Sytuacja mediów lokalnych na przestrzeni ostatniego 25-lecia ulega dynamicznym zmianom. Lata 90. XX w. były okresem intensywnej działalności niezależnych i niewielkich wydawnictw prasowych. Zapewniały one dostęp do niezależnej przestrzeni informacyjnej. Przełom wieków niósł konsolidację dzienników regionalnych w niemieckiej grupie Polska Press (m.in. „Gazeta Wrocławska”, „Dziennik Zachodni”, „Głos Wielkopolski”, „Dziennik Łódzki”, „Kurier Lubelski”) oraz stopniowy upadek prywatnych wydawnictw. „W 1999 r. istniało tylko 10–15% gazet lokalnych wychodzących w latach 1988–1990”<sup>293</sup>. Na rynku utrzymały się periodyki wydawane przez samorządy (m.in. „Życie Nasielska” – dwutygodnik gminy Nasielsk, „Dwutygodnik Samorządu Miasta i Gminy Strzelce Krajeńskie”, „Racje Gminne” – dwutygodnik gminy Pawłowice) oraz słabnące niezależne, prywatne gazety lokalne, które dla utrzymania się na rynku muszą korzystać z różnych form gminnego dofinansowania. W większości przypadków wybierają one strategię zbliżenia do obecnie rządzących władz samorządowych lub co najmniej życzliwej neutralności.

Rywalizacja lokalnych wydawców z prasą samorządową jest nierówna:

Często samorządowe wydawnictwa kolportowane są bezpłatnie lub w niższej cenie (dzięki dotacjom ze środków publicznych), co zaburza warunki konkurencji z prasą niezależną. Tytuły samorządowe nie wypełniają funkcji kontrolnej, bardzo ważnej dla lokalnej społeczności, promują władze samorząd-

<sup>293</sup> L. Pokrzycka, *Kondycja prasy lokalnej w Polsce*, „Infos” 2013, nr 6 (143), [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/9BF6DC961C01A577C1257B2C0045687F/\\$File/Infos\\_143.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/9BF6DC961C01A577C1257B2C0045687F/$File/Infos_143.pdf) [dostęp: 29.09.2015].

dowe – własnych pracodawców, mogą sprzyjać powstawaniu układów korupcyjnych, bardziej więc przypominają materiały promocyjne, nadmiernie chwalc lokalne władze. Problemem jest także zamieszczanie w prasie samorządowej reklam komercyjnych, co utrudnia samofinansowanie niezależnych tytułów. Zamieszczanie tego typu reklam w wydawnictwach samorządowych może prowadzić również do wytworzenia układów korupcyjnych pomiędzy reklamodawcą a lokalną władzą<sup>294</sup>.

Wieloletnie sprawowanie władzy przez wójta może oczywiście wzmagać uzależnienie lokalnej prasy, ale nie jest do tego konieczne.

W lokalnych mediach do wyjątków należy rozdzielenie redakcji od działu sprzedaży reklam. Wiele treści jest tym samym ukrytą formą materiału sponsorowanego, chociaż finansowanego w formie „sprzedaży wiązanej” z tradycyjną reklamą. Bez wykupienia reklamy lokalny przedsiębiorca, jak również kandydat na wójta, nie może liczyć na zainteresowanie dziennikarzy. Finansowa i instytucjonalna słabość lokalnych mediów powoduje, że narażone są one na sądowe nękanie w postaci pozwów o zniesławienie w trybie prywatnych pozwów na podstawie art. 212 k.k. („Kto pomawia inną osobę, grupę osób, instytucję, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega grzywnie, karze ograniczenia albo pozbawienia wolności do roku”). Głośnym echem odbił się w Polsce proces wytoczony w 2010 r. przez pełniącego od 20 lat funkcję burmistrza Kalwarii Zebrzydowskiej Augustyna Ormantego przeciwko niezależnemu portalowi NaszaKalwaria.pl za nieprzychylnie komentarze internautów<sup>295</sup>. W tym przy-

---

<sup>294</sup> Tamże.

<sup>295</sup> *Technospolecznicy. Rozkwit mediów lokalnych* (raport), Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, [http://creativecommons.pl/wp-content/uploads/2012/05/Technospolecznicy\\_raport.pdf](http://creativecommons.pl/wp-content/uploads/2012/05/Technospolecznicy_raport.pdf) [dostęp: 29.09.2016]. Autorzy raportu przytaczają również inne przykłady nękania właścicieli portali i autorów komentarzy. Podkreślają, że portale internetowe stały się otwartym dla mieszkańców forum komunikacji społecznej: „Teraz ta prywatna i pokątna krytyka wkroczyła do internetowej sfery semi-publicznej, zyskując słyszalność i siłę. Lokalni władarze zdają sobie sprawę, że opinie pojawiające się na portalu mogą znacząco wpływać

padku burmistrz przegrał nie tylko proces przed krakowskim sądem, ale również kolejne wybory. W sytuacji konfliktu między niezależnym medium a lokalną władzą jej przedstawiciele uciekają się do wszelkich dostępnych szykan i kar dla niepokornych społeczników.

W warunkach szorstkiej demokracji nie załatwia się spraw w białych rękawiczkach. Jednak w takich sytuacjach to władza jest silniejszym aktorem, który nierzadko z premedytacją wykorzystuje swoje formalne i nieformalne możliwości celem marginalizacji i destrukcji portalu<sup>296</sup>.

W ostatniej dekadzie wraz ze wzrostem dostępności Internetu na znaczeniu zyskiwały lokalne portale internetowe<sup>297</sup>. W przypadku większych miejscowości stanowią one zwykle dodatek do lokalnych rozgłośni radiowych czy wydawnictw prasowych, ale powstawały niekiedy, w szczególności w małych gminach, jako samodzielne projekty i cały swój rozwój zawdzięczają związkowi z lokalną społecznością. Koszty utrzymania portalu internetowego są znacząco niższe niż medium drukowanego. Ich istnienie opiera się często na pasji założyciela, bezpłatnym dziennikarstwie obywatelskim jego znajomych, przy niewielkim udziale wsparcia z darowizn i reklam lokalnych przedsiębiorców. Pozwala to utrzymać większą niezależność od mediów tradycyjnych, zatrudniających pracowników i prowadzących komercyjną działalność gospodarczą. Również jednak w Internecie istnieje znacząca konkurencja ze strony gmin. Samorządowe portale internetowe obejmują swoją działalnością część pracy reporterskiej, która usuwa niezależne portale z rynku. W latach 2012–2015 liczba odwiedzin portalu Bełchatowa wzrosła z 75 tys. do 107 tys., portalu Andrespola – z 205 tys. do 419 tys., portalu Ujazdu – z 112 tys. do 245 tys., a portalu Tomaszowa Mazowieckiego – z 601 tys. aż do 2,741 mln. W większości

---

na postawy i przekonania mieszkańców, a więc elektoratu. Na taką krytykę władza jest dużo wrażliwsza” (tamże).

<sup>296</sup> Tamże.

<sup>297</sup> „93 proc. internautów w wieku 18–54 lat wiedzę na temat swojej miejscowości (regionu) czerpie z Internetu. (...) liczba użytkowników oraz zasięg serwisów z informacjami stricte lokalnymi i regionalnymi ciągle rośnie – na początku 2006 roku serwisy te miały 5 milionów użytkowników, zaś we wrześniu 2011 liczba użytkowników zbliżyła się do 12 milionów. Znacząco zwiększył się również zasięg tych serwisów wśród internautów – z 41 procent do 62 procent” – *Wiadomości lokalne w Internecie. Zawartość i popularność serwisów, profil użytkowników* (raport), Polskie Badania Internetu, [http://pbi.org.pl/raporty/wiadomosci\\_lokalne.pdf](http://pbi.org.pl/raporty/wiadomosci_lokalne.pdf) [dostęp: 27.09.2016].

przypadków nastąpił co najmniej dwukrotny wzrost popularności portali gminnych.

Istnienie niezależnych od władzy mediów jest nieodzownym warunkiem właściwego funkcjonowania systemu demokratycznego. Dlatego szczególnie niepokojące są opinie, że wydawnictwa lokalne to „media” tylko z nazwy<sup>298</sup>. Bardzo niebezpieczna jest sytuacja, gdy dziennikarze lokalnej gazety w zamian za przychyłność otrzymują zatrudnienie w instytucjach publicznych, a samorząd staje się istotnym reklamodawcą i prenumeratorem. Finansowa i polityczna symbioza z samorządem wymaga interwencji na poziomie ustawodawczym, zmierzającej do zmniejszenia uzależnienia mediów lokalnych od władzy, likwidacji konkurencji gminnych wydawnictw oraz zmniejszenia przewagi w dostępie do mediów lokalnych kandydata sprawującego już urząd.

#### 4.4. Polityczne wypalenie zawodowe

Wypalenie zawodowe jest konsekwencją długotrwałego stresu przeżywanego w związku z pracą zawodową, jednak wiąże się nie z dużą odpowiedzialnością, ale z bezradnością oraz brakiem wpływu na otoczenie i własną sytuację. Trudno zatem wiązać spadek energii wśród osób sprawujących funkcję wójta przez wiele lat ze *stricte* medycznym syndromem wypalenia zawodowego. Organ wykonawczy ma silną pozycję w ustroju gminy. Jednocześnie nie sposób ignorować zjawiska, gdyż głosy o lenistwie, marazmie, spadku kreatywności i niechęci do podejmowania wyzwań pojawiają się nie tylko wśród komentatorów życia publicznego, ale również wśród samych samorządowców; np. sprawujący dwie kadencję funkcję prezydenta Konina Józef Nowicki przyznaje, że „wielokadencyjne pełnienie funkcji wójta, burmistrza, prezydenta stwarza duże ryzyko stagnacji i wyraźnego spadku chęci do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w sferze zarządzania”<sup>299</sup>.

<sup>298</sup> <http://jagiellonski24.pl/2015/09/14/czy-musimy-repolonizowac-media-analiza-zagranicznego-kapitalu-w-polsce>.

<sup>299</sup> P. Jęczmionka, *Wójt i burmistrz tylko na dwie kadencje?*, <http://www.gloswielkopolski.pl/artykul/9187859,wojt-i-burmistrz-tylko-na-dwie-kadencje,3,id,t,sa.html>.

Na podstawie przeprowadzonych z samorządowcami rozmów ustaliliśmy dwie prawdopodobne przyczyny takiego stanu rzeczy. Z jednej strony mamy do czynienia z brakiem motywującej do wysiłku konkurencji silnych kontrkandydatów, mogących zagrozić włodarzowi w kolejnych wyborach. Długoletnie sprawowanie władzy pozwala zbudować dostatecznie silne przewagi i zaplecze, aby zmniejszyć wysiłki w interesie wspólnoty lokalnej i skupić się na korzyściach z pełnienia funkcji. Chociaż istnieją przykłady spadku skłonności do podejmowania prorozwojowych wyzwań wraz z upływem kolejnej kadencji, istnieją również przykłady turystyki na koszt urzędu już w pierwszej kadencji (Jerzy Kropiwnicki przez pierwsze 4 lata odbył 80 wyjazdów, a w trakcie 7 lat rządów – aż 150; Robert Biedroń w trakcie pierwszych 20 miesięcy za granicą spędził 208 dni, czyli 7 miesięcy).

