

Uzasadnienie

1. W dniu 31 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. 2018 poz. 130, 1349), która w myśl art. 5 pkt. 4 dodała do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2408) art. 11 § 4 w brzmieniu: „Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1.”

W uzasadnieniu do wprowadzonego przepisu ustawy podniesiono, iż „Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta dotychczas nie były objęte zasadą kadencyjności. Dochodziło więc do sytuacji, w których jedna osoba mogła zajmować wymienione powyżej stanowisko przez kilkanaście lat. Wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta ma na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych. Takimi zjawiskami może być powstanie szerokokorozumianych powiązań korupcjogennych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta. Wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje również usprawnienie pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych. Limit dwóch kadencji pozwoli również na nadawanie nowych impulsów do rozwoju gmin i miast.”

Powyższe stanowisko miało walor wyłącznie czystej hipotezy, nie popartej żadnymi argumentami, albowiem określone w nim czynniki przemawiające za słusnością tych zmian, w tym stwierdzenie, iż „ma na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych, którymi mogą być powstanie szerokokorozumianych powiązań korupcjogennych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta”, są czynnikami nie zdefiniowanymi, nie określonymi i nie jasnymi. Wskazanie, że wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje usprawnienie pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych, jest również nie trafne i nie poparte żadnymi argumentami, albowiem obecnie działania samorządów są mocno uzależnione od działań władzy centralnej, w szczególności w zakresie źródeł finansowania, czy procesów legislacyjnych w zakresie jednostek samorządu terytorialnego, co niewątpliwie ma kluczowy wpływ na rozwój gmin. Podnieść należy, iż rozwój gmin wyraża się również dużymi i złożonymi inwestycjami, które od zaplanowania do realizacji absorbują duże zaangażowanie i znaczy okres czasu wyrażający się nawet w kilku latach.

Tezy te miały też walor nieuprawnionej oceny pracy każdego z wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, ponieważ w Polsce takie funkcje pełni 2477 osób i w zasadzie każda z tych osób dokonuje indywidualnego sposobu zarządzania, uzależnionego od potrzeb społecznych gminy i tym samym

podejmuje odpowiednie zindywidualizowane pod swoją gminę czynności zmierzające do sprostania tym potrzebom. Oznacza to, że projektodawca, wnioski wynikające z uzasadniania tego przepisu, zgeneralizował na pojedynczych przypadkach, tym bardziej że przepis ten nieobjęty został szczegółowymi konsultacjami.

Tym samym projektodawca nie dachował należytej staranności dla udowodnienia okoliczności i słuszności wprowadzonej zasady dwukadencyjności, albowiem podstawy te mają walor wyłącznie przypuszczeń. Oznacza to, że brak jest jakichkolwiek gwarancji, iż pełnienie funkcji wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta przez daną osobę wyłącznie przez dwie kadencje pozwoli uniknąć, czy wyeliminować wskazanych w uzasadnieniu nieprawidłowości.

Podnieść należy, iż o ile zakładanym celem wprowadzonych zmian było uniknięcie tworzenia się tzw. lokalnych układów, o tyle w praktyce nie sposób wykluczyć sytuacji, w których po dwóch kadencjach obecny wójt poprze w wyborach swojego dotychczasowego zastępcę, samemu obejmując jego stanowisko w przypadku wygranych wyborów. Zmiany prawne nie ograniczają również możliwość zatrudniania obecnych wójtów w urzędach gmin, czy innych gminnych jednostkach organizacyjnych w danej gminie.

Poza tym w większości przypadków nowi samorządowcy, zwłaszcza ci pozbawieni doświadczenia samorządowego, koncentrują się w pierwszym okresie na działalności wewnątrz gminy. Skupia to się przede wszystkim na poznaniu struktury organizacyjnej urzędu, jego pracowników oraz tego co pozostało po poprzedniku i tym samym jakie czynności zmuszony jest podjąć w celu odpowiedniego dalszego funkcjonowania gminy i podejmowanych przez nią przedsięwzięć. Czynności te pochłaniają znaczną ilość czasu i tym samym osoby te przywiązują mniejszą uwagę do działań na zewnątrz gminy. Skutkiem zaangażowania niedoświadczonych samorządowców w gminie, obciążanej szeregiem procesów inwestycyjnych i strukturalnych może być również nieprawidłowe diagnozowanie skutków proponowanych rozwiązań.