Wraz z wieloletnim sprawowaniem funkcji wójta pojawia się również niebezpieczeństwo słabszego kontaktu z wyborcami, a co za tym idzie – gorszego rozpoznania ich potrzeb i problemów. Zarządzanie rozbudowanym aparatem pomocniczym, majątkiem gminy, nadzorowanie spółek komunalnych i podległych instytucji, ponoszenie odpowiedzialności wizerunkowej oraz politycznej za wszystkie procesy i wydarzenia w gminie skłaniają do pełnego zaangażowania w sprawy wewnętrzne podległych włodarzowi podmiotów. Rodzi to reorientację z zarządzania rozwojem gminy w stronę kierowania działalnością urzędu. Odcina jednocześnie od punktu widzenia i perspektywy mieszkańców niezwiązanych pracą zawodową ani działalnością gospodarczą z samorządem. Przykładem może być obojętność władz wobec przedsiębiorców prowadzących punkty usługowe i handlowe przy remontowanych ulicach, od których odcina się na czas remontu dostęp dla klientów. Zjawisko to jest tym silniejsze, że wśród funkcjonariuszy publicznych, radnych i wójtów mniejszość stanowią osoby mające doświadczenie w pracy w sektorze prywatnym, a szczególnie w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Wymienione powyżej zjawiska uzależnione są od indywidualnych motywacji konkretnej osoby. Zdarzają się przypadki włodarzy mających duże ambicje osobiste i przez wiele lat podejmujących nowe wyzwania, jak również takich, którzy już w pierwszej kadencji ignorują sprawy swojej gminy lub koncentrują się na innych obszarach. Wprowadzenie limitu liczby kadencji spowo-



duże reorientację wysiłków władarzy na realizację strategii rozwojowej gminy, a nie budowanie własnego zaplecza w celu przedłużenia okresu sprawowania władzy. Taka argumentacja znalazła się w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy z 2012 r.:

osoby piastujące te urzędy, mając z góry wyraźnie zarysowane ramy czasowe przysługującego mandatu, będą niejako zmuszone do planowej i sprawnej realizacji zaaprobowanego w trakcie wyborów programu politycznego, już od początku pierwszej kadencji. (...) Natomiast obecnie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, pozbawieni często poczucia ograniczeń czasowych sprawowanego urzędu, nie są zdyscyplinowani i zmotywowani do szybkich i wydajnych działań<sup>300</sup>.

#### 4.5. Podsumowanie

Występujące w samorządach słabości instytucjonalne są konsekwencją nierównowagi w dostępie do zasobów sprawowania władzy między wyborcami a władzą. Pozwalają one na tworzenie się ponad głowami obywateli lokalnych układów politycznych, które znajdują się poza kontrolą społeczną. Przewaga, jaką zyskuje skonsolidowany układ władzy, tworzy wrażenie bezkarności i skłania do zachowań korupcyjnych. Jednocześnie mamy do czynienia z istnieniem prorozwojowych władarzy sprawujących swą funkcję z przyzwoleniem i dla dobra wspólnot lokalnych.

Według badań statystycznych występuje korelacja między ciągłością rządzenia a stanem gospodarki. Reelekcji sprzyjają dobra sytuacja ekonomiczna mieszkańców i sprawność w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej, a także tradycje samorządności obecne w województwach kujawsko-pomorskim, wielkopolskim i małopolskim. W tych gminach są też najmniejsze szanse na odbycie się referendum odwołującego lokalne władze. Z kolei prawdopodobieństwo reelekcji dotychczasowego władarza jest tym mniejsze, im więcej kandydatów ubiega się o sprawowanie urzędu oraz im wyższa jest

<sup>300</sup> *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy...*

frekwencja w wyborach<sup>301</sup>. W przypadku niezadowolenia mieszkańców z dotychczasowych rządów rosną liczba kandydatów i mobilizacja wyborców, czyli zaangażowanie w kampanię wyborczą oraz frekwencja w wyborach.

Wieloletnie sprawowanie władzy przez odnoszących sukcesy i nagradzanych przez wyborców prezydentów miast znajduje również odzwierciedlenie w wynikach rankingów samorządów. Prezydent Gliwic Zygmunt Frankiewicz przygotował zestawienie wyników 16 rankingów opublikowanych w 2015 r. Znalazły się wśród nich rankingi prasowe na czele z *Rankingiem Samorządów „Rzeczpospolitej”*, rankingi „Wspólnoty” (najważniejszego branżowego pisma samorządowego), a także klasyfikacje przygotowywane przez naukowców (*Ranking Zrównoważonego Rozwoju Politechniki Warszawskiej*). Dla uproszczenia Frankiewicz brał pod uwagę wyłącznie rankingi uwzględniające miasta na prawach powiatu, których jest w Polsce 66; w pierwszych dziesiątkach pojawiały 42 z nich (niektóre wielokrotnie). Aby uzyskać czytelną hierarchię tego zagregowanego rankingu, autor przyznał punkty za miejsca zajęte w pierwszych dziesiątkach (1–10 pkt). W ten sposób pierwsze miasto w zestawieniu otrzymało 62 pkt, a ostatnie dwa – po 1 pkt.

Prezydenci miast, które pojawiły się w rankingach, zostali podzieleni na cztery grupy ze względu na liczbę kadencji sprawowanych przed ostatnimi wyborami samorządowymi. Rankingi publikowane w 2015 r. opierały się na danych z 2014 r.; według Frankiewicza taka ocena stanu pod koniec kadencji jest najuczciwsza. Na zakończenie obliczono średnią punktację dla poszczególnych grup (tab. 18).

---

<sup>301</sup> „Mamy 239 gmin, w których w ostatnich wyborach wystąpiła najsilniejsza konkurencja – 5 i więcej ubiegających się o stanowisko lokalnego władarza, a frekwencja wyborcza (21 listopada 2010 r.) w tych gminach wynosiła powyżej 50,28%. Prawdopodobieństwo reelekcji w tym segmencie gmin było najniższe w kraju i przeciętne jej wartości są najniższe w perspektywie ogólnokrajowej” – <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2015/07/epolitikon-11-2014.pdf> [dostęp: 1.10.2016], s. 14.

Tabela 18. Zestawienie wyników 16 rankingów przygotowane przez Zygmunta Frankiewicza: średnia liczba punktów uzyskanych przez poszczególne grupy prezydentów miast wyróżnione ze względu na liczbę sprawowanych kadencji

	1 kadencja	2 kadencje	3 kadencje	4 kadencje i więcej
Średnia liczba punktów	4,11	10,53	12,95	24,27

Z zestawienia wynika więcej ciekawych informacji. Pierwsze trzy miejsca zajmują w nim miasta rządzone przez prezydentów ze stażem co najmniej czterokadencyjnym. W pierwszej 10 nie ma ani jednego miasta zarządzanego przez włodarza piastującego urząd pierwszą kadencję. W pierwszej 20 jest ich zaledwie 3. Warto również przyjrzeć się grupie 24 miast, które nie otrzymały punktów, czyli nie pojawiły się w żadnym z pierwszych 10 rankingów. Mamy w niej zaledwie 3 miasta z prezydentami, którzy rządili co najmniej 4 kadencje. Co ciekawe, wszyscy trzej przegrali wybory – można zatem śmiało stwierdzić, że weryfikacja wyborcza to fakt<sup>302</sup>.

Mechanizmy, które generalnie sprawdzają się w dużych miastach, nie działają w mniejszych ośrodkach. To w nich szczególnie potrzebne jest wzmocnienie szans nowych kandydatów i wprowadzenie mechanizmów ograniczających siłę lokalnych włodarzy.

## 5. Konsekwencje wprowadzenia limitu kadencji

Demokracja medialna, w której znaczna część komunikacji społecznej odbywa się za pośrednictwem mediów i jednokierunkowej komunikacji masowej, skutkuje wysoką personalizacją polityki. Przekaz medialny dominuje w szczególności na szczeblu ogólnokrajowym i na wyższych szczeblach samorządu, gdzie nie istnieje naturalna wspólnota lokalna, generująca gęstsze i istotniejsze dla swoich członków interakcje bezpośrednie. Złożoność problemów ponadlokal-

<sup>302</sup> Z. Frankiewicz, *Ograniczenie kadencyjności burmistrzów, wójtów, prezydentów miast. Więcej szkody niż pożytku*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/zygmunt-frankiewicz-ograniczenie-kadencyjnosci> [dostęp: 3.10.2016].

nych przy podejmowaniu decyzji wyborczej pociąga za sobą wzrost istotności aspektów emocjonalnych i wizerunkowych w stosunku do rozstrzygnięć merytorycznych i proceduralnych.

Personalizacja polityki powoduje, że marketing wyborczy opiera się na prezentowaniu wizerunku kandydata – lidera, a nie programu czy strategii rządzenia. Do wyjątków należy wskazanie przed wyborami kandydatów na wiceprezydentów, prezesów spółek czy dyrektorów departamentów w urzędzie gminy. W konsekwencji nakłania się wyborów do wyboru opcji politycznej w osobie jej głównego reprezentanta, a nie całego środowiska, które przejmie odpowiedzialność za sprawy gminy. W analizie porównawczej dokonywanej przez wyborców pod uwagę brane są głównie aspekty charakterologiczne, wizerunkowe oraz te, które dotyczą przeszłości kandydata, a w mniejszym stopniu programowe czy obejmujące przyszłość gminy i sposób rządzenia. Celem kampanii wyborczej jest osiągnięcie wrażenia, że kandydat będzie reprezentował interesy konkretnego wyborcy bez szczegółowego zawężania ich katalogu, gdyż zaspokojenie oczekiwań jednych wyborców mogłoby zrazić do kandydata pozostałych.

Jednocześnie na skutek braku udziału w debacie przedwyborczej przyszłego zaplecza w osobach wiceprezydentów i dyrektorów departamentów debata publiczna traci charakter sporu programowego, który, prowadzony wyłącznie przez kandydatów, zyskuje znacznie ogólniejszy poziom. Personalny charakter kampanii wyborczej skutkuje skłonnością do ogniskowania całej uwagi mediów i wyborców na kandydatach. Zaplecze kandydata pozostaje w cieniu, a jego merytoryczna funkcja ogranicza się do przygotowania przekazów dla lidera. Również w trakcie pełnienia funkcji na najważniejszych wydarzeniach budujących rozpoznawalność i pozycję pojawia się tylko burmistrz. W konsekwencji zespołowa gra, jaką powinna być polityka, staje się grą całego zespołu na rzecz jednego polityka.

Mechanizm spajania całego układu rządzącego w rękach jednej osoby zostaje kontynuowany również po wyborach. Lokalni włodarze dążą do osobistego podejmowania najważniejszych decyzji, delegowania mniej ważnych decyzji na najlojalniejszych współpracowników, z zachowaniem dla siebie roli rozjemcy w razie konfliktów między nimi. Utrzymywanie dominującej roli

motywowane jest obawą o to, że w kolejnych wyborach może pojawić się konkurent z własnego zaplecza. Wprowadzenie na początku 2017 r. limitu dwóch kadencji bez okresu przejściowego, a więc limitu obowiązującego również samorządowców mających już za sobą dwie kadencje rządzenia, znacząco utrudniłoby im namaszczenie w ciągu 1,5 roku następcy, który kontynuowałby funkcjonowanie antyrozwojowego układu władzy.

Z dotychczasowej analizy jasno wynika, że problemem nie jest samo wieloletnie sprawowanie władzy, ale korupcyjny charakter, jaki niekiedy ono przyjmuje. Pozostawienie furtki w postaci dalszego 10-letniego funkcjonowania lokalnych koterii umożliwiłoby im przedstawienie się na promocję wśród wyborców tzw. naturalnego następcy włodarza. W odpowiednim czasie wójt zacząłby dzielić się popularnością, namaszczając następcę w sferze publicznej oraz budując jego pozycję w wewnętrznym układzie władzy, pozostawiając przy tym dla siebie kluczowe zasoby, które pozwoliłyby włodarzowi na dalszy współudział w sprawowaniu realnej władzy z innego, z góry zaplanowanego, stanowiska. Byłaby to realizacja manewru zrealizowanego przez Władimira Putina z tymczasowym przekazaniem władzy prezydenckiej Dmitrijowi Miedwiediewowi. Choć manewr ten był sprzeczny z intencją ustrojodawcy, wprowadzającego ograniczenie dwóch kadencji głowy państwa, wobec słabości społeczeństwa obywatelskiego został w Rosji z powodzeniem zrealizowany. Nie powinniśmy popełnić w Polsce podobnego błędu. Pragmatyczna intencja rozbicia antyrozwojowych układów władzy zostanie zrealizowana tylko pod warunkiem wprowadzenia limitu dwóch kadencji bez 10-letniego okresu przejściowego. W przeciwnym wypadku utraci deklarowany cel.

## **6. Metodologia**

Badanie, którego efektem jest niniejszy raport, miało charakter jakościowy. Zastosowano dwie naprzemiennie wykorzystane metody. W pierwszym kroku użyto techniki *desk research* do zebrania dostępnych danych pochodzących z różnych źródeł (literatura naukowa, Internet, raporty analityczne). Na ich podstawie przygotowano kwestionariusz pytań badawczych do dalszych prac analitycznych oraz pytań do wywiadów z interesariuszami: samorządowcami

i aktywnymi społecznie obywatelami. Przeprowadzono z nimi kilkugodzinne, luźno ukierunkowane wywiady pogłębione, weryfikując materiał pozyskany z prac analitycznych. W ostatnim kroku wykorzystano wnioski z przeprowadzonych wywiadów i dane wtórne pozyskane techniką *desk research*, aby sformułować ostateczne tezy i wnioski z raportu.

## 7. Propozycje dalszych reform ustrojowo-prawnych

Zidentyfikowany w przeprowadzonych badaniach problem antyrozwojowych układów władzy lokalnej może zostać ostatecznie rozwiązany tylko przez zmianę relacji sił między głównymi aktorami przetargu o władzę w społeczności lokalnej. Obecnie mamy do czynienia z przerostem znaczenia władzy samorządowej, która dysponuje zasobami znacząco przewyższającymi możliwości indywidualnych obywateli i ich grup (składają się na nie finanse, struktura organizacyjna, dostęp do informacji, zdolność mobilizacji). Odwrócenie tej niekorzystnej dla obywateli tendencji wymaga ewolucji w dwóch obszarach, z których tylko jeden powinien angażować działania władzy publicznej. Poza jej obszarem zainteresowania powinny rozwijać się instytucje i postawy właściwe dla społeczeństwa obywatelskiego przez doskonalenie jego kluczowych parametrów (członkostwo w organizacjach pozarządowych, organizacja i udział w wydarzeniach społecznych, wsparcie finansowe działalności społecznej).

Zaangażowanie władzy publicznej winno być nakierowane na celowe i systematyczne zmniejszenie pola własnej ingerencji w życie mieszkańców. Wśród kluczowych działań powinny się znaleźć:

- ograniczenie możliwości prowadzenia mediów tradycyjnych i internetowych przez gminy (działalność informacyjna powinna zostać ograniczona do portalu gminy, a wydawnictwa – do promocji walorów turystycznych i inwestycyjnych);
- wybór dyrektorów szkół przez rady rodziców, a docelowo przekazanie prowadzenia szkół stowarzyszeniom;
- zakaz prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej;

- udostępnianie infrastruktury sportowej i kulturalnej na równych zasadach instytucjom społeczeństwa obywatelskiego;
- likwidacja możliwości zadłużania gminy;
- wzmocnienie pozycji organu stanowiąco-kontrolnego.

**dr Iwona Wieczorek**

## **Dyskurs nad ograniczeniem liczby kadencji wójta, burmistrza, prezydenta w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego**

### **1. Wprowadzenie**

Niniejsze opracowanie podejmuje tematykę niezwykle istotną z punktu widzenia polskich samorządów, w dyskursie publicznym powróciła bowiem kwestia ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Pierwszy taki projekt został złożony do łaski marszałkowskiej 21 września 2010 r.; kolejna inicjatywa pojawiła się w Sejmie RP 9 listopada 2012 r. Proponowane zmiany we wskazanych projektach co do zasady polegały na wprowadzeniu ustawowego zakazu kandydowania na wójta przez osobę, która pełniła już tę funkcję przez co najmniej dwie kadencje. W wielokadencyjności jej zwolennicy dopatrują się sprzyjającej rozwojowi stabilności władz lokalnych, a przeciwnicy – monopolizacji i „demokratycznego zastoju”, spowodowanego brakiem realnej konkurencji politycznej.

W związku z powyższym Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) – którego celami są m.in. stymulowanie zrównoważonego i innowacyjnego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz analiza i rekomendowanie kierunków zmian w zakresie lokalnych polityk szczegółowych – włączył się w nurt toczącej się dyskusji, organizując konferencję pt. *Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – wybrane aspekty* (Walewice, 21.02.2017 r.) oraz debatę pt. *Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – za i przeciw* (Łódź, 14.03.2017 r.).

### **2. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego – obszary działalności**

Powołanie we wrześniu 2015 r. NIST, państwowej jednostki budżetowej podległej Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, stanowiło odpowiedź na potrzebę wsparcia samorządu terytorialnego.



Koncepcja działań NIST przewiduje zintegrowane i kompleksowe podejście do samorządności w Polsce. Celem jego działania jest stymulowanie zrównoważonego i innowacyjnego rozwoju JST oraz diagnoza, analiza i rekomendowanie kierunków zmian w zakresie lokalnych polityk szczegółowych. Do głównych obszarów działalności Instytutu w szczególności należą:

1. opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów;
2. opracowywanie koncepcji zmian aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego;
3. działalność wydawnicza i promocyjna oraz edukacyjna i szkoleniowa, w tym gromadzenie, przetwarzanie i upowszechnianie informacji, wyników badań i prac rozwojowych w zakresie objętym przedmiotem działania Instytutu w formie publikacji, konferencji, sympozjów, seminariów krajowych i międzynarodowych;
4. wsparcie samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania jakością;
5. realizacja programów i projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej;
6. popularyzowanie idei rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i budowy e-administracji<sup>303</sup>.

W zakresie działalności szkoleniowej, edukacyjnej i promocyjnej Instytut występuje w roli organizatora i współorganizatora szkoleń, warsztatów i konferencji oraz aktywnie uczestniczy w przedsięwzięciach organizowanych przez inne podmioty działające w obszarze samorządności terytorialnej.

Wymiernym rezultatem uwzględniania kwestii samorządowych było wsparcie przez NIST w pierwszym roku jego działalności (2016 r.) ok. 1912 JST, co stanowiło 68% ich ogólnej liczby w Polsce.

---

<sup>303</sup> Zgodnie ze Statutem Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego.

### 3. Konferencja *Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – wybrane aspekty*<sup>304</sup>

To organizowane przez NIST wydarzenie było głosem w publicznej dyskusji na temat ograniczenia liczby kadencji władz w samorządach. Instytut, odpowiadając na oczekiwania przedstawicieli JST, zorganizował konferencję, w której udział wzięli reprezentanci świata nauki i samorządu terytorialnego, w tym przedstawiciele organów stanowiących i wykonawczych. Moderatorem dyskusji był dr Tomasz Kłos z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Otwierając konferencję, Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej MSWiA, dr Marcin Mazuryk, wskazał na konieczność wymiany opinii i poglądów między światem nauki a praktyki. Merytorycznym wprowadzeniem do dalszej dyskusji było wystąpienie dr. Artura Gajdosa z Katedry Ekonometrii Przestrzennej Uniwersytetu Łódzkiego, który przedstawił autorską analizę wyników wyborów organów wykonawczych gminy w latach 2002, 2006, 2010 i 2014 na podstawie danych uzyskanych z Państwowej Komisji Wyborczej. Kolejnym prelegentem był dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. nadzw. Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, który podczas swojego wystąpienia podkreślił, że

samodzielność samorządu nie oznacza zakazu ingerencji państwa, które może być dokonane m.in. ustawą i dotyczyć np. modyfikacji prawa wyborczego. Państwo może oddziaływać na samorząd terytorialny oraz kształtować jego strukturę. Konstytucja wskazuje zaś pewne założenia, ale pozostawia także swobodę ustawodawcy. Jednym z powodów nieunormowania tych kwestii w ustawie zasadniczej było m.in. duże zróżnicowanie wielkości JST, natomiast problematyka wyborcza została unormowana aktem rangi ustawowej – ordynacją wyborczą.

Konkludując wystąpienie dr. hab. Karpiuka, można stwierdzić, że ograniczenie liczby kadencji nie pozostaje w sprzeczności z Konstytucją RP, która

<sup>304</sup> Punkty 3, 4 (dotyczący debaty) i 6 (podsumowanie) powstały na podstawie materiałów źródłowych NIST.

pozostawia ustawodawcy możliwość regulowania tych zagadnień ustawą przy zachowaniu zasad poprawnej legislacji.

Z innej strony na omawianą tematykę spojrział natomiast dr hab. Wojciech Misztal z Instytutu Socjologii na Wydziale Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, który wygłosił referat pt. *Wpływy kapitału społecznego w kreowaniu polityki zbiorowości lokalnych*. W swoim wystąpieniu prelegent uwypuklił wyzwania stojące przed lokalnymi społecznościami, wskazując na kapitał społeczny wspólnot lokalnych oraz niebezpieczeństwo budowania „lokalnych układów”.