Dwukadencyjność ma również duży wpływ na ciągłość odpowiedniego funkcjonowania i profesjonalizację zarządzania gminą, a także nad jej procesem inwestycyjnym i rozwojem. Podejmowane procesy inwestycyjne i rozwojowe gmin są procesami długookresowymi. Tym samym gdy wójt może zdecydowanie wzruszyć istotną inwestycję dla gminy, dopiero w drugiej połowie swojej drugiej kadencji – co wyrażać może się szeregiem czynników m.in. uzyskaniem finansowania, zakończeniem procesu przygotowawczego w postaci wykonania projektów – których nie mógł wcześniej dokonać, może dojść do sytuacji, w której nowy wójt nie sprostą wymogom i złożoności jej realizacji, nie tylko w procesie zarządczym, ale również i organizacyjnym. Tym samym może dojść do niezrealizowania inwestycji, wyrażającego się w szczególności sporami sądowymi, czy utratą dofinansowania. W dobie kryzysu gospodarczego taka sytuacja może mieć niewspółmiernie zły wpływ na rozwój gminy.

Przepis ten wytwarza również trzy niedozwolone zjawiska formalno i prawne.

1) Ograniczają funkcję kontrolne społeczności lokalnej.

Społeczność lokalna w oparciu o ten przepis, została pozbawiona możliwości wyboru na wójta, burmistrza, prezydenta miasta potencjalnego kandydata. Tym samym ograniczona zostanie ich funkcja kontrolna. Wybory samorządowe są nie tylko formą wskazania osoby mającej pełnić określoną funkcję w strukturach samorządowych, lecz są też elementem oceny i wyrażenia zdania na temat osób uprzednio pełniących te funkcje starających się o ponowny wybór. Brak dwukadencyjności gwarantował społeczności lokalnej, iż będą mogli zadecydować o udzieleniu określonej osobie mandatu zaufania na kolejną kadencję, tym samym pozytywnie oceniając podejmowane przez tą osobę dotychczasowe działania lub zadecydować o zakończeniu pełnienia tej funkcji, wybierając do jej pełnienia inną osobę i wyrażając tym samym swoją negatywną ocenę działań tej osoby.

Przepis ten należy również postrzegać w kontekście biernego prawa wyborczego przysługującego członkom społeczności lokalnych, jako ograniczenie przysługującego im prawa wyboru, co należy postrzegać także jako ograniczenie samodzielności społeczności lokalnych w decydowaniu o wyborze osób mających pełnić funkcje organu wykonawczego w ich gminach.

2) Naruszenie art. 62 ust. 1 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.” Przepis art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego, to przepis ograniczający to prawo i tym samym przepis niezgodny z Konstytucją. Pozbawia on praw obywateli do dokonywania bezpośredniego wyboru na stanowisko wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta, prawa do indywidualnej decyzji obywatela, na kogo zgłasza, czym się będzie przy oddaniu na określonego kandydata kierował, oraz czy w ogóle odda swój głos. Obywatel powinien mieć wolną wolę, czy wybrać obecnego wójta na kolejną kadencję, czy też w jego ocenie obecny wójt już się nie sprawdza, i chce aby to stanowisko objął ktoś inny.

Obywatel powinien mieć pełne prawo do decyzji i wyboru wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta, a prawo te nie może zostać ograniczone czasowo - co gwarantuje Konstytucja. Wprowadzenie dwukadencyjności, bezwzględnie ogranicza to prawo, albowiem po zakończeniu drugiej kadencji przez obecnego wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, na liście wyborczej może pojawić się osoba, na którą obywatele społeczności lokalnej nie będą chcieli zgłaszać i tym samym nie będą chcieli by taka osoba objęła to stanowisko, natomiast osoba sprawdzona z

wypracowanym poparciem, z mocy art. 11 § 4 jest już wykluczona i tym samym obywatele zostali pozbawieni prawa wolnego wyboru. To społeczeństwo danej gminy powinno decydować w drodze wyboru i tym samym zaufania, kto ma objąć takie stanowisko.

Tym samym przepis ten załamuje również strukturę społeczeństwa obywatelskiego, które jest formą aktywności i zdolności do samorealizacji oraz określenia i osiągania wyznaczonych celów, bez impulsu ze strony władzy państwowej. To świadome, autonomiczne uczestnictwo obywateli w życiu publicznym.

3) Naruszenie art. 60 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 60 Konstytucji „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, iż przepis ten znajduje także zastosowanie do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (por. M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 60 [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1- 86). Konstytucja wskazuje w tym przepisie, że ograniczenie w dostępie do służby publicznej musi być związane z posiadaniem pełni praw publicznych, o pozbawieniu których decydują tylko sądy.

Podkreślenia wymaga również art. 31 ust. 2 Konstytucji, z którego wynikają ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wskazuje on, że takie ograniczenia 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. Przepis art. 11 § 4 nie był wprowadzony w celu dokonania tych czynności, co wynika wprost z okoliczności wskazanych powyżej.