Wystąpienie kolejnego gościa, dr. hab. Piotra Wawrzyka z Instytutu Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, przybliżyło rozwiązania funkcjonujące w omawianej tematyce w krajach europejskich, np. rozwiązania odnoszące się do ograniczenia: wieku wójarza, liczby kadencji oraz długości kadencji dla poszczególnych szczebli samorządu.

Dr Konrad Hennig – politolog, ekspert Ośrodka Studiów o Mieście – w analizie pt. *Ograniczenie liczby kadencji pochodzących z wyborów powszechnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – analiza politologiczna i socjologiczna* wskazał na pojawiające się w samorządzie terytorialnym nieprawidłowości, którym sprzyja wielokadencyjność. Uwypuklił aspekty przewagi wójta, burmistrza, prezydenta aktualnie sprawującego władzę poprzez dostęp m.in. do zaplecza merytorycznego, informacyjnego, organizacyjnego oraz mediów, co przekładać się może na skuteczną kampanię wyborczą. Ponadto brak limitu kadencji, zwłaszcza w dużych miastach, sprzyja ich zadłużaniu, czego przykładem mogą być miasta Łódź i Kraków.

Mecenas Michał Król, radny sejmiku województwa łódzkiego, zauważył brak konstytucyjnych ograniczeń wobec natychmiastowego wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy z jednoczesnym wydłużeniem czasu trwania kadencji do 5 lub 6 lat.

Po części wystąpień naukowych zabrali głos przedstawiciele samorządu, którzy zgodnie wskazywali, że wraz z ograniczeniem liczby kadencji należałoby zdecydowanie wydłużyć czas jej trwania, jak również rozważyć wprowadzenie limitu także na pozostałych szczeblach samorządu, co zdecydowanie podkreślili Marcin Kosiorek – radny powiatu łowickiego, doradca wojewody

łódzkiego ds. samorządu terytorialnego – oraz Marcin Pluta – wiceprezes Związku Miast Polskich, burmistrz Brzezin. Odnosząc się do tego wątku w toczącej się dyskusji, dr Grzegorz Leśniewicz – radny Rady Miasta Zgierza, zastępca prezydenta miasta Zgierza w latach 2010–2012 – zaproponował rozważenie możliwości wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji także dla zastępców. Prezydent Sieradza, Paweł Osiewała, stwierdził: „dwukadencyjność mnie nie przeraża, ale powinien to być dłuższy okres; 4 lata to za krótko na realizację ambitnych planów”.

Uczestnicy konferencji dywagowali nad możliwymi posunięciami obecnych wielokadencyjnych włodarzy w celu zapewnienia sobie dalszej pracy w urzędzie w przypadku wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji. Piotr Majer, zastępca burmistrza Uniejowa, przedstawił sytuację dobrze funkcjonującego i dynamicznie rozwijającego się samorządu, w którym władzę sprawuje od kilku kadencji ten sam burmistrz. Za wprowadzeniem ograniczenia liczby kadencji wypowiedział się jednak burmistrz Rawy Mazowieckiej, Dariusz Misztal, odwołując się do własnych doświadczeń. Zdanie to podzielił także Michał Trzoska, przewodniczący Rady Miejskiej w Łowiczu, którego zdaniem „zmiana włodarza powoduje rozwój, napędza do działania i pozwala na nowe spojrzenie”.

Marcin Pluta przedstawił krytyczne stanowisko Związku Miast Polskich, którego jest wiceprezesem. Podzielił się jednak także swoimi doświadczeniami jako burmistrz Brzezin, który już w kampanii wyborczej zadeklarował sprawowanie władzy przez nie więcej niż dwie kadencje. Marcin Kosiorek wskazał na inne liczne problemy związane z wielokadencyjnością, w tym lokalne układy i zależności.

W toku dyskusji pojawiały się także głosy dotyczące wzmocnienia kompetencji rady gminy. Rafał Aleksander Jóźwiak, radny Rady Miasta Kutno, zadał pytanie: „czy nie warto oprócz kadencyjności skupić się na kompetencjach Rady?”. Ograniczanie kadencyjności wójta to bowiem tylko część dyskusji; „może warto przyrzeć się kwestii kompetencji tych, z którymi wójt będzie współpracować?”. Z kolei Witold Gwiazda, przewodniczący Rady Miasta Zduńska Wola, postulował wprowadzenie dla radnych kwalifikatora w postaci wykształcenia bądź ewentualnych egzaminów.

Dr Radosław Dobrowolski, burmistrz Supraśla, wskazał m.in., że wraz z wydłużaniem kadencji organów wykonawczych gminy należałoby wydłużyć także kadencję rady. Tomasz Pietrzak, wójt gminy Grabów, zasygnalizował rozważenie wprowadzenia kadencyjności także dla członków rady. Wśród uczestników dominował pogląd, że wprowadzeniu ograniczenia liczby kadencji powinno towarzyszyć jednocześnie wydłużenie jej trwania.

Podsumowując dyskusję, dr Iwona Wieczorek, dyrektor NIST, podkreśliła, że sprawowanie władzy trzeba zawsze traktować jako służbę na rzecz społeczeństwa oraz pracę na czas określony. Temat wzbudza zainteresowanie i żywe dyskusje, jednak obecnie z powodu braku projektu ustawy nie można precyzyjnie odnieść się do proponowanych rozwiązań. Przedstawiciel MSWiA, dr Marcin Mazuryk, zwrócił uwagę, że diskutowany temat to nie jedyny problem, z jakim boryka się samorząd, konferencja zaś była konstruktywna i interesująca, a wnioski z niej płynące stanowiąc będą materiał wyjściowy do dalszych spotkań i dyskusji.

#### **4. Debata *Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – za i przeciw***

W spotkaniu w NIST wzięli udział przedstawiciele MSWiA, parlamentu, świata nauki, prawnicy, eksperci i samorządowcy. Spotkanie moderował dr Tomasz Kłos z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Rozpoczynając debatę, Andrzej Trzęsiara – zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA – wskazał, że diskutowana problematyka wynika przede wszystkim z oczekiwań społecznych, co potwierdziła dyrektor NIST, dr Iwona Wieczorek, odwołując się do komunikatu z badań CBOS *Opinie na temat ograniczenia liczby kadencji władz w samorządach* z marca 2017 r. Wyniki badań wskazują jednoznacznie poparcie respondentów dla propozycji ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy.

Dr Artur Gajdos z Katedry Ekonometrii Przestrzennej Uniwersytetu Łódzkiego tytułem wprowadzenia zaprezentował analizę wyników wyborów na podstawie danych z PKW. Większość uczestników debaty była zgodna co do tego, że wprowadzenie ograniczenia kadencji nie pozostaje w sprzeczno-

ści z zapisami Konstytucji RP. Dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. nadzw. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, podkreślił, że Konstytucja nie normuje w żaden sposób kadencyjności organów wykonawczych JST, pozostawiając ustawodawcy szczegółowe uregulowanie tej kwestii. Obecni na debacie prawnicy prezentowali różne opinie na temat tego, czy wprowadzenie zmian ograniczy prawo wyborcze. Zdaniem przedstawicieli świata nauki ograniczenie takie mieści się w granicach konstytucyjnych.

Maciej Kielbus z kancelarii prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners podkreślił konieczność głębszej analizy i rozważenie wartości, jakim ma służyć wprowadzona zmiana. Jego zdaniem ograniczenie kadencyjności jest wątpliwe z uwagi na art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji. Podkreślił on również konieczność analizy nie tylko rozdziału VII Konstytucji, który był powoływany w toku dyskusji, ale także zapisów rozdziałów I, II i IV.

Gorąca dyskusja toczyła się wokół tego, czy proponowany limit powinien obejmować kadencję, w trakcie której ustawa wejdzie w życie, oraz kadencję bezpośrednio ją poprzedzającą. Uczestnicy prezentowali różne opinie w tym zakresie, a wypracowanie wspólnego stanowiska utrudniał brak możliwości odniesienia się do konkretnego projektu ustawy. Zarówno reprezentanci środowiska naukowego, jak i przedstawiciele samorządu wskazywali na konieczność odpowiedniego *vacatio legis* (dr hab. Marcin Szewczak, prof. nadzw. KUL). Dr Rafał Bucholski z Uniwersytetu Zielonogórskiego zwrócił uwagę na niebezpieczeństwo pozornej zmiany. Zwolennikiem natychmiastowego wprowadzenia zmian był mecenas Michał Król, radny Sejmiku Województwa Łódzkiego. Dr Konrad Hennig, politolog, ekspert Ośrodka Studiów o Mieście, zaprezentował socjologiczne i politologiczne uwarunkowania, a także istniejące zależności w samorządach, które wyeliminować może szybkie wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji. Marcin Horała, poseł na Sejm RP, odwołując się do własnego samorządowego doświadczenia, wskazał na deficyt demokracji, upolitycznienie lokalnych mediów oraz tworzenie układów zależności, które powodują, że wynik wyborów nie zawsze jest uzależniony od sukcesów w zarządzaniu (szczególnie w dużych miastach).

Zwolennikiem proponowanego rozwiązania był także burmistrz Brzezin, Marcin Pluta. Uznał on, że włodarze, którzy z sukcesem przez lata sprawowali

władzę, po wprowadzeniu limitu kadencji będą mogli sprawdzić się na innych, równie odpowiedzialnych stanowiskach. Prelegent zaprezentował także odmienne stanowisko Związku Miast Polskich, którego jest wiceprezesem: „Jeśli jednak do tego ograniczenia miałoby dojść, to ograniczenie kadencji powinno dotyczyć każdego szczebla samorządu, a limit kadencji powinien być liczony od zera”.

Burmistrz Łasku, Gabriel Szkudlarek, podkreślił, że wygrał wybory trzy razy z rzędu, kandydując z własnego komitetu. Nie zgodził się z oceną, że wszędzie istnieją patologie i korupcjogenne układy – to według niego nadmierne generalizowanie. Zdaniem prelegenta ograniczenie kadencji nie stanie się antidotum na wszystkie problemy. Podobnego zdania był redaktor „Wspólnoty”, Janusz Król, odwołujący się do badań zakładu Rozwoju Lokalnego UW.

W czasie debaty pojawiały się postulaty, aby dyskutowane ograniczenia dotyczyły także innych szczebli samorządu oraz przedstawicieli organów stanowiących (radnych). Uczestnicy odwoływali się także do rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich. Przedstawiciele JST, w tym wójt gminy Nowosolna, Piotr Szcześniak, wskazywali, że wprowadzeniu ograniczenia liczby kadencji powinno towarzyszyć ich wydłużenie do 5 lub 6 lat – w sposób umożliwiający skorelowanie długości kadencji z cyklem inwestycyjnym.

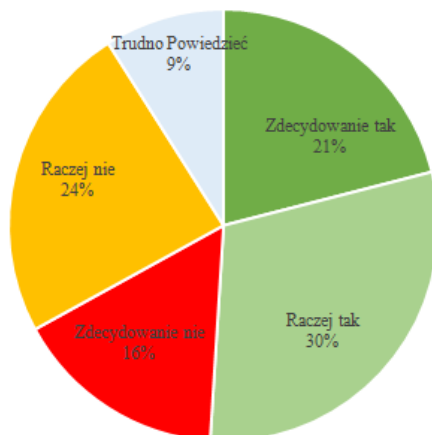
W podsumowaniu dr Iwona Wieczorek podkreśliła, że dyskutowane rozwiązania stanowią ważny asumpt do wyeliminowania pojawiających się nieprawidłowości w samorządzie terytorialnym.

## 5. Badania opinii społecznej (CBOS)

Należy zwrócić uwagę na zdanie obywateli odnoszące się do dwukadencyjności, dlatego inspirujące i ważne dla decydentów powinny być wyniki badań z lat 2014 i 2017, zrealizowanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej, w których Polacy mogli wyrazić swoją opinię na temat ewentualnego ograniczenia kadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Z analizy aktualnego komunikatu z badań CBOS nr 25/2017 (*Opinie na temat ograniczenia liczby kadencji władz w samorządach*), zrealizowanych w lutym 2017 r., wynika, że za wprowadzeniem tego typu ograniczenia opo-

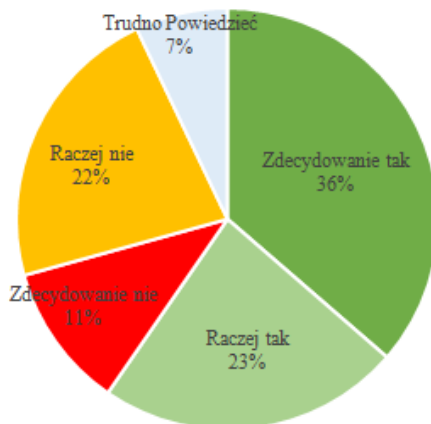
wiada się obecnie 51% badanych. Co ciekawe, z analiz zróżnicowań społeczno-demograficznych wynika, że pomysł ten zyskuje stosunkowo duże poparcie wśród ludzi młodych, mających 18–34 lat (61% badanych w wieku 18–24 lat i 58% w wieku 25–34 lat uważa, że to dobry pomysł), mieszkańców miast liczących 100–500 tys. ludności (56%) oraz mieszkańców wsi (54%).



Rycina 21. Opinia respondentów w 2017 r. na temat ograniczenia do dwóch liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Źródło: opracowanie na podstawie komunikatu z badań CBOS nr 25/2017

W wyborach samorządowych z 2010 r. najczęściej zwyciężali kandydaci urzędujący już wcześniej, na co wskazują dane Państwowej Komisji Wyborczej. W 1770 gminach (71%) wyborcy przedłużyli mandat zaufania na kolejną kadencję dla urzędujących dotychczas wójtów i burmistrzów. Komunikat z badań CBOS nr 152/2014 ukazuje, że większość respondentów (łącznie 59%) opowiadała się za wprowadzeniem ograniczenia kadencyjności najważniejszego urzędu w gminie, zdecydowanie za tym rozwiązaniem opowiada się zaś 36% badanych. Przeciwnych takiemu rozwiązaniu jest łącznie 33% badanych, w tym 11% opowiedziało się zdecydowanie przeciw, natomiast 8% respondentów nie ma w tej kwestii wyrobionego zdania. Na podkreślenie zasługuje fakt, że najwięcej zwolenników takiego rozwiązania było wśród mieszkańców miast średniej wielkości, liczących 20–100 tys. mieszkańców.





Rycina 22. *Opinia badanych w 2014 r. na temat ograniczenia do dwóch liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta).* Źródło: opracowanie na podstawie komunikatu z badań CBOS nr 152/2014

Okazuje się, że większość Polaków (łącznie 59%) opowiada się za wprowadzeniem ograniczenia kadencyjności najważniejszego urzędu w gminie.

Za ograniczeniem kadencyjności częściej opowiadali się starsi respondenci. W grupie osób w wieku powyżej 65 lat za wprowadzeniem limitu dwóch kadencji opowiedziało się 64% badanych, a przeciwko – 25%. Z kolei wśród badanych w wieku 35–44 lat wprowadzenie limitu popiera 49% badanych, a 44% jest odmiennego zdania. Najczęściej za wprowadzeniem limitu kadencji dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast opowiadają się osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (66% zwolenników), najrzadziej zaś – z wykształceniem wyższym (54% zwolenników). Rolnicy są jedyną grupą zawodową, w której odsetek przeciwnych ograniczeniu kadencyjności jest większy niż odsetek zwolenników tego rozwiązania. Największe poparcie dla tego rozwiązania odnotowano wśród robotników wykwalifikowanych – w tej grupie 73% badanych to zwolennicy ograniczenia kadencyjności. Najmniej zwolenników ograniczenia kadencyjności władz lokalnych występuje wśród mieszkańców dużych miast, liczących 100–500 tys. mieszkańców; najwięcej – wśród mieszkańców miast średniej wielkości, liczących 20–100 tys. mieszkańców.

## 6. Podsumowanie

W dyskusji podjętej w NIST oraz w literaturze przedmiotu z zakresu prawa samorządowego podnosi się liczne argumenty przemawiające przeciw ograniczeniu liczby kadencji tego samego piastuna organu wykonawczego gminy. Argumentacja odnosi się do wyborców, którzy zostaną pozbawieni możliwości wyboru jednego z potencjalnych kandydatów w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), to wyborcy powinni bowiem decydować, czy kandydat nadaje się do dalszego sprawowania władzy. Tym samym ograniczenie kadencyjności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może budzić wątpliwości w kontekście art. 60 Konstytucji RP gwarantującego każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ponadto zakaz sprawowania funkcji ponad prawem określoną liczbę kadencji uniemożliwia wyborcom wybór osoby, która ich zdaniem sprawdziła się dotychczas na stanowisku.

Natomiast zwolennicy ograniczenia liczby kadencji tej samej osoby na stanowisku wójta, burmistrza czy prezydenta miasta twierdzą, że wypełnianie określonej funkcji przez okres dwóch, trzech lub większej liczby kadencji premiuje jej piastuna w wyborach samorządowych, wyposażając go w zasoby, których na ogół nie mają jego konkurenci (np. dostęp do mediów, poparcie środowisk lokalnych, możliwość dysponowania zasobami publicznymi na potrzeby kampanii wyborczej, aktywność wynikająca z samego faktu pełnienia funkcji publicznej) powodując przewagę już na starcie. Możliwe, że ograniczenie kadencyjności zachęci nowe osoby do czynnego i biernego zaangażowania politycznego.

Ponadto ograniczenie możliwości kandydowania na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osobie, która pełniła już tę funkcję, nie narusza postanowień Konstytucji RP. Konstytucja pozostawia bowiem ustawodawcy szeroki zakres regulacyjny w kwestii zasad i trybu wyborów organów wykonawczych JST; w tym pojęciu mieszczą się również kadencyjność oraz jej ograniczenia. Z punktu widzenia Konstytucji RP limitowanie kadencji wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta jest dopuszczalne, pod warunkiem zachowania zasad poprawnej legislacji, m.in. odpowiedniego *vacatio legis*. Ponadto konieczne jest

wskazanie, czy limit będzie liczony od końca kadencji, w trakcie której ustawa ograniczająca weszła w życie, czy też do limitu wliczane będą kadencje poprzedzające. W związku z powyższym należy odpowiedzieć na pytanie, czy do maksymalnej liczby dwóch kadencji powinno wliczyć się okresy pełnienia funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta w trakcie kadencji rozpoczętych i zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy ograniczającej ich liczbę. Najczęściej wskazywanym rozwiązaniem jest to, że dla obliczenia omawianego limitu należy przyjąć obecną kadencję, pod warunkiem że zmiany ustawowe weszłyby w życie podczas jej trwania. W argumentach za wliczeniem do projektowanego ograniczenia kadencji rozpoczętych i zakończonych przez daną osobę wskazuje się, że prawo do zajmowania urzędu nie jest prawem nabytym; piastun organu nie może oczekiwać pewności prawa poza czas trwania sprawowanej obecnie kadencji. Ograniczenie kadencyjności wraz z wliczeniem do limitu wszystkich kadencji wcześniej sprawowanych przez daną osobę nie stoi w sprzeczności z Konstytucją RP.

Profesjonalizacja stanowiska wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powinna się wyrażać nie w monopolu lokalnej władzy wykonawczej, lecz w konkurencyjności. Nieograniczona możliwość zajmowania stanowiska wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przez tę samą osobę wstrzymuje wymianę kadry zarządzającej w gminie, a ograniczenie liczby kadencji organu wykonawczego gminy przewidzianych dla jednej osoby pozwoli skuteczniej i szybciej usuwać występujące w niektórych gminach dysfunkcje. Natomiast norma wskazana w art. 60 Konstytucji RP nie jest tożsama z gwarancją prawa dostępu do służby publicznej daną obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych. Nie tworzy ona tym samym bezwzględnego uprawnienia po stronie obywateli. Równy dostęp do służby publicznej może być dookreślony ustawowo – na zasadach zgodnych z Konstytucją – przez uzależnienie go od spełniania określonych kwalifikacji zawodowych, moralnych, a nawet politycznych. Norma konstytucyjna zawarta w art. 60 nie ma charakteru absolutnego i może być pod pewnymi warunkami doprecyzowywana przez ustawodawcę. Projektowana zmiana ograniczająca liczbę kadencji – z uwagi na to, że podobnie jak ograniczenie kadencji Prezydenta RP odnosi się do wszystkich obywateli jednakowo – nie jest zaś sprzeczna z zasadą zawartą w tym artykule.

Niniejsze opracowanie nie wyczerpuje omawianej tematyki – choćby dlatego, że na obecnym etapie dyskusja o ograniczeniu liczby kadencji organów wykonawczych gmin nie nabrała jeszcze ram prawnych – stanowi jednak punkt odniesienia dla refleksji nad poprawą jakości działania JST.



## Bibliografia

1. Albright L., *Why you're wrong about term limits*, „Conservative Review” 18.07.2016.
2. Alesina A., Troiano U., Cassidy T., *Old and Young Politicians*, 2015.
3. Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.
4. *Anchorage Municipal Charter*, section 5.01, d;  
[https://www.municode.com/library/ak/anchorage/codes/code\\_of\\_ordinances?nodeId=PTICH\\_ARTVTHEXBR\\_S5.01THOFMA](https://www.municode.com/library/ak/anchorage/codes/code_of_ordinances?nodeId=PTICH_ARTVTHEXBR_S5.01THOFMA).
5. Bäck H., Heinelt H., Magnier A., *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 2007.
6. Baldini G., *The direct election of mayors: an assessment of the institutional reform following the Italian municipal elections of 2001*, „Journal of Modern Italian Studies” 2002, Vol. 7, Issue 3.
7. Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, SIP Legalis, art. 11, Nb. 9.
8. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
9. Banaszak B., *Wybory samorządowe – propozycje zmian*. W: J.W. Adamowski, T. Wallas, K. Kakareko (red.), *Między Klio a Themis. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Sobczakowi*, Warszawa–Poznań 2016.
10. Bednarek-Szczepańska M., *Wiejski kapitał społeczny we współczesnej Polsce. Przegląd badań i uwagi metodyczne*,  
[http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.hdl\\_11089\\_4001/c/Bednarek\\_Wiejski\\_kapital\\_spoeczny\\_we\\_wspolczesnej\\_Polsce.pdf](http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.hdl_11089_4001/c/Bednarek_Wiejski_kapital_spoeczny_we_wspolczesnej_Polsce.pdf).
11. Bernhardt D., Dubey S., Hughson E., *Term limits and pork barrel politics*, „Journal of Public Economics”, 2004.
12. Besley T., Case A., *Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits*, „Quarterly Journal of Economics” 1995, 110 (3).
13. Besley T., Prat A., *Handcuffs for the Grabbing Hand? The Role of the Media in Political Accountability*, „American Economic Review” 2006.
14. Bisin A., Lizzeri A., Yariv L., *Government Policy with Time Inconsistent Voters*, „American Economic Review” 2015.
15. Błaszczak M., *Wprowadzimy dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów*, PAP/MN, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/mariusz-blaszczak-wprowadzimy-dwukadencyjnosc-wojtow-burmistrzow-i-prezydentow,89014.html>.

16. Błaś A., *Zasada zaufania obywatela do państwa*. W: R. Mastalski (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001.
17. Bober J., Hausner J., Izdebski H. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
18. Boć J. (red.), *Konstytucja RP oraz komentarz*, Warszawa 2004.
19. Bordignon M., Grembi V., Piazza S., *Who do you blame in local finance? An analysis of municipal financing in Italy*, 2015.
20. Bordignon M., Turati G., *Electoral Rules and Municipal Finances: Evidence From Two Reforms in Italy*, CESifo DICE Report 2014.
21. Bukowski Z., *Aktualna struktura samorządu terytorialnego w Polsce – czy czas na zmiany?* W: M.E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T.I. Schmidt (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2015.
22. Bulpitt J., *Territory and power in the United Kingdom*, Manchester 2003.
23. Buonomo G., *No a tre mandati consecutivi per i sindaci. Principio di legalità batte disobbedienti*, „Diritto e giustizia” 24.06.2006.
24. Caress S.M., Kunioka T.T., *Term Limits and Their Consequences*
25. Chadwick I., *Why Term Limits Are a Bad Idea for Municipal Government*, 14.06.2014.
26. Chmielnicki P., *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw* (druk sejmowy nr 3834), Warszawa 2011.
27. Coviello D., Gagliarducci S., *Tenure in Office and Public Procurement*, „American Economic Journal: Economic Policy” 2016.
28. Czuryk M., *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej*. W: M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
29. Dalle Nogare Ch., Hessami Z., *Term Limits for Mayors and Fiscal Policy: Evidence from Italian Municipalities*, Brescia.
30. De Benedetto M.A., De Paola M., *The Impact of Incumbency on Turnout: Evidence from Italian Municipalities*, IZA, wrzesień 2013.
31. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report 2008*, Barcelona 2009.
32. Domańska A., *Zasada zaufania obywatela do państwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1998, nr 57.
33. Domański H., *Spółeczeństwo europejskie. Stratyfikacja i systemy wartości*, Warszawa 2009.

34. Domański H., *Zaufanie między ludźmi*. W: P.B. Sztabiński, F. Sztabiński (red.), *Polska-Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2012*, Warszawa 2014.
35. Donovan C., *Direct democracy, term limits, and fiscal decisions in US municipalities*, 2009.
36. Duniewska Z., *Instytucja vacatio legis w prawie administracyjnym*, „Studia Prawniczo-Ekonomiczne” 1997, nr 56.
37. Działek J., *Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 8(451).
38. Działocha K., Garlicki L., Sarnecki P. i in., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 1999, kom. do art. 169.
39. European Commission for Democracy through law, *Venice commission, Report on Democracy, Limitation of Mandates, and incompatibility of Political Functions*, December 2012.
40. Ferraz C., Finan F., *Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments*, „American Economic Review” 2011, 101(4).
41. Few S., *Show Me the Numbers, Designing Tables and Graphs to Enlighten*, Oakland 2004.
42. Flanagan R.M., *Mayors and the Challenge of Urban Leadership*, Oxford 2004.
43. Foreman S.D., Godwin M.L. (red.), *Local Politics and Mayoral Elections in 21st Century America: The Keys to City Hall*, Routledge–New York 2015.
44. Frankiewicz Z., *Ograniczenie kadencyjności burmistrzów, wójtów, prezydentów miast. Więcej szkody niż pożytku*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/zygmunt-frankiewicz-ograniczenie-kadencyjnosci>.
45. Fukuyama F., *Social capital and civil society*. Referat wygłoszony na „IMF Conference on Second Generation Reforms” 1999 (listopad), Washington, DC, <http://www.imf.org/eternal/pubs/ft/seminar/1999/reforms>.
46. Fukuyama F., *Social capital and global economy*, „Foreign Affairs” 1995, t. 74, nr 5.
47. Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłum. A. Śliwa, L. Śliwa, Warszawa 1997.
48. Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
49. Gajdos A., *Wykorzystanie narzędzi informatycznych w badaniach społeczno-ekonomicznych*, „Rola Informatyki w Naukach Ekonomicznych i Społecznych (Zeszyty Naukowe)” 2007, 5a.



50. Garlicki L., *Komentarz do art. 31. W: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003.
51. Gendźwił A., Swianiewicz P., *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Warszawa 2017,  
<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Czy-potrzebujemy-limitu-kadencji-w-samorzadzcie.pdf>.
52. Gendźwił A., Swianiewicz P., *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Warszawa 2017,  
<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Czy-potrzebujemy-limitu-kadencji-w-samorzadzcie.pdf>.
53. Gennari E., Messina G., *How sticky are local expenditures in Italy? Assessing the relevance of the "flypaper effect" through municipal data*, Bank of Italy Working Paper 2012, no.844.
54. Gonçalves Veiga L., Veiga F., *Term limits at the local government level: Evidence from a natural experiment*, NIPE 2016.
55. Gori L., *Fenomenologia del divieto di terzo mandato consecutivo. A proposito di una recente pronuncia del giudice ordinario*, Padova 2012.
56. Granovetter M.S., *Getting a job: A study of contacts and careers*, Cambridge 1974.
57. Griner S., *Term Limits Can Check Corruption and Promote Political Accountability*, Americas Quaterly, wiosna 2009.
58. Hamon B., *Le Projet*, 2017.
59. Hardin R., *Zaufanie*, tłum. A. Gruba, Warszawa 2009.
60. Hartung W., *Wykonywanie zadań publicznych na tle zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2008, nr 4, SIP Legalis(i wskazany tam wyrok TK z 4.05.1998 r., K38/1997).
61. Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 2, Kraków 2014.
62. Heater D., *Citizenship in Britain: A History*, Edinburgh 2006.
63. Hylland A., *Elections in Norway, Notes on the Electoral System*, Oslo 2010.
64. Jęczmionka P., *Wójt i burmistrz tylko na dwie kadencje?*,  
<http://www.gloswielkopolski.pl/artykul/9187859,wojt-i-burmistrz-tylko-na-dwie-kadencje,3,id,t,sa.html>.
65. Jones B., Norton P., *Politics UK*, London 2014 (wyd. 1, 2014).
66. Kania K., *Koncepcja adresata prawa i zadania ochrony zaufania obywateli do państwa – dwa uzasadnienia wymogów poprawnej legislacji?*, „Przegląd Prawniczy UW” 2014, nr 4.

67. Karpiuk M., *Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego*. W: M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.
68. Kasprzyk A., *Instytucja „vacatio legis” – pojęcie i znaczenie dla polskiego prawodawstwa*. W: A. Dębiński, P. Stanisławski, T. Barankiewicz, J. Potrzeszcz, W.S. Staszewski, A. Szarek-Zwijacz, M. Wójcik (red.), *Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci księdza profesora Antoniego Kościa SVD*, Lublin 2013.
69. Kaufman T., *The best argument against term limits? The voters*, Delaware Online, 23.05.2014.
70. Klimek M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce*. W: M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2013.
71. Koethenbuerger M., *Do Political Parties Curb Pork-Barrel Spending? Municipality-Level Evidence from Germany*, CESifo Conference 2014.
72. Koomey J.G., *Turning Numbers into Knowledge. Mastering the Art of Problem Solving*, Oakland 2008.
73. Korcza J., *W Niemczech*. W: J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.
74. Korycka M., *Zasada proporcjonalności – refleksje na gruncie aksjologicznych podstaw Konstytucji z 1997 roku i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. W: L. Morawski (red.), *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, Toruń 2005.
75. Kousser T., *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*, Cambridge 2005.
76. Król M.B., *Analiza porównawcza modeli współpracy miast z organizacjami pozarządowymi w zakresie polityki kulturalnej na przykładzie Krakowa i Warszawy*. W: *Zarządzanie publiczne*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2011, nr 1 (13).
77. Krzyminiewska G., *Znaczenie zaufania w tworzeniu kapitału społecznego. Ekonomiczny i społeczny wymiar zjawiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 2.
78. Krzysztofowicz D., *Nie będzie ograniczenia liczby kadencji wójtów*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/nie-bedzie-ograniczenia-liczby-kadencji-wojtow>.
79. Larsen H.O., *Directly elected mayors, Democratic renewal or Constitutional Confusion?*, Napoli 2000.
80. Le Maire B., *Contrat présidentiel*, 2016.

81. Longo Leo, *Term limits for municipal council members*, „Municipal World”, kwiecień–czerwiec 2014.
82. Lopes da F.M., *Lame but loyal ducks*, CEGE 2015.
83. Loudon G., *The Case against term limits*, *World Net Daily*, 1.11.2015.
84. Luhmann N., *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, tłum. M. Kaczmarczyk, wyd. 2, Kraków 2012.
85. Lutz G., Marsh M., *Introduction: Consequences of Low Turnout*, „Electoral Studies” 2017, 26.
86. Łabno A., *Istota zasady proporcjonalności*. W: T. Dukiet-Nagórska (red.), *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, Warszawa 2010.
87. Łętowska E., *Wprowadzenie do problematyki proporcjonalności*. W: P. Szymaniec (red.), *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*, Wałbrzych 2015.
88. Martins R., Veiga F.J., *Does voter turnout affect the votes for the incumbent government*, NIPE 2013.
89. Michalczuk-Wliziło M., *Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. W: B. Dziemidok-Olszewska, T. Bichta (red.), *Dwadzieścia lat demokratyzacji systemu politycznego RP*, Lublin 2011, s. 133–139.
90. Moran M., *Politics and governance in the UK*, 2005.
91. Moulder E., *Municipal Form of Government: Trends in Structure, Responsibility, and Composition*,. W: *The Municipal Year Book 2008*. Washington, DC, 2008.
92. Mularska-Kucharek M., *Zaufanie jako fundament życia społecznego na przykładzie badań w województwie łódzkim*. W: „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 2(44).
93. Narud H.M., Strøm K., *Norway: Madisonianism Reborn*, „Scandinavian Political Studies” 2004, Vol. 27, No. 2.
94. *Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation*, Local Government in Norway, Oslo 2014.
95. Nowakowski K., *Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2008, z. 1.
96. Ossowska M., *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Warszawa 2000.
97. Ostasiewicz S., Rusnak Z., Siedlecka U., *Statystyka. Elementy teorii i zadania*, Wrocław 1998.
98. Padovano F., Ricciuti R., *Italian Institutional Reforms: A Public Choice Perspective*, New York 2008.
99. Peralta S., *Determinants of reelection in Portuguese Municipal elections*, NOVA –School of Business and Economics 2014.

100. Peterson E.R., Laudicina P.A., *Divergence, Disruption, and Innovation Global Trends 2015–2025*, październik 2015.
101. Peterson G.E., *Decentralization in Latin America, Learning through experience*, Washington D.C. 1997.
102. Piasecki A., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
103. Pokrzycka L., *Kondycja prasy lokalnej w Polsce*, „Infos” 2013, nr 6 (143), [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/9BF6DC961C01A577C1257B2C0045687F/\\$File/Infos\\_143.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/9BF6DC961C01A577C1257B2C0045687F/$File/Infos_143.pdf).
104. *Program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r.*, <http://www.pis.org.pl/document/archive/download/128>.
105. Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Kraków 1995.
106. Putnam R.D., *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Warszawa 2008.
107. Redcliffe-Maud L., *English Local Government Reformed*, Oxford 1974.
108. Roberts J., *Representing the future, Representing the future, The report of the Councillors. Commission, Department for Communities and Local Government*, London, grudzień 2007.
109. *Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*, Związek Miast Polskich, [http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page\\_108/text\\_images/samorząd-jako-pracodawca.pdf](http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_108/text_images/samorząd-jako-pracodawca.pdf).
110. Siljanovska-Davkova G., Karakamisheva-Jovanovska T., *Constitutional aspects of the limitation of mandates*, Skopje.
111. Simon J., *Excel. Profesjonalna analiza i prezentacja danych*, Gliwice 2006.
112. Simonovits G., *Closeness and Turnout in Runoff Elections: Evidence from Hungary*, 2011.
113. Smart M., Sturm D., *Term Limits and Electoral Accountability*, 2013.
114. Staite C., *Elected Mayors and Combined Authorities: the exchange of power and influence*, INLOGOV, 19.08.2016.
115. Stefaniuk M., „Ważny interes (publiczny, społeczny, państwa)” jako warunek odstępstwa od zasady zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. W: M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014.
116. Stefaniuk M.E., *Zasada odpowiedniego *vacatio legis* jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa*, „Studia Iuridica Lublinensis” 2016, t. 25, nr 1.

117. Stępień J., *Samorząd nam się wykoślawił*,  
[http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,132907,16950708,Stepien\\_\\_Samorząd\\_nam\\_sie\\_wykoslawil.html](http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,132907,16950708,Stepien__Samorząd_nam_sie_wykoslawil.html).
118. Stępień P., *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – cz. 2*,  
<http://isp.uni.lodz.pl/2015/08/24/25-lat-samorządu-terytorialnego-w-polsce-cz-2>.
119. Suwaj P.J., Wenclik M., *Patologiczne konsekwencje nieuwzględnienia czynnika obywatelskiego w procesie decyzyjnym*. W: P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji*, Warszawa 2009.
120. Szreniawski P., *Samorząd terytorialny a kultura polityczna*. W: M. Karpiuk (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Poznań–Kijów 2013.
121. Sztompka P., *Zaufanie, nieufność i dwa paradoksy demokracji*. W: P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia. Lektury*, Kraków 2005.
122. Tarasek M., *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2 (14).
123. Tarasek M., *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2 (14).
124. *Technospołecznicy. Rozkwit mediów lokalnych* (raport), Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, [http://creativecommons.pl/wp-content/uploads/2012/05/Technospołecznicy\\_raport.pdf](http://creativecommons.pl/wp-content/uploads/2012/05/Technospołecznicy_raport.pdf).
125. *The Aftermath of Legislative Reform*, New York 2012.
126. Tuleja P., *Konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*. W: D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus hominis et defensor iustitiae. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010.
127. *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy*, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/2A0048FD18A19A2CC1257AE800442EC7/\\$File/1015-ustawa.docx](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/2A0048FD18A19A2CC1257AE800442EC7/$File/1015-ustawa.docx).
128. Watts D., *Understanding the US/UK Government and politics*, Manchester 2003.
129. *Welsh Government, Devolution, Democracy and Delivery White Paper, Reforming Local Government: Power to Local People*, Consultation, Summary of Responses, lipiec 2015.
130. *Welsh Government, Devolution, Democracy and Delivery White Paper, Reforming Local Government: Power to Local People*, luty 2015.

131. *Wiadomości lokalne w Internecie. Zawartość i popularność serwisów, profil użytkowników* (raport), Polskie Badania Internetu, [http://pbi.org.pl/raporty/wiadomosci\\_lokalne.pdf](http://pbi.org.pl/raporty/wiadomosci_lokalne.pdf).
132. Williams P., *Commission on Public Service Governance and Delivery*, styczeń 2014.
133. Witkowska M., Wierzbicki A., *Spółeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 2005.
134. Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
135. Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności*. W: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
136. Woolcock M., *Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework*, „Theory and Society” 1998, t. 27, nr 2.
137. Woolcock M., *The place of social capital in understanding social and economic outcomes*, „Canadian Journal of Policy Research” 2001, t. 2, nr 1.
138. Wronkowska S. (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995.
139. Yakovlev P.A., Tosun M.S., Lewis W.P., *Legislative Term Limits and State Aid to Local Governments*, Bonn 2012.
140. Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
141. Zarycki T., *Dwa wymiary kapitału społecznego w kontekście polskim*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2008, nr 2 (37).
142. Zarycki T., *Kapitał społeczny a trzy polskie drogi do nowoczesności*, „Kultura i Społeczeństwo” 2004, t. 48, nr 2.
143. Żółciak T., *Trzęsienie ziemi w samorządach; PiS zdecydowało się wprowadzić ograniczenia kadencyjności*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20.03.2017 r., <http://www.wykop.pl/ramka/3658853/trzesienie-ziemi-w-samorzadach-pis-zdecydowalo-sie-wprowadzic-dwukadencyjnosc>.

### **Materiały źródłowe**

144. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
145. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446).
146. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks Wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.)

147. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. poz. 607).
148. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
149. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984).
150. Dziennik Ustaw Republiki Włoskiej.
151. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).
152. Konstytucja Portugalii,  
<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia.html>.

### **Strony internetowe instytucji**

153. [Assemblee-nationale.fr](http://Assemblee-nationale.fr) (Fr.)
154. Assembleia da República, Autarquias locais, Legislação Nacional, 2015 (Port.)
155. [Citymayors.com/government/europe\\_mayors](http://Citymayors.com/government/europe_mayors)
156. [Collectivites-locales.gouv.fr](http://Collectivites-locales.gouv.fr) (Fr.)
157. Comissão Nacional de Eleições (Port.)
158. Constitution of Portugal, 1976 (Port.)
159. [Cortecostituzionale.it](http://Cortecostituzionale.it) (Wł.)
160. Council of European Municipalities and Regions, Status of local elected representatives in Europe, 2010.
161. [Cymru.gov.uk](http://Cymru.gov.uk) (Wlk. Bryt.)
162. [Ec.europa.eu/eurostat/web/nuts](http://Ec.europa.eu/eurostat/web/nuts) (Europa)
163. [Electoralcommission.org.uk](http://Electoralcommission.org.uk) (Wlk. Bryt.)
164. [Elettore@italiaunica.it](mailto:Elettore@italiaunica.it) (Wł.)
165. [Fondapol.org](http://Fondapol.org) (Fr.)
166. [Forskingsradet.no](http://Forskingsradet.no) (Nor.)
167. [Gazzettaufficiale.it](http://Gazzettaufficiale.it) (Wł.)
168. [Gov.uk](http://Gov.uk) (Wlk. Bryt.)
169. [Gov.wales](http://Gov.wales) (Wlk. Bryt.)
170. <http://jagiellonski24.pl/2015/09/14/czy-musimy-repolonizowac-media-analiza-zagranicznego-kapitalu-w-polsce>.
171. <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2015/07/epolitikon-11-2014.pdf>.
172. [http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/reklamy\\_-\\_teksty/Ranking\\_-\\_zadluzenie\\_samorzadow.pdf](http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/reklamy_-_teksty/Ranking_-_zadluzenie_samorzadow.pdf).
173. Institut Montaigne (Fr.)
174. [Italianpoliticalscience.com](http://Italianpoliticalscience.com) (Wł.)

175. Jornaldasautarquias.pt (Port.)
176. Legifrance.gouv.fr (Fr.)
177. Legislation.gov.uk (Wlk. Bryt.)
178. Lgiu.org.uk (Wlk. Bryt.)
179. Localgov.co.uk (Wlk. Bryt.)
180. Nationalarchives.gov.uk (Wlk. Bryt.)
181. Nlgn.org.uk (Wlk. Bryt.)
182. Ons.gov.uk (Wlk. Bryt.)
183. Parlamento.pt, Atividade Parlamentar e Processo Legislativo (Port.)
184. Politics.co.uk (Wlk. Bryt.)
185. Portalautarquico.pt (Port.)
186. Portaldoeleitor.pt (Port.)
187. Regjeringen.no (Nor.)
188. Senat.fr (Fr.)
189. Senato della Repubblica, Legislatura 14<sup>a</sup> – Disegno di legge N. 301 (Wł.)
190. Senedd.assembly.wales (Wlk. Bryt.)
191. Ssb.no (Norw.)
192. Testo Unico degli Enti Locali, 2000 (Wł.)
193. Transparency.org
194. Tribunalconstitucional.pt (Port.)
195. Valasztas.hu/en (Węgry)





## Spis tabel i rycin

### Tabele

Tabela 1. Liczba osób sprawujących władzę według liczby kadencji oraz typu urzędu.....	94
Tabela 2. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz typu urzędu.....	95
Tabela 3. Liczba sprawujących władzę według liczby kadencji oraz wyboru w pierwszej lub drugiej turze .....	97
Tabela 4. Liczba sprawujących władzę według liczby kadencji oraz województw .....	98
Tabela 5. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz województw .....	99
Tabela 6. Struktura sprawujących władzę według komitetów wyborczych.....	100
Tabela 7. Liczba osób sprawujących władzę według liczby kadencji (1, 2+) oraz komitetów wyborczych .....	101
Tabela 8. Liczba osób sprawujących władzę według liczby kadencji oraz komitetów wyborczych .....	102
Tabela 9. Liczba osób sprawujących władzę według komitetów wyborczych oraz urzędu.....	102
Tabela 10. Liczba osób sprawujących władzę według płci oraz urzędu.....	102
Tabela 11. Liczba osób sprawujących władzę według liczby kadencji i wieku.....	104
Tabela 12. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji i wieku....	104
Tabela 13. Burmistrzowie miast liczących min. 30 tys. mieszkańców, wybierani co najmniej od 1995 r. i ubiegający się o wybór na kolejną kadencję (dane za 2014 r.) .....	118, 157
Tabela 14. Wiek burmistrzów i liczba lat na stanowisku dla 20 najbardziej zaludnionych obszarów miejskich Francji.....	120, 159

Tabela 15. Wiek burmistrzów i liczba lat na stanowisku dla 20 najbardziej zaludnionych obszarów miejskich w Portugalii (2011) .....	129, 168
Tabela 16. Burmistrzowie we Francji, Włoszech i Portugalii – długość urzędowania i porównanie płac .....	137, 177
Tabela 17. Wiek burmistrzów i liczba lat na stanowisku dla 20 najbardziej zaludnionych obszarów miejskich we Włoszech .....	138, 178

## Ryciny

Rycina 1. Liczba sprawujących władzę według liczby kadencji oraz typu urzędu .....	94
Rycina 2. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz typu urzędu .....	95
Rycina 3. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz typu urzędu .....	96
Rycina 4. Wybór w pierwszej lub drugiej turze wyborów w 2014 r. ....	96
Rycina 5. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz wyboru w pierwszej lub drugiej turze .....	97
Rycina 6. Struktura sprawujących władzę według typu urzędu oraz wyboru w pierwszej lub drugiej turze .....	98
Rycina 7. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz województw .....	99
Rycina 8. Struktura sprawujących władzę według komitetów wyborczych.....	100
Rycina 9. Struktura sprawujących władzę według liczby kadencji oraz komitetów wyborczych .....	101
Rycina 10. Struktura sprawujących władzę według płci i województw.....	103
Rycina 11. Struktura sprawujących władzę według płci i liczby kadencji.....	103
Rycina 12. Michel Sainte-Marie, ceremonia powitania noworocznego, 8 stycznia 2014 r. ....	117, 156
Rycina 13. Burmistrzowie miast liczących powyżej 30 tys. mieszkańców, wybrani min. trzy razy.....	119, 158
Rycina 14. Liczba burmistrzów (łącznie 239) wybranych w wyborach samorządowych w 2014 r. na 3., 4., 5., 6., 7. i 8. Kadencję .....	121, 160

Rycina 15. Luís Filipe Menezes zrezygnował z pełnienia funkcji w Izbie Porto w 2013 r. ....	131, 171
Rycina 16. Portugalskie wybory samorządowe 2013. ....	132, 172
Rycina 17. Badanie opinii publicznej – Expresso/SIC/Eurosondagem, marzec 2013 r. ....	133, 173
Rycina 18. Virginia Raggi po zwycięstwie w wyborach w 2016 r. ....	139, 180
Rycina 19. Szczegółowa struktura administracyjna Anglii (Narodowy Urząd Statystyczny).....	143, 183
Rycina 20. Walijska struktura geograficzna, Urząd Statystyki Narodowej	145, 186
Rycina 21. Opinia respondentów w 2017 r. na temat ograniczenia do dwóch liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) .....	271
Rycina 22. Opinia badanych w 2014 r. na temat ograniczenia do dwóch liczby kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta).....	272



## Załączniki

Tabela 1. Liczba osób sprawujących władzę według liczby kadencji, województw oraz komitetów wyborczych

Województwo	Komitet wyborczy	Liczba kadencji (w ciągu)				Ogółem
		pierwsza	druga	trzecia	czwarta	
dolnośląskie	KKW SLD LR	2	0	0	0	2
	KW PO RP	2	0	0	0	2
	KW PSL	2	2	0	1	5
	KW PiS	0	0	2	0	2
	Pozostałe	65	36	29	28	158
	<b>Ogółem</b>	<b>71</b>	<b>38</b>	<b>31</b>	<b>29</b>	<b>169</b>
kujawsko-pomorskie	KKW SLD LR	1	0	1	0	2
	KW PO RP	3	1	2	0	6
	KW PSL	4	7	1	4	16
	KW PiS	2	1	0	1	4
	Pozostałe	30	19	17	50	116
	<b>Ogółem</b>	<b>40</b>	<b>28</b>	<b>21</b>	<b>55</b>	<b>144</b>
lubelskie	KKW SLD LR	0	0	0	1	1
	KW PO RP	0	1	0	0	1
	KW PSL	12	9	5	20	46
	KW PiS	12	4	1	1	18
	Pozostałe	44	23	34	46	147
	<b>Ogółem</b>	<b>68</b>	<b>37</b>	<b>40</b>	<b>68</b>	<b>213</b>
lubuskie	KW PSL	1	0	0	0	1
	KW PiS	2	0	0	0	2
	Pozostałe	36	13	13	18	80
	<b>Ogółem</b>	<b>39</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>83</b>
łódzkie	KKW SLD LR	1	0	0	0	1
	KW PO RP	1	3	0	1	5
	KW PSL	4	5	5	14	28
	KW PiS	11	3	2	0	16
	Pozostałe	42	32	24	29	127
	<b>Ogółem</b>	<b>59</b>	<b>43</b>	<b>31</b>	<b>44</b>	<b>177</b>
małopolskie	KKW SLD LR	1	0	0	0	1
	KW PO RP	2	0	0	0	2
	KW PSL	2	3	2	6	13
	KW PiS	7	2	3	0	12
	Pozostałe	51	27	22	54	154
	<b>Ogółem</b>	<b>63</b>	<b>32</b>	<b>27</b>	<b>60</b>	<b>182</b>
mazowieckie	KW PO RP	2	3	1	0	6
	KW PSL	14	13	12	20	59
	KW PiS	11	4	3	1	19
	Pozostałe	73	53	22	82	230
	<b>Ogółem</b>	<b>100</b>	<b>73</b>	<b>38</b>	<b>103</b>	<b>314</b>
opolskie	KKW SLD LR	0	0	0	1	1
	KW PO RP	3	0	2	1	6
	KW PSL	1	2	1	0	4
	KW PiS	1	0	0	0	1
	KWW MN	3	3	3	10	19
	Pozostałe	17	6	7	10	40

	<b>Ogółem</b>	<b>25</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>71</b>
podkar- kar- packie	KW PSL	2	0	0	4	6
	KW PiS	15	3	3	2	23
	Pozostałe	38	25	28	40	131
	<b>Ogółem</b>	<b>55</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>46</b>	<b>160</b>
podlaskie	KW PO RP	1	0	1	0	2
	KW PSL	7	1	0	2	10
	KW PiS	9	0	2	0	11
	Pozostałe	37	17	11	30	95
	<b>Ogółem</b>	<b>54</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>32</b>	<b>118</b>
pomorskie	KKW SLD LR	1	0	0	0	1
	KW PO RP	2	1	1	3	7
	KW PiS	1	0	0	0	1
	Pozostałe	33	33	14	34	114
	<b>Ogółem</b>	<b>37</b>	<b>34</b>	<b>15</b>	<b>37</b>	<b>123</b>
śląskie	KKW SLD LR	0	1	1	1	3
	KW PO RP	3	3	0	0	6
	KW PSL	1	3	0	3	7
	KW PiS	1	0	0	0	1
	Pozostałe	52	25	31	42	150
	<b>Ogółem</b>	<b>57</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>46</b>	<b>167</b>
święto- krzyskie	KKW SLD LR	0	0	0	1	1
	KW PSL	6	4	4	4	18
	KW PiS	4	1	1	0	6
	Pozostałe	29	18	12	18	77
	<b>Ogółem</b>	<b>39</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>102</b>
warmińsko- mazurskie	KKW SLD LR	2	0	0	0	2
	KW PO RP	0	0	1	0	1
	KW PSL	3	2	1	1	7
	KW PiS	3	0	0	0	3
	Pozostałe	48	20	13	22	103
	<b>Ogółem</b>	<b>56</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>116</b>
wielkopolskie	KKW SLD LR	0	2	0	0	2
	KW PO RP	3	2	1	0	6
	KW PSL	6	4	6	12	28
	KW PiS	3	1	0	1	5
	Pozostałe	64	42	23	56	185
	<b>Ogółem</b>	<b>76</b>	<b>51</b>	<b>30</b>	<b>69</b>	<b>226</b>
zachod- niopomor- skie	KKW SLD LR	2	2	0	1	5
	KW PO RP	0	2	2	0	4
	KW PSL	3	3	2	2	10
	Pozostałe	31	24	18	22	95
	<b>Ogółem</b>	<b>36</b>	<b>31</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>114</b>
Ogółem	KKW SLD LR	10	5	2	5	22
	KW PO RP	22	16	11	5	54
	KW PSL	68	58	39	93	258
	KW PiS	82	19	17	6	124
	KWW MN	3	3	3	10	19
	Pozostałe	690	413	318	581	2002
	<b>Ogółem</b>	<b>875</b>	<b>514</b>	<b>390</b>	<b>700</b>	<b>2479</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW

Tabela 2. Liczba osób sprawujących władzę według liczby kadencji, płci i województw

Wojewódz- two	Liczba kadencji (w ciągu)								Ogółem	
	pierwsza		druga		trzecia		czwarta			
	k	m	k	m	k	m	k	m	k	m
dolnośląskie	15	56	4	34	4	27	2	27	25	144
kujawsko- pomorskie	4	36	1	27	1	20	3	52	9	135
lubelskie	12	56	3	34	5	35	1	67	21	192
lubuskie	8	31	0	13	3	10	1	17	12	71
łódzkie	10	49	7	36	4	27	1	43	22	155
małopolskie	4	59	1	31	4	23	2	58	11	171
mazowieckie	14	86	8	65	2	36	6	97	30	284
opolskie	4	21	2	9	2	11	3	19	11	60
podkarpac- kie	4	51	4	24	4	27	2	44	14	146
podlaskie	5	49	1	17	2	12	0	32	8	110
pomorskie	8	29	4	30	2	13	3	34	17	106
śląskie	8	49	4	28	5	27	1	45	18	149
świętokrzy- skie	4	35	3	20	1	16	1	22	9	93
warmińsko- mazurskie	9	47	3	19	4	11	1	22	17	99
wielkopolskie	14	62	3	48	1	29	4	65	22	204
zachodnio- pomorskie	8	28	5	26	4	18	3	22	20	94
Ogółem	131	744	53	461	48	342	34	666	266	2213

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW