

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(9)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.9.41-64

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

GRZEGORZ GAJEWSKI

ggajewski75@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-0499-7921>

Czy dwukadencyjność organów wykonawczych samorządu gminnego stanowi ograniczenie zasady samorządności, swobody wyborów oraz biernego prawa wyborczego?

*Does the Two-Term Tenure of Office of Executive Bodies
of Municipal Self-Government Constitute a Limitation
of the Principle of Self-Government,
Freedom of Elections and Passive Voting Rights?*

Wprowadzenie

Wiosną 2024 r. rozpoczęła się kolejna kadencja samorządu terytorialnego w Polsce – kadencja, która dla znacznej części obecnych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ma być ostatnią kadencją w ich pracy w charakterze organów wykonawczych samorządów gminnych. Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r.

o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹ wprowadzono do przepisów Kodeksu wyborczego² art. 11 § 4, który wyklucza możliwość ubiegania się przez wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast o wybór na trzecią kadencję w tej samej gminie. Ponieważ ograniczenie to liczy się dopiero od kadencji 2018–2025, nowa sytuacja prawna dotyczy w jednakowym stopniu zarówno tych włodarzy, którzy piastują swoją funkcję od czasu odrodzenia się polskiej samorządności po 1989 r., jak i tych, którzy na tę funkcję po raz pierwszy zostali wybrani jesienią 2018 r.

Zmiana ta, uzasadniana przez ówczesną większość parlamentarną koniecznością „odbetonowania” samorządów, likwidacji różnego rodzaju klik i układów (które były w opinii projektodawców obecne w gminach) oraz dopuszczenia większej liczby osób do wpływu na to, co dzieje się w ich lokalnych społecznościach, od samego początku wywoływała liczne kontrowersje. Podnoszone przez inicjatorów zmiany argumenty o rzekomo istniejącej w opinii społecznej potrzebie naprawy samorządu lokalnego stoją w oczywistej sprzeczności z badaniami Centrum Badań Opinii Społecznej, z których wynika jednoznacznie, że to właśnie władze lokalne cieszą się dużo większym zaufaniem społecznym (71% ankietowanych) niż rząd (43%), parlament (41%), Prezydent (40%) czy partie polityczne (25%)³.

Sprzeciwiające się zmianom środowiska samorządowe m.in. argumentowały, że wprowadzone nowelizacją ograniczenia dotyczą jedynie organów wykonawczych tylko jednego szczebla samorządu, tj. samorządu gminnego. Warto przypomnieć, że zgodnie z obowiązującą od 1 stycznia 1999 r. ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego państwa⁴ Polska została podzielona na samorządowe województwa i powiaty, na czele których stoją zarządy z wybieranymi przez sejmiki województw i rady powiatów odpowiednio marszałkami i starostami oraz gminy z wybieranymi przez lokalną społeczność w drodze wyborów powszechnych wójtami, burmistrzami i prezydentami. Tymczasem wprowadzone od kadencji samorządowej 2018–2024 zmiany wyłączyły możliwość pełnienia funkcji organu wykonawczego przez więcej niż dwie kadencje jedynie w przypadku wójtów, nie ingerując w ograniczenie kadencyjności marszałków województw czy starostów powiatów ziemskich.

Oprócz dyskusji nad ewentualną kwestią niesprawiedliwości, która wskutek zaistniałej zmiany przepisów prawa dotknęła samorządowców szczebla gmin-

¹ Dz.U. 2018, poz. 130, dalej: u.z.n.u.

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023, poz. 2408, ze zm.), dalej: k.w.

³ D. Starzyńska-Rosiecka, *Komu ufają Polacy? Sondaż CBOS*, 16.04.2024, <https://www.pap.pl/aktualnosci/komu-ufaja-polacy-sondaz-cbos> (dostęp: 17.03.2025).

⁴ Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603, z późn. zm.

nego, pojawiały się i nadal się pojawiają w przestrzeni publicznej argumenty natury prawnej przemawiające za tym, że pośpiech przy uchwalaniu nowelizacji, jak również brak przeprowadzenia szerokich konsultacji, jakie powinny poprzedzić wprowadzenie tak istotnych zmian, spowodowały, że przyjęta ustawa może nie być zgodna z obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej porządkiem prawnym. Zwolennicy tej tezy twierdzą, że dokonana w drodze u.z.n.u. zmiana stoi w sprzeczności z Konstytucją RP⁵ nie tylko jeśli chodzi o pozbawienie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast biernego prawa wyborczego, ale również o ograniczenie ogółowi wyborców czynnego prawa wyborczego⁶. Oprócz tych dwóch najważniejszych zarzutów pojawia się jeszcze szereg innych wątpliwości dotyczących potencjalnej niezgodności przepisów omawianej ustawy z Konstytucją. Na rozpatrzenie zasługuje również to, czy art. 11 § 4 k.w. nie narusza konstytucyjnej zasady samorządności poprzez odebranie lokalnym społecznościom możliwości wyboru wskazanego przez nich kandydata.

Właśnie te zagadnienia stanowią w niniejszym artykule oś analizy problemu dwukadencyjności organu wykonawczego samorządu gminnego w świetle obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy znowelizowane przepisy nie stoją w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu oraz z naczelnymi zasadami ustrojowymi, a także czy ich przyjęcie w 2018 r. rzeczywiście będzie miało istotny pozytywny wpływ na funkcjonowanie lokalnych społeczności w aspekcie ich samorządności.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ na potrzeby tego opracowania określenie „wójt” odnosi się także do burmistrza oraz prezydenta miasta.

Założenia reformy samorządowej państwa po 1989 r.

Reforma samorządowa z 1990 r. stanowiła fundament transformacji ustrojowej Polski po upadku komunizmu i wprowadzeniu demokracji. Kluczowym hasłem tej reformy było zbudowanie instytucji zdolnych do prowadzenia polityki rozwoju gmin na własną odpowiedzialność i w imię interesów lokalnych społeczności.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

⁶ Tak m.in. M. Chmaj, *Ekspertyza prawna w przedmiocie: zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, Druk nr 2001, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/0/05923D74C495DA93C12581E5003DED0F/%24File/i2460_17A.rtf (dostęp: 17.03.2025), s. 15.

⁷ T.j. Dz.U. 2024, poz 609, ze zm.

Dominowała chęć i potrzeba wyłamania się z różnych polityk wielu resortów, które nakładały się na siebie, a w wielu przypadkach były niespójne i sprzeczne⁸. Główni autorzy tej reformy – J. Reguński i M. Kulesza – projektując najważniejsze założenia, na których miał się opierać odnowiony samorząd lokalny, kierowali się przede wszystkim potrzebą rozbicia skostniałych, popeelerowskich struktur organizacji państwa. Działanie to w zamierzeniu autorów transformacji miało spowodować (i z perspektywy czasu należy z całą pewnością stwierdzić, że spowodowało) bardziej efektywne i elastyczne zarządzanie sprawami lokalnymi.

Dla zlikwidowania monopolu władzy centralnej niezbędne stało się jej zdecentralizowanie oraz wzmocnienie lokalnych struktur administracyjnych poprzez stworzenie silnych i niezależnych jednostek samorządowych, które mogłyby skutecznie zarządzać lokalnymi sprawami i odpowiadać na potrzeby regionalnych społeczności. Istotną dla zwiększenia poziomu demokracji lokalnej sprawą stało się wprowadzenie demokratycznych, nieznanych w poprzednim systemie, mechanizmów w zarządzaniu lokalnymi potrzebami. Twórcy reformy postanowili zrealizować ten cel poprzez utworzenie w 1990 r. samorządów gminnych, składających się z wybieranych w wyborach bezpośrednich rad gmin, które z kolei wybierały stojących na czele kolegiального organu wykonawczego wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wskutek uchwalenia ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁹, poczynając od kadencji 2002–2006 wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast stali się monokratycznymi, wybieranymi w wyborach bezpośrednich organami władzy wykonawczej w gminach. W tym miejscu wypada zaznaczyć, że przywołani wyżej twórcy reformy samorządowej J. Reguński i M. Kulesza, nie kwestionując słuszności wprowadzenia w 2002 r. bezpośredniego wyboru organów wykonawczych w gminach, postulowali głębsze zmiany w przepisach ustawy o samorządzie gminnym. Jako argument za tymi zmianami wskazywano, że wprowadzenie nowego rozwiązania (bezpośrednich wyborów wójta) nie współgra z założeniami reformy samorządowej z 1990 r., które układano pod wybór organu wykonawczego samorządu gminnego przez radę. Taki system miał w opinii M. Kuleszy zapobiegać sytuacjom, kiedy wybrany w wyborach bezpośrednich wójt pozostaje w konflikcie z wybraną również w wyborach bezpośrednich radą, a trwający spór powoduje destabilizację i brak możliwości sprawnego działania samorządu¹⁰. J. Reguński podnosił z kolei, że koncentracja silnej, bo pochodzącej z wyborów bezpośrednich, władzy w ręku praktycznie nieodwoływalnego wójta może prowadzić do nasilenia

⁸ <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/25-lat-samorzadnosci/samorzad-terytorialny/abc> (dostęp: 10.01.2025).

⁹ Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984, z późn. zm.

¹⁰ M. Kulesza, *Kryterium wyboru*, 27.09.2005, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/archiwum/michal-kulesza-kryterium-wyboru> (dostęp: 17.04.2025).

zjawisk korupcyjnych w samorządach. M. Stec zwracał uwagę, że bezpośredni wybór organu wykonawczego gminy doprowadzi do zastąpienia potrzebnego na tym stanowisku menedżera politykiem, a B. Zawadzka ostrzegała o możliwości zmarginalizowania roli rady gminy i utraty przez nią kontroli nad finansami publicznymi¹¹. Z perspektywy czasu należy wskazać, że większość z tych obaw nie znalazła potwierdzenia w rzeczywistości. Oczywiście zdarzają się konflikty na linii wójt – rada gminy, ale polski system prawny przewiduje skuteczne narzędzie służące do rozwiązania takiej sytuacji w postaci referendum w sprawie odwołania wójta lub rady. Dla przykładu można wskazać świętokrzyską gminę Bałtów, w której – po trwającym rok konflikcie paraliżującym pracę samorządu – jesienią 2019 r. mieszkańcy odwołali radę gminy w drodze referendum¹². Nie można też jednoznacznie wskazać, że istnieje jakikolwiek związek przyczynowo-skutkowy konfliktów na linii organ wykonawczy – rada w postaci bezpośrednich wyborów wójta. Podobne konflikty nie są bowiem obce także samorządom powiatowym czy wojewódzkim. Nierzadko zdarza się przecież, że starosta lub marszałek zmuszeni są do „gaszenia pożarów” wynikających z niespełnionych ambicji poszczególnych radnych i gróźb ich politycznych transferów do innych ugrupowań, a co za tym idzie do wykonywania niekoniecznie zbieżnych z wizją organu wykonawczego żądań pojedynczych radnych. Należy również zaznaczyć, że już wzmocniony i nadal wzmocniany nadzór nad samorządami, wzrost sprawności odpowiednich służb, a także zwiększenie poziomu świadomości i odpowiedzialności obywatelskiej przekładają się na spadek liczby zdarzeń o charakterze przestępczym – korupcyjnym, które w latach 90. XX w. były w samorządach zjawiskiem częstym i negatywnie wpływającym na ich wizerunek¹³.

Głównym celem reformatorów oraz ideą, która im przyświecała, było znaczne zwiększenie wpływu obywateli na decyzje dotyczące ich bezpośredniego otoczenia, a co za tym idzie wzrost zaangażowania obywateli w uczestnictwo w życiu publicznym i politycznym. To z kolei pociągało za sobą najważniejszy dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego efekt w postaci rozwoju obywatelskiej odpowiedzialności i aktywności publicznej Polaków. Jak słusznie wskazuje M. Wrzalik, „dzięki ustanowionym w 2002 r. bezpośrednim wyborom organu wykonawczego gminy mieszkańcy uzyskali prawo do decydowania o tym, kto ma piastować tę funkcję, kogo uznają za najwłaściwszego przedstawiciela (reprezentanta) danej społeczności lokalnej. Dlatego też sprawowanie urzędu przez więcej niż dwie kadencje można uznać za korzystne i z założenia dobre, gdyż

¹¹ A. Piasecki, *Menedżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006, s. 108–109.

¹² https://edziennik.kielce.uw.gov.pl/WDU_T/2019/4525/akt.pdf (dostęp: 14.03.2025).

¹³ K. Pankowski, *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy ustępujących władz samorządowych*, „Komunikat z Badań CBOS” 2002, s. 13.

pozwała organowi wykonawczemu gminy na realizację pewnej wizji rozwoju gminy, która często może zostać niezrealizowana ze względu na ograniczenia czasowe (osiem lat)”¹⁴.

Dwukadencyjność w świetle zasady samorządności i swobody wyborów

Podjmując się analizy ewentualnego nieuprawnionego ograniczenia konstytucyjnych praw obywateli w drodze zmian wprowadzonych przez u.z.n.u., należy wyjść od przywołania zawartych w Konstytucji naczelných zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązująca ustawa zasadnicza, określająca podstawowe reguły krajowego porządku prawnego, już w pierwszych artykułach wskazuje na kilka absolutnie fundamentalnych i niezbywalnych zasad, które stanowią podstawę dla całego systemu prawnego w Polsce. Do takich naczelných zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej zaliczamy m.in. zasadę suwerenności narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji), demokratycznego państwa prawnego (art. 2) czy wolności praw człowieka i obywatela (art. 5). Za kardynalne, a przy tym najbardziej istotne z punktu widzenia rozpatrywanego przez nas problemu, zasady ustrojowe Konstytucja uznaje również określoną w art. 15 zasadę decentralizacji władzy publicznej i samorządu, wynikającą z art. 32 zasadę równości wobec prawa, a także zasadę swobody wyboru oraz prawa obywateli do kandydowania i wyboru przedstawicieli do organów władzy publicznej, którą Konstytucja zawiera w art. 169.

Rozpatrując kwestię samorządności, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na konieczność rozróżnienia pojęć samorządności i samorządu. Według jednego z autorów reformy samorządowej w Polsce – przywołanego już wyżej J. Reguńskiego – samorządność należy zdefiniować jako „samo-rządzenie, a więc rozwiązywanie własnych spraw przez samych zainteresowanych, na własną odpowiedzialność”¹⁵. Ten sam autor wskazuje również, że „samorząd jest instytucją, która tworzy ramy prawne dla samorządności obywateli. To system służący do reprezentowania interesów wspólnoty i rozwiązywania jej spraw”, przy czym samorząd musi obejmować również możliwość wyboru przez wspólnotę władz, które mają te sprawy rozwiązywać¹⁶. Przywołane definicje znajdują swoje źródło w obowiązujących w Polsce przepisach prawa, w szczególności w art. 16 Konstytucji oraz w art. 3 ust. 1 ratyfikowanej i podpisanej przez Polskę międzynarodowej

¹⁴ M. Wrzałik, *Ograniczenie możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58, s. 133.

¹⁵ <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/25-lat-samorzadnosci/samorzad-terytorialny/abc> (dostęp: 10.01.2025).

¹⁶ *Ibidem*.

konwencji – Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego¹⁷. Przepis ten wskazuje, że „samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

Skoro samorządność to samo-rządzenie, to o samorządności w pełnym tego słowa znaczeniu możemy mówić tylko wówczas, gdy państwo przenosi ciężar, ale równocześnie przywilej decydowania na najniższy, a zarazem najbliższy obywatelom szczebel, powodując powstanie po stronie lokalnej społeczności uprawnień do samodzielnego podejmowania decyzji w zakresie najbardziej istotnych dla niej spraw.

W praktyce jednak brak jest możliwości efektywnego podejmowania częstych decyzji przez szerokie, liczące od kilku do nawet kilkuset tysięcy mieszkańców gremium. Z tego powodu znakomita większość decyzji jest podejmowana poprzez specjalnie powołaną do tego instytucję – samorząd lokalny, w skład którego wchodzi przedstawiciele wybrani w wolnych, równych i powszechnych wyborach. W mojej opinii dopiero przekazanie lokalnej społeczności nieskrępowanej możliwości korzystania z całego zakresu tych przymiotów może rodzić skutek w postaci perspektywy nałożenia na tę społeczność pełnej odpowiedzialności za działania powołanego przez nią samorządu. Tymczasem wprowadzone w drodze u.z.n.u. przepisy zakładają ograniczenie możliwości podjęcia przez społeczność lokalną swobodnej decyzji polegającej na wyborze najlepszego w ocenie mieszkańców kandydata do pełnienia funkcji organu wykonawczego, który zagwarantowałby pełną realizację jej potrzeb. O ile w dużych, liczących kilkadziesiąt czy kilkaset tysięcy mieszkańców gminach zastąpienie dotychczasowego, dobrze wykonującego swoje obowiązki wójta kolejnym nie powinno stanowić większego kłopotu, o tyle może być sporym problemem w mniejszych samorządach. Należy przypomnieć, że liczba ludności ponad 120 polskich gmin nie przekracza 3 tys. osób, a najmniejsza gmina w Polsce (Krynica Morska) liczy jedynie 1165 mieszkańców¹⁸. W takich lokalnych społecznościach ograniczenie katalogu dostępnych kandydatów może rodzić niedogodność polegającą na konieczności wyboru organu wykonawczego gminy w osobie kandydata nieposiadającego odpowiednich kompetencji, co przy silnym umocowaniu prawnym i szerokich uprawnieniach urzędu wójta może powodować daleko idące negatywne skutki dla danej gminy i jej mieszkańców. Równocześnie – co także jest podnoszone w doktrynie – nie można wykluczyć, że dwukadencyjność zwiększy skalę korupcji politycznej, gdyż pozbawiony możliwości ubiegania się o reelekcję wóldarz gminy ukierunkuje swoją energię na poszukiwanie pracy, na znalezienie sobie bezpiecznego miejsca

¹⁷ Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, dalej: EKSL.

¹⁸ <https://www.metropoliagdansk.pl/kim-jestesmy/czlonkowie-obszaru-metropolitalnego-gdansk-gdynia-sopot/miasto-krynica-morska> (dostęp: 12.01.2025).

albo w administracji publicznej, albo w sektorze prywatnym powiązanych zleceniami z sektorem publicznym¹⁹. Na pewno nie będzie sprzyjało to budowaniu społeczeństwa obywatelskiego czy też rozwojowi gminy, z całą pewnością zaś wpłynie negatywnie na postrzeganie władz lokalnych przez mieszkańców.

Wracając do analizy zasady samorządności na gruncie przepisów EKSL, należy zatrzymać się przy brzmieniu art. 4 ust. 4, który wskazuje, że „kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem”. Zwraca uwagę fakt, że przepis ten nie ogranicza się jedynie do kompetencji przyznanych samorządom lokalnym jako – odwołując się do przywołanej wyżej definicji J. Regulskiego – instytucjom służącym do realizacji idei samorządności, tylko obejmuje swoją definicją najszerszy możliwy katalog osób, czyli całą „społeczność lokalną”, rozumianą jako zbiór mieszkańców danego terytorium.

Analiza przywołanej wyżej przepisu dla potrzeb niniejszego opracowania wymaga krótkiego zatrzymania się przy kluczowym, użytym w treści EKSL pojęciu kompetencji, przy czym dla pełniejszego zrozumienia problemu posłużymy się zarówno definicjami słownikowymi, jak i tymi, które funkcjonują w języku prawniczym. Zgodnie z Wielkim Słownikiem Języka Polskiego rzeczownik „kompetencja” oznacza „prawo do wydawania decyzji, przysługujące osobie, która pełni jakąś oficjalną funkcję”²⁰, bądź też „zdolność do wykonywania pewnych czynności, opartą na wiedzy i doświadczeniu”²¹. O ile analizując kompetencje samorządu jako instytucji odpowiadającej za realizację potrzeb społeczności lokalnej moglibyśmy podeprzeć się jedynie pierwszą z przytoczonych definicji, o tyle w rozpatrywanym przypadku (biorąc pod uwagę, że mamy do czynienia z kompetencjami przyznanymi nie samorządowi *sensu stricto*, lecz całej społeczności tworzącej samorząd lokalny) nie możemy ograniczyć się wyłącznie do analizy uprawnień przyznanych urzędnikom. Sięgając więc do drugiej z przywołanych definicji, ale równocześnie zachowując sens i ideę pierwszej z nich, należałoby stwierdzić, że kompetencją lokalnych społeczności, wynikającą m.in. z uregulowań konstytucyjnych, jest zdolność do wyboru organu wykonawczego zgodnie ze swoją wiedzą i doświadczeniem. Nie można bowiem pominąć faktu, że te dwa przymioty – wiedza społeczności lokalnej o osobie, która mogłaby pełnić funkcję organu wykonawczego, oraz doświadczenie w zakresie lokalnych uwarunkowań – są czynnikami odróżniającymi

¹⁹ J. Flis, *Zmiany systemu wyborczego 2018. Analiza propozycji zawartych w projekcie poselskim z 10 listopada 2017 roku*, Warszawa 2017, s. 8.

²⁰ Wielki Słownik Języka Polskiego, *Kompetencja ustawowa*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/6956/kompetencja/4324343/ustawowa> (dostęp: 12.01.2025).

²¹ Wielki Słownik Języka Polskiego, *Kompetencja zawodowa*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/6956/kompetencja/4324342/zawodowa> (dostęp: 12.01.2025).

mieszkańców danego obszaru od organów ustawodawczych, które wiedzy i doświadczenia we wskazanym zakresie nie posiadają.

Literatura prawnicza wiąże definicję „kompetencji” z pewnymi czynnościami konwencjonalnymi²², przyjmując, że „kompetencja polega na wyraźnie ustanowionych lub ukształtowanych zwyczajowo regułach, które pewnym czynnościom (...) nadają nowy sens społeczny”²³ (sens prawny). Za H. Hartem należy wskazać, że w zbiorze tych reguł trzeba wyróżnić te, które „przyznają określonym podmiotom władzę i uprawnienia”²⁴ i uznać, że tym samym nakładają one „kompetencje publiczne lub możliwości prawne”²⁵. Ponieważ Z. Ziemiński zauważa, że na gruncie prawa publicznego termin „kompetencja” może zostać użyty jedynie w odniesieniu do organów państwa lub co najmniej do jakiejś osoby prawnej prawa publicznego²⁶, należy podnieść, że nie budzi większych zastrzeżeń w doktrynie twierdzenie, iż naród (suweren) jako wspólnota ideologiczno-kulturowa jest podmiotem prawa publicznego²⁷. Stanowi o tym chociażby powszechnie przyjęte i respektowane na gruncie prawa międzynarodowego publicznego prawo narodów do samostanowienia²⁸, potwierdzone najdobitniej treścią art. 1 pkt 2 Karty Narodów Zjednoczonych, który wskazuje, że jednym z celów Narodów Zjednoczonych jest „rozwickać przyjazne stosunki między narodami, oparte na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia ludów”²⁹.

Również w orzecznictwie termin „kompetencje” rozpatrywany jest w znaczeniu możliwości, uprawnień. Dla przykładu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że chociaż termin ten może być różnie rozumiany, to we właściwym znaczeniu jest to skonkretyzowane upoważnienie do bliżej określonego działania³⁰. Przenosząc to wyjaśnienie na grunt naszych rozważań dotyczących art. 4 ust. 4 EKSL, należałoby stwierdzić, że upoważnienie do wyboru przez społeczność lokalną swoich władz powinno być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogłoby zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem.

²² Szerzej o pojęciu czynności konwencjonalnej zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 78.

²³ T. Długosz, *Kompetencja w publicznym prawie gospodarczym*, Warszawa 2021, s. 9–10.

²⁴ H. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 2020, s. 134.

²⁵ *Ibidem*, s. 117.

²⁶ Z. Ziemiński, *O aparaturze pojęciowej dotyczącej sytuacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 1985, z. 3, s. 41.

²⁷ R. Andrzejuk, *Naród i mniejszości narodowe jako podmioty prawa międzynarodowego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2001, vol. 11(1), s. 128.

²⁸ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2000, s. 127.

²⁹ Karta Narodów Zjednoczonych, podpisana podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w San Francisco 26 maja 1945 r., przekład urzędowy (Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90, z późn. zm.).

³⁰ Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., K 33/12, OTK-A 2013, nr 5, poz. 63.

Powyższe rozważania skłaniają do postawienia tezy, że przepis art. 4 ust. 4 EKSL przynajmniej społeczności lokalnej, rozumianej jako podmiot o znacznie szerszym zasięgu niż sama instytucja samorządu, całkowite, wyłączne i nieskrepowane prawo do decydowania o osobie, która powinna pełnić dla tej społeczności rolę organu wykonawczego samorządu gminnego. Jednocześnie omawiany przepis przewiduje możliwość ograniczenia tej prerogatywy przez centralny lub regionalny organ władzy jedynie w zakresie przewidzianym prawem.

Podjmując próbę odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzona przez Sejm dwukadencyjność nie stoi w sprzeczności z przywołanymi regulacjami zawartymi w EKSL, należy wskazać na treść art. 95 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jest centralnym organem władzy ustawodawczej, a więc spełnia określone przez EKSL kryteria podmiotowe uprawniające do dokonywania ograniczeń określonych kompetencji przyznanych społeczności lokalnej. Pozostaje jednak wątpliwość dotycząca tego, czy zakres wprowadzonych ograniczeń nie stoi w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 4 ust. 4 EKSL.

Z przywołanego przepisu wynika, że jakiegokolwiek ustawowe ograniczenie przez Sejm uprawnienia społeczności lokalnej do swobodnego wyboru wójta musiałyby zostać dokonane „w zakresie przewidzianym prawem”, czyli na podstawie konkretnego i jasnego umocowania wynikającego z przepisów aktu normatywnego wyższego rzędu. Takie podejście wpisuje się również w pełni w określoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z którą władza stanowiąca prawo ma obowiązek czynić to wyłącznie na zasadach i w granicach określonych prawem, a więc pozostawać w zgodzie szczególnie z normami prawnymi określonymi w ustawie zasadniczej.

Obowiązująca w Rzeczypospolitej Polskiej hierarchia aktów prawnych wskazuje, że aktami normatywnymi wyższego rzędu względem ustaw zwykłych są Konstytucja RP oraz – zgodnie z jej art. 91 ust. 2 – te umowy międzynarodowe, które zostały ratyfikowane na podstawie zgody wyrażonej uprzednio w drodze ustawy³¹. Obowiązująca Konstytucja RP w żadnym przepisie nie daje ustawodaw-

³¹ Umowa międzynarodowa, jaką jest EKSL, została ratyfikowana przez Prezydenta RP w dniu 26 kwietnia 1993 r., a następnie opublikowana w Dzienniku Ustaw, ale wielu autorów podnosi, że ratyfikacja ta nastąpiła ze swoistą wadą prawną, jaką był brak uprzedniej zgody Sejmu na tę czynność. To sprawia, że przepisy EKSL nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą być stosowane wprost (zob. np. P. Teklak, *Obowiązki, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013, s. 94). Tym niemniej utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uznaje EKSL za akt prawnie obowiązujący, który może być przywoływany jako wzorzec i źródło standardów adresowanych do ustawodawcy krajowego, kiedy stanowi wewnętrzne regulacje prawne (tak np. wyrok TK z dnia 20 marca 2007 r., K 35/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 28). Należy również pamiętać, że art. 33 ust. 1 obowiązującej wówczas tzw. Małej Konstytucji (ustawa konstytucyjna z dnia

cy zwykłemu umocowania do wprowadzenia podobnej regulacji. Można więc uznać, że nie istnieją prawne podstawy do ustawowego ograniczenia przez Sejm możliwości swobodnego wyboru przez mieszkańców organu wykonawczego gminy, a działanie obliczone na zawężenie katalogu osób mogących ubiegać się o stanowisko wójta stanowi nieuprawnioną ingerencję w jedną z najważniejszych zasad ustroju demokratycznego państwa prawa. Nie można bowiem zgodzić się z twierdzeniem, że przepis art. 169 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym zasady i tryb wyboru oraz odwoływania jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa, daje również ustawodawcy zwykłemu przy konstruowaniu zasad wyborów lokalnych legitymację do ograniczania praw wyborczych obywateli. Trzeba zgodzić się ze stwierdzeniem wyrażonym przez B. Springer, że „poszczególne przepisy Konstytucji nie funkcjonują w próżni, a ustawę zasadniczą należy rozpatrywać jako logiczny zbiór najważniejszych i powiązanych ze sobą zasad (stosując zarówno interpretację systemową oraz celowościową)”³². Przywołany przepis daje co prawda ustawodawcy pewną dowolność, ale dowolność ta musi pozostawać w granicach prawa ustanowionego w Konstytucji, a więc nie może wyłączać ani ograniczać praw obywateli.

Prawo do samodecydowania lokalnych społeczności o ich własnych sprawach zostało usankcjonowane również w jednym z najważniejszych i najbardziej doniosłych dokumentów międzynarodowych przyjętych w XX w. W dniu 10 grudnia 1948 r., a więc 3 lata po zakończeniu II wojny światowej, Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych jako jedno ze swoich pierwszych działań przyjęło rezolucję nazwaną Powszechną Deklaracją Praw Człowieka³³. Jak wynika z preambuły tego dokumentu, jego uchwalenie zostało podyktowane potrzebą enumeratywnego i jasnego określenia fundamentalnych, uniwersalnych wartości, niezbędnych dla pokojowego rozwoju społeczeństw oraz praw przynależnych każdemu człowiekowi z faktu samego urodzenia.

Deklaracja zawiera stosunkowo niewiele, bo tylko 30 artykułów, obejmujących absolutnie kardynalne i niezbywalne zasady, których przyjęcie i akceptacja wyróżniają cywilizowane narody. Analiza problemu dwukadencyjności organów wykonawczych samorządów gminnych nie może się więc odbyć bez przywołania

17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426) przyznał Prezydentowi prawo do ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych, wymagając jedynie zawiadomienia o tym fakcie Sejmu i Senatu.

³² B. Springer, A. Jarosz, *Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie zjawisk patologicznych?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3, s. 164.

³³ Przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, dalej: PDPC.

przepisów art. 21 PDPC stwierdzających wprost w ust. 1, że „każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub przez swobodnie wybranych przedstawicieli”, i dalej w ust. 3, że „wola ludu będzie podstawą władzy rządu”. Jak wynika z przywołanych przepisów, swoboda w wyborze organów władzy, w tym również organu wykonawczego, należy do podstawowych praw każdego człowieka, a wola wyborców jest wiążąca dla organów państwa. Trzeba oczywiście pamiętać, że PDPC jako rezolucja nie posiada waloru prawa wiążącego państwa, które ją przyjęły, tym niemniej w związku z wagą spraw, jakich dotyka, powszechnie uważana jest za dokument, który „stał się fundamentalnym elementem międzynarodowego prawa zwyczajowego i wiąże wszystkie państwa, a nie tylko członków Organizacji Narodów Zjednoczonych”³⁴.

Moc wiążącą mają natomiast międzynarodowe paktów praw człowieka, czyli dwa dokumenty uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. Pierwszy z nich, przyjęty i ratyfikowany przez Polskę Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych³⁵, stanowi w art. 25, że „każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, (...) i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli”.

Problem wyłączenia przez Kodeks wyborczy możliwości skorzystania przez kandydata z zagwarantowanego przywołanym wyżej przepisem art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych biernego prawa wyborczego, jak również ograniczenia wyborcom czynnego prawa wyborczego w wyborach wójtów zostanie poruszony bardziej szczegółowo w dalszej części artykułu. W świetle przeprowadzonych dotąd rozważań należy stwierdzić, że wprowadzone przez Sejm regulacje, zarówno ograniczające „swobodę wyboru przedstawicieli”, jak i krępujące „wolę ludu”, jawią się jako rażąco sprzeczne z podstawowymi zasadami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa oraz ograniczające elementarne, powszechnie przyjęte i uznane przez społeczność międzynarodową wolności obywatelskie.

³⁴ L. Sohn, *The New International Law: Protection of Rights and Individuals Rather than States*, „American University Law Review” 1982, vol. 32(1), s. 27.

³⁵ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

Prawa wyborcze obywateli a ograniczenia kadencyjności wójtów

Nie ulega wątpliwości, że jednym z elementów stanowiących o tym, czy dane państwo opiera się na zasadach demokracji i poszanowania wolności obywatelskich, jest zagwarantowanie obywatelom możliwości wybierania i bycia wybieranym w skład organów przedstawicielskich oraz organów wykonawczych, nazywane czynnym i biernym prawem wyborczym. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że „biernie prawo wyborcze obejmuje sobą uprawnienie do bycia wybranym, a także do sprawowania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów”³⁶. Na znaczenie i ogromną wagę tego przyrodzonego człowiekowi i przynależnego obywatelowi uprawnienia dla kształtowania demokratycznych społeczeństw wskazuje m.in. ta okoliczność, że przepisy gwarantujące wolność wyborów unormowane są w najważniejszych deklaracjach społeczności międzynarodowej oraz w ustrojowych aktach prawnych o charakterze krajowym. Nie można się więc zgodzić z poglądami części autorów, którzy wskazują że „nie wydaje się (...) właściwe stawianie znaku równości między czynnym i biernym prawem wyborczym i przez to wykorzystywanie w dyskursie przesłanek czynnego prawa, aby podważać zasadność przyjętej zmiany; także ograniczenie biernego prawa wyborczego (do dwóch kadencji) nie stanowi dyskryminacji w życiu politycznym. Byłoby to daleko idące uproszczenie. Biernie prawo wyborcze rządzi się innymi regułami niż czynne, które jest podstawowym prawem jednostki”³⁷.

Obowiązująca Konstytucja RP, będąc zasadniczym aktem prawnym regulującym ustrój państwa oraz podstawowe prawa i obowiązki obywateli, gwarantuje w art. 62 ust. 1 „prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, posłów, senatorów oraz przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego”. Przywołany art. 62 zawiera również enumeratywnie wskazany katalog osób, którym – bez wątplenia słusznie – wskutek prawomocnego orzeczenia sądu o ubezwłasnowolnieniu bądź też pozbawieniu praw publicznych lub wyborczych Konstytucja to uprawnienie odbiera. Ustawa zasadnicza wprowadza jeszcze jedno ograniczenie czynnego prawa wyborczego, a mianowicie wyłącza z głosowania osoby, które najpóźniej w dniu wyborów nie osiągną progu pełnoletności.

Konstrukcja biernego prawa wyborczego w znacznej części opiera się na odesłaniu właśnie do art. 62 Konstytucji, co sprawia, że biernie prawo wyborcze (możliwość bycia wybieranym) przysługuje tylko tym osobom, które dysponują

³⁶ Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26.

³⁷ M. Suska, *Zasada kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Politolologiczne” 2021, vol. 59, s. 258.

jednocześnie czynnym prawem wyborczym³⁸. W tym tonie wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, podnosząc, że „prawo wybieralności stanowi (...) konsekwencję prawa wybierania”³⁹. Należy więc stwierdzić, że zarówno prawo wybierania, jak i prawo bycia wybieranym są częścią podstawowych praw obywatelskich w państwach demokratycznych, w związku z czym wprowadzanie przez część autorów prymatu czynnego prawa wyborczego nad biernym prawem wyborczym wydaje się nieuprawnione.

Oczywiście nie ulega wątpliwości, że biernym prawem wyborczym nie będą dysponować osoby niepełnoletnie oraz te, które wskutek prawomocnego orzeczenia sądu zostały ubezwłasnowolnione czy też pozbawione praw publicznych lub wyborczych. Sama Konstytucja poszerza jednak katalog osób, które nie mają możliwości bycia wybieranymi. I tak zgodnie z art. 99 w wyborach do Sejmu nie może kandydować osoba, która nie ukończyła 21 lat, do Senatu – 30 lat, a do żadnej z tych izb – osoba skazana prawomocnie na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego. Art. 100 Konstytucji wprowadza jeszcze inne ograniczenie biernego prawa wyborczego, wskazując, że nie można równocześnie kandydować w wyborach do Sejmu i Senatu. Konstytucja przewiduje również ograniczenia dla osób ubiegających się o urząd Prezydenta RP, stanowiąc w art. 127 ust. 3, że na to stanowisko nie może zostać wybrana osoba, która nie korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu bądź też najpóźniej w dniu wyborów nie ukończy 35 lat.

Jak wynika z powyższego, ograniczenie czynnego i biernego prawa wyborczego zostało przez ustrojodawcę uznane za okoliczność na tyle istotną, że zdecydował się na ujęcie wszystkich prawem dopuszczalnych przypadków wyłączających możliwość pełnego udziału w wyborach wprost w ustawie zasadniczej. Należy przy tym zaznaczyć, że jedynym przewidzianym przez Konstytucję RP, determinowanym liczbą kadencji, ograniczeniem dotyczącym wyborów bezpośrednich i powszechnych jest ograniczenie przewidziane w art. 127 ust. 2, zgodnie z którym osoba pełniąca funkcję Prezydenta RP może zostać wybrana ponownie tylko jeden raz. Nie istnieje za to w przepisach Konstytucji uregulowanie odnoszące się do kadencyjności wójtów. Taki stan prawny skłania do przyjęcia wniosku, że gdyby wolą ustrojodawcy było wprowadzenie dwukadencyjności w odniesieniu do wójtów, taka regulacja znalazłaby się w Konstytucji. Niedopuszczalność działania ustawodawcy ukierunkowanego na pozbawienie obywateli biernego prawa wyborczego potwierdził również Trybunał Konstytucyjny, podnosząc, że „Konstytucja nie określa (...) materialnych przesłanek wydania orzeczenia pozbawiającego obywatela praw publicznych lub wyborczych. Ustawodawca nie ma

³⁸ Por. P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2023.

³⁹ Wyrok TK z dnia 24 listopada 2004 r., K 66/07, OTK-A 2008, nr 9, poz. 158.

jednak pełnej swobody w tym zakresie. Ustawa określająca, w jakich sytuacjach sąd może pozbawić obywatela praw publicznych lub wyborczych, musi spełniać warunki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. (...) *De lege lata* nie jest zatem możliwe wprowadzenie innych ograniczeń praw wyborczych, a w szczególności uniemożliwienie korzystania z tych praw przez osoby, które nie zostały ich pozbawione zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji⁴⁰. Dla przypomnienia należy wskazać, że art. 62 ust. 2 Konstytucji wyłącza z udziału w głosowaniu jedynie te osoby, które „prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”. W ślad za doktryną należy uznać, że „precyzyjne i kategoryczne sformułowanie zawarte w ust. 2 art. 62 zdaje się – co do zasady – wyłączać ustanawianie dalszych ograniczeń prawa do wybierania i udziału w referendum. Upoważnienia do wprowadzania dalszych pewnych ograniczeń praw wyborczych mogą jednak wynikać z innych przepisów konstytucyjnych. Nie podlega jednak dyskusji, że art. 31 ust. 3, określający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę praw człowieka, nie może stanowić samodzielnej podstawy do ustanawiania ograniczeń prawa wybierania”⁴¹.

Niewątpliwie treść art. 31 ust. 3 Konstytucji, na który powołują się autorzy, a także który Trybunał Konstytucyjny wymienia w uzasadnieniu do przytoczonego wyżej wyroku, dopuszcza wprowadzenie w drodze ustawy ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw (w tym biernego prawa wyborczego) i wolności (w tym wolności wyboru). Jednocześnie jednak ten sam przepis ustanawia zamknięty katalog przesłanek, których spełnienie jest warunkiem niezbędnym dla podjęcia przez ustawodawcę działań w przedmiotowym zakresie. Do tego katalogu zaliczone zostały zagrożenia dla: bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Rzeczą istotną i wartą zaznaczenia jest również to, że przywołany katalog ma charakter absolutnie zamknięty i nie jest dopuszczalne jego rozszerzenie w sposób inny niż poprzez nowelizację ustawy zasadniczej, gdyż takie działanie zawsze będzie stanowić nieuprawnioną ingerencję w wolę ustrojodawcy. Słuszne jest więc twierdzenie, że „prawa, o których mowa w art. 62 Konstytucji, mają status samodzielnych praw podmiotowych, ale ich znaczenie należy dostrzegać również w kontekście szerszego prawa, a mianowicie prawa do uczestniczenia w rządzeniu państwem. Naruszenie tych praw może być dochodzone na drodze sądowej”⁴².

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99.

⁴¹ Zob. L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, LEX/el. 2016.

⁴² P. Tuleja (red.), *op. cit.*

Analizując przywołany przepis, należy przede wszystkim zastanowić się, która z enumeratywnie wymienionych wartości była na tyle zagrożona, że ustawodawca zdecydował się na jej ochronę w tak drastyczny sposób, jakim jest odebranie biernego prawa wyborczego części obywateli, którzy nie popełnili żadnego czynu zabronionego i powinni korzystać z pełni praw obywatelskich. Trudno bowiem uznać, że pozostawienie dotychczasowej możliwości ubiegania się przez wójtów o wybór na trzecią i kolejne kadencje spowodziłoby na Polskę niebezpieczeństwo lub wpłynęłoby negatywnie na środowisko czy moralność bądź ograniczyłoby wolność innych osób. Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, nie znajdziemy jej również w lakonicznym uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej przedmiotowe ograniczenie, w którym sam ustawodawca nie zechciał się powołać na żadną ze wspomnianych okoliczności. Lektura uzasadnienia wskazuje co najwyżej na próbę wyeliminowania z życia samorządowego niepożądanych działań związanych z tworzeniem klik i różnego rodzaju układów, które – przy ponadprzeciętnej determinacji – można próbować uznać za obrazę dla moralności publicznej. Nawet taka argumentacja nie wytrzymuje jednak zderzenia z kalibrem zastosowanego przez ustawodawcę środka zaradczego w postaci odebrania części obywateli biernego prawa wyborczego. Jak słusznie podnosi H. Izdebski, wszelkie ograniczenia zagwarantowanych przepisami konstytucyjnymi praw obywatelskich należy rozpatrywać według trzech kryteriów: niezbędności (tj. ochrony odpowiednich wartości za pomocą jak najmniej uciążliwych środków), przydatności (rozumianej jako adekwatność ograniczenia do zamierzonego skutku) oraz proporcjonalności (czyli zachowania proporcji pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem prawa a uzyskaną w ten sposób korzyścią)⁴³. W kwestii proporcjonalności wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „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”⁴⁴.

Analiza zmian prawnych dokonanych w drodze wprowadzenia do porządku prawnego art. 11 § 4 k.w. skłania do wniosku, że ustawodawca nie podjął wyzwania, którego celem byłoby uwzględnienie przy tworzeniu nowego prawa przedstawionych przez H. Izdebskiego kryteriów będących warunkiem ustanowienia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Należy wskazać za A. Pyrzyńską, iż „nawet gdyby przyjąć, że tą wartością miałyby być zabezpiecze-

⁴³ H. Izdebski, *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, Warszawa 2017, s. 3.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 19 września 2006 r., K 7/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 107.

nie przed nadużyciami w samorządzie, to zapewne można byłoby znaleźć szereg innych środków, zdecydowanie mniej dotkliwych, służących realizacji tego celu. (...) Odpowiedź na pytanie, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonego skutku, musi być niejednoznaczna, gdyż – jak wcześniej wskazano – skutki ograniczenia biernego prawa wyborczego poprzez limitowanie liczby kadencji mogą powodować różne konsekwencje dla samorządu i jego ustroju, nie zawsze o charakterze pozytywnym. Nie ma też dowodów na to, że w każdym przypadku kontynuacja kadencji wpływać będzie destrukcyjnie na działalność gminy. Wreszcie trzeci aspekt zasady proporcjonalności wymaga ustosunkowania się do kwestii, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostawać będą w należytej proporcji do przyjętego ograniczenia. Także i w tym przypadku podkreślić trzeba trudność w ocenie tych skutków. Nie wydaje się jednak, by instytucja tak niesprecyzowana, niedostatecznie uzasadniona i kontrowersyjna, gdy idzie o potencjalne konsekwencje jej implementacji, mogła ten warunek spełnić⁴⁵.

Przy rozpatrywaniu dopuszczalności dokonanego przez ustawodawcę ograniczenia biernego prawa wyborczego należy zwrócić szczególną uwagę na precedens, jaki pojawił się w 2004 r., kiedy to w doktrynie rozgorzała dyskusja na temat możliwości wprowadzenia w drodze ustawy zwykłej cenzusu niekaralności jako okoliczności uprawniającej do korzystania z biernego prawa wyborczego. Brak możliwości ingerencji ustawodawcy zwykłego w regulacje konstytucyjne podnosili wówczas m.in. M. Granat⁴⁶ i R. Piotrowski⁴⁷. W dyskusji pojawiły się również stanowiska odmienne, w tym stanowisko zaprezentowane przez P. Winczorka⁴⁸. W związku z licznymi kontrowersjami wokół tego problemu⁴⁹ w ostateczności wypowiedział się ustrojodawca, który przyjął założenie, że wprowadzenie ograniczenia w postaci wymogu niekaralności nie może się odbyć w drodze ustawy zwykłej i wymaga dla swej ważności zmiany Konstytucji⁵⁰. Przedmiotową zmianę wprowadzono do polskiego systemu prawnego w drodze art. 99 ust. 3 ustawy zasadniczej ustawą z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹. Jeżeli więc wprowadzenie wymogu niekaralności jako przesłanki biernego prawa wyborczego

⁴⁵ A. Pyrżyńska, *Rozważania wokół prawnej dopuszczalności ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gmin*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 66, s. 448–449.

⁴⁶ M. Granat, *W sprawie możliwości ograniczenia podmiotowych praw wyborczych przez ustawodawcę*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 3, s. 7–11.

⁴⁷ R. Piotrowski, *Parlament bez przestępców*, „Rzeczpospolita”, 14.09.2004, s. C5.

⁴⁸ P. Winczorek, *Lepiej zaufać ograniczeniom konstytucyjnym niż partiom*, „Rzeczpospolita”, 17.09.2004, s. C5; idem, *Wyborca powinien wiedzieć*, „Rzeczpospolita”, 8.06.2004, s. A4.

⁴⁹ Por. informacje prasowe o wszczętych w tym zakresie pracach ustawodawczych: I. Walencik, *Demokracja aż do przesady*, „Rzeczpospolita”, 4.06.2004, s. C3; J. Pilczyński, *Mandat tylko dla godnych*, „Rzeczpospolita”, 13.09.2004, s. C5.

⁵⁰ Zob. L. Garlicki, M. Zubik (red.), *op. cit.*

⁵¹ Dz.U. 2009, nr 114, poz. 946.

wymagało zmiany Konstytucji, to nie ulega wątpliwości, że takiego samego trybu wymaga ograniczenie biernego prawa wyborczego w związku z wprowadzeniem dwukadencyjności organów wykonawczych w gminach.

Zasada równości w świetle art. 11 § 4 k.w.

Na oddzielne rozważenie przy omawianiu problemu pozbawienia części obywateli biernego prawa wyborczego w wyborach do organów wykonawczych gmin oraz ograniczenia ogółowi wyborców czynnego prawa wyborczego zasługuje konstytucyjna zasada równości wobec prawa wyprowadzana wprost z art. 32 Konstytucji, jak również wynikająca z niej zasada równości wyborów. Zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu wszyscy są równi wobec prawa, władze publiczne mają obowiązek równego traktowania każdego obywatela i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym czy gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Z tego przepisu wynikają dla państwa określone wymogi dotyczące odpowiedniego ukształtowania systemu wyborczego, gwarantującego zachowanie wymienionych wyżej uprawnień obywatelskich. Do tych wymogów należy zaliczyć przede wszystkim obowiązek zachowania zasady „wolnych wyborów, opartych na konkurencji kandydatów i partii politycznych. Pojęcie prawa wybierania zakłada możliwość wyrażania preferencji personalnych i politycznych, a w szczególności swobodę wyboru między różnymi opcjami politycznymi, wykluczając tym samym wszelkie systemy wyborcze, które znoszą lub ograniczają konkurencję wyborczą”⁵². Biorąc pod uwagę, że projektodawcy u.z.n.u. zupełnie jawnie artykułowali konieczność wyeliminowania z życia samorządowego wójtów pełniących urząd w danej gminie przez dwie kadencje, fakt dopuszczenia się przez ustawodawcę kwestionowanego „zniesienia lub ograniczenia konkurencji wyborczej” nie budzi w tym przypadku żadnych wątpliwości. Jak słusznie zauważa A. Pyrzycka, „wprowadzenie ograniczenia w zakresie możliwości kandydowania na wójta tylko z tego powodu, że dana osoba pełniła już tę służbę publiczną, stoi w sposób oczywisty w opozycji do zasady równego traktowania. Fakt wykazywania aktywności publicznej i chęci angażowania [się] w funkcjonowanie systemu demokratycznego na poziomie lokalnym nie może być podstawą dyskryminacji dotychczasowych lokalnych władarzy. Przyjęcie odmiennego założenia wydaje się być nieracjonalne, gdyż oznaczałoby naruszenie podstawowych założeń systemu demokratycznego, w którym aktywność obywatelska jest jednym z kluczowych elementów”⁵³.

⁵² L. Garlicki, M. Zubik (red.), *op. cit.*

⁵³ A. Pyrzycka, *op. cit.*, s. 447.

W nauce prawa konstytucyjnego państw demokratycznych podkreśla się, że „w odniesieniu do praw politycznych, a zwłaszcza prawa wyborczego, brak jest przesłanek merytorycznie uzasadniających nierówne traktowanie różnych osób. Wszyscy ludzie w korzystaniu z przysługujących im praw politycznych powinni być traktowani jednakowo”⁵⁴. Tymczasem wprowadzone poprzez u.z.n.u. zmiany w Kodeksie wyborczym pozbawiły prawa wybieralności tylko wójtów, nie wprowadzając takiego ograniczenia w stosunku do marszałków województw i starostów powiatów. Zwolennicy dwukadencyjności podnoszą, że nie można zrównywać tych dwóch funkcji z funkcją wójta, ponieważ zarówno marszałkowie, jak i starostowie powiatów ziemskich są wybierani w wyborach pośrednich (odpowiednio przez sejmik województwa i radę powiatu), a poza tym są oni członkami kolegialnych organów wykonawczych w postaci zarządu województwa i zarządu powiatu. Taka argumentacja miałaby sens, gdyby nie fakt, że oprócz powiatów ziemskich istnieją w Polsce również miasta na prawach powiatów (nazywane potocznie powiatami grodzkimi), w których funkcje starostów pełnią organy wykonawcze gmin (prezydenci miast) wykonujące na mocy ustawy zadania powiatów. „Starostowie grodzcy” są więc wybierani w wyborach bezpośrednich, a ponadto są monokratycznymi organami wykonawczymi powiatów. Osoba będąca prezydentem miasta na prawach powiatu pełni równocześnie funkcję starosty powiatu, ale jej sytuacja prawna pod względem ograniczeń związanych z dwukadencyjnością jest zupełnie różna od sytuacji starostów powiatów ziemskich, co sprawia, że i w tym względzie nie można mówić o zachowaniu konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Zakończenie

Kwestia celowości oraz prawnej dopuszczalności wprowadzenia dwukadencyjności w pełnieniu funkcji organu wykonawczego gminy budzi ożywione dyskusje, szczególnie w środowiskach samorządowców. O ile można zastanawiać się nad tym, czy przedstawiona przez projektodawców u.z.n.u. argumentacja dotycząca powstawania w samorządach rzekomych „klik i układów” jest zjawiskiem na tyle powszechnym, aby wymagała wymuszania na lokalnych społecznościach zmian na stanowiskach wójtów, o tyle sposób ich wprowadzenia budzi poważne wątpliwości natury prawnej. J. Bujny i K. Ziemiński słusznie podnoszą, że „zagrożenie patologiami, klientelistyczny system powiązań, lokalne układy władzy, nieformalne korupcyjne powiązania mają głębsze podłoże niż nieograniczona

⁵⁴ P. Kirchhof (red.), *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2005, s. 18.

liczba kadencji i gdzie indziej należy doszukiwać się przyczyn tego stanu rzeczy”⁵⁵. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w przedstawionej przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli M. Banasia w dniu 18 listopada 2024 r. w czasie obrad senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej analizie kontroli przeprowadzonych przez Izbę w latach 2014–2024 w 772 miastach i gminach. Analiza ta nie wykazała żadnego związku pomiędzy okresem urzędowania wójta a stwierdzonymi w gminie nieprawidłowościami. Mało tego, wyniki analizy wskazywały, że większość stwierdzonych nieprawidłowości finansowych dotyczyła gmin, w których burmistrz pełnił funkcję krócej niż trzy kadencje. W toku przeprowadzonych kontroli nie znaleziono też ani jednego przypadku, gdzie nieprawidłowości wynikałyby wprost z działań prezydentów miast, burmistrzów lub wójtów pełniących funkcje przez trzy kolejne kadencje⁵⁶. W żaden sposób nie można również uzasadnić wprowadzonych zmian tytułarną potrzebą „zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania”, gdyż – o czym była już mowa w niniejszym artykule – zmiany te doprowadziły wręcz do prawnego ograniczenia tego udziału. W tym świetle wydaje się oczywiste, że przyczyny wprowadzenia u.z.n.u. do obrotu prawnego miały charakter czysto polityczny i nie wynikały z żadnych przesłanek mających pokrycie w rzeczywistości.

Nie budzi żadnych wątpliwości, że bez względu na powody podejmowanych przez ustawodawcę działań powinny one pozostawać w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym. W rozpatrywanym przypadku wydaje się, że zgodność ta nie została zachowana w przynajmniej kilku aspektach, wśród których za najważniejsze należy uznać naruszenie zasady samorządności, swobody wyborów, równości wobec prawa, a przede wszystkim pozbawienie biernego prawa wyborczego części obywateli cieszących się pełnią praw publicznych. Podobną ocenę wyraził podczas swojego wykładu pt. „27 lat samorządu 1990–2017”, wygłoszonego na uroczystej sesji Rady Miasta Bydgoszczy, jeden ze współtwórców reformy samorządowej – J. Stępień. Były Prezes Trybunału Konstytucyjnego stwierdził wówczas: „Chcę mocno powiedzieć, że to jest niekonstytucyjne. (...) ograniczenie do dwóch kadencji pełnienia funkcji jest w gruncie rzeczy ograniczeniem biernego prawa wyborczego. (...) Jeśli chcielibyśmy wprowadzać ograniczenie liczby kadencji, możemy to robić, ale na poziomie konstytucji. (...) Poza tym to jest kompletnie bezsensowne. To ludzie powinni decydować o tym, kto pełni

⁵⁵ J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 29.

⁵⁶ Zob. U. Adamczyk, *Dwukadencyjność. Samorządowcy oczekują zmian*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota” 2024, nr 24.

funkcję, a nie za pomocą jakichś prawnych rozwiązań, które zresztą ograniczają podstawowe prawa obywatelskie”⁵⁷.

Biorąc pod uwagę, jak duże kontrowersje budzi kwestionowana ustawa, właściwy wydaje się postulat jej niezwłocznej zmiany i przywrócenia wójtom możliwości ubiegania się o urząd na trzecią i na kolejne kadencje bądź też przeprowadzenia procesu legislacyjnego zmierzającego do wprowadzenia dwukadencyjności w drodze zmian w Konstytucji. Niestety, pomimo właściwie powszechnego przekonania o tym, że zmiany wprowadzone przez u.z.n.u. są niekonstytucyjne i psują demokrację⁵⁸, nie ma obecnie politycznej woli, aby w najbliższym czasie zlikwidować dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach.

W związku z brakiem woli ustawodawcy do samodzielnego naprawienia sytuacji związanej z wprowadzeniem – jak się wydaje – nie do końca przeanalizowanych pod kątem zgodności z ustawą zasadniczą przepisów, w ostatecznym rozrachunku niezbędne wydaje się zbadanie tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny. Słuszne działania w tym zakresie zostały podjęte przez Radę Miasta Otwocka, która w dniu 30 października 2024 r. podjęła uchwałę nr VII/62/24 w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy wprowadzonego ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁵⁹.

Zakładając, że Trybunał Konstytucyjny uwzględni argumenty wnioskodawcy, a także biorąc pod uwagę przytoczone wyżej argumenty, celowa wydaje się zmiana przepisów prawa w taki sposób, aby osoby pełniące funkcje organów wykonawczych w gminach nie były ograniczone liczbą kadencji. Istotą samorządności jest prawo lokalnych społeczności do samodecydowania o istotnych dla niej sprawach. Nie ulega wątpliwości, że jedną z najważniejszych podejmowanych przez mieszkańców decyzji jest właśnie wybór wójta, czyli wskazanie osoby, do której lokalna społeczność ma największe zaufanie i która – poprzez swoją dotychczasową działalność społeczną – daje rękojmię właściwego zajmowania się sprawami samorządowymi. Ingerencja centralnych organów władzy ustawodawczej mająca na celu odebranie mieszkańcom swobody wyboru stoi w sprzeczności z ideą

⁵⁷ Prawo.pl, *Ekspert: dwukadencyjność to ograniczenie biernego prawa wyborczego*, 24.05.2017, <https://www.prawo.pl/samorząd/ekspert-dwukadencyjność-to-ograniczenie-biernego-prawa-wyborczego,110341.html> (dostęp: 15.01.2025).

⁵⁸ Odpowiednie petycje i postulaty do Rady Ministrów oraz parlamentu skierowały organizacje samorządowe: Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Województw RP oraz Unia Miasteczek Polskich.

⁵⁹ https://bip.otwock.pl/fls/bip_pliki/2024_11/BIPF6262809AE219CZ/Uchwała_Nr_VII_62_24_dn.30.10.2024.pdf (dostęp: 15.01.2025).

samorządności. Taka ingerencja budzi też szersze pytanie o rzeczywisty zakres samorządności oraz o możliwy zakres jej ograniczania w drodze woli politycznej tego czy innego ugrupowania. Trzeba zaznaczyć, że wiele podejmowanych w ostatnich latach działań politycznych zmierzało w swej istocie do recentralizacji życia społecznego. Tymczasem nie budzi większych wątpliwości fakt, że przeprowadzona w 1990 r. reforma samorządowa okazała się sukcesem, a obecna jakość i poziom prowadzenia polityki na szczeblu lokalnym stoją często na wyższym poziomie od tego, z czym mamy do czynienia w przypadku organów centralnych. Polityka ograniczania samorządności niweczy również wysiłki, które od ponad 30 lat są ukierunkowywane na budowanie społeczeństwa obywatelskiego oraz na poczucie odpowiedzialności mieszkańców za swoją gminę. Dlatego też jako wniosek *de lege ferenda* postuluję przystąpienie do zmian legislacyjnych, które pociągną za sobą zwiększenie wpływu lokalnych społeczności na wybór organu wykonawczego w gminie w sposób nieograniczony pod względem personalnym, ale równocześnie pozwolą na rezygnację z usług wójta, który nie spełnia oczekiwań społecznych. Niezbędne dla wprowadzenia takiego stanu rzeczy będzie niewątpliwie przywrócenie dotychczasowym wójtom możliwości kandydowania na urząd w trzeciej i kolejnych kadencjach, przy równoczesnym obniżeniu progu inicjatywy referendalnej w sprawie odwołania organu gminy z 10% do 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców oraz obniżeniu progu ważności referendum lokalnego z 3/5 do 2/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu⁶⁰.

Spełnienie powyższych postulatów sprawi, że lokalna społeczność otrzyma większy wpływ zarówno na wybór, jak i na odwołanie trudnego (trzeba przyznać) do odwołania w świetle obowiązujących obecnie przepisów wójta. Jednocześnie w pełni zachowane zostaną konstytucyjne zasady samorządności, równości wobec prawa i wolności wyborów, a mieszkańcy staną się wyłącznymi dysponentami władzy w gminach, co niewątpliwie wpłynie pozytywnie na budowę społeczeństwa obywatelskiego, świadomego swojego wpływu i odpowiedzialności za losy małych ojczyzn.

⁶⁰ Propozycję obniżenia progu inicjatywy referendalnej przedstawił na posiedzeniu Zarządu Związku Miast i Gmin Regionu Świętokrzyskiego w dniu 25 lutego 2025 r. prof. P. Chmielnicki, postulując ustalenie liczby podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego (w tym również referendum w sprawie odwołania wójta) na 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców gminy albo powiatu i 3% (jednak nie mniej niż 2 tys.) uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców.

Bibliografia

- Adamczyk U., *Dwukadencyjność. Samorządowcy oczekują zmian*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota” 2024, nr 24.
- Andrzejuk R., *Naród i mniejszości narodowe jako podmioty prawa międzynarodowego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2001, vol. 11(1).
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2000.
- Bujny J., Ziemiński K., *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12.
- Długosz T., *Kompetencja w publicznym prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.
- Flis J., *Zmiany systemu wyborczego 2018. Analiza propozycji zawartych w projekcie poselskim z 10 listopada 2017 roku*, Warszawa 2017.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, LEX/el. 2016.
- Granat M., *W sprawie możliwości ograniczenia podmiotowych praw wyborczych przez ustawodawcę*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 3.
- Hart H., *Pojęcie prawa*, Warszawa 2020.
- Izdebski H., *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, Warszawa 2017.
- Kirchhof P. (red.), *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2005.
- Pankowski K., *Co się zmieniło w mojej miejscowości? Efekty pracy ustępujących władz samorządowych*, „Komunikat z Badań CBOS” 2002.
- Piasecki A., *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006.
- Pilczyński J., *Mandat tylko dla godnych*, „Rzeczpospolita”, 13.09.2004.
- Piotrowski R., *Parlament bez przestępców*, „Rzeczpospolita”, 14.09.2004.
- Pyrzyńska A., *Rozważania wokół prawnej dopuszczalności ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gmin*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 66.
- Sohn L., *The New International Law: Protection of Rights and Individuals Rather than States*, „American University Law Review” 1982, vol. 32(1).
- Springer B., Jarosz A., *Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie zjawisk patologicznych?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3.
- Suska M., *Zasada kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Politolologiczne” 2021, vol. 59.
- Teklak P., *Obowiązywanie, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2023.
- Walencik I., *Demokracja aż do przesady*, „Rzeczpospolita”, 4.06.2004.
- Wielki Słownik Języka Polskiego, *Kompetencja ustawowa*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/6956/kompetencja/4324343/ustawowa> (dostęp: 12.01.2025).
- Wielki Słownik Języka Polskiego, *Kompetencja zawodowa*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/6956/kompetencja/4324342/zawodowa> (dostęp: 12.01.2025).
- Winczorek P., *Lepiej zaufać ograniczeniom konstytucyjnym niż partiom*, „Rzeczpospolita”, 17.09.2004.

- Winczorek P., *Wyborca powinien wiedzieć*, „Rzeczpospolita”, 8.06.2004.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wrzalik M., *Ograniczenie możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58.
- Ziemiński Z., *O aparaturze pojęciowej dotyczącej sytuacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 1985, z. 3.

Abstract: The amendment to the Election Code introduced before the start of the 2018–2024 local government term, which excluded the possibility of persons holding executive authority positions from seeking election for a third term in a given municipality, led to a heated discussion of both the advisability of its introduction and the constitutionality of the new regulation. It has been alleged by a wide range of people, primarily by constitutionalists and members of the local government, that the principle of two-term tenure of office for mayors and heads of municipalities deprives some citizens of the passive suffrage guaranteed by the Constitution of the Republic of Poland. The compliance of the new regulations with other fundamental principles of the state system, as well as with provisions stemming from major international documents, is equally questionable. The article, based on the necessary analysis of legal provisions, with the application of the functional method supported by the formal-dogmatic and historical method, attempts to answer the questions concerning both the constitutionality of the regulations on the two-term limit for heads of municipalities and the purposefulness of such a law in consideration of the premises of the administrative reform carried out in 1990. The author, as a result of the analysis, advocates the implementation of legislative changes aimed at ensuring the independence of local government from the political will of central legislative authorities, as well as the continuation of the civil society development.

Keywords: constitution; self-government; elections; passive voting rights; municipal government; head of the municipality; municipal authorities; executive authority in municipality

Abstrakt: Wprowadzona przed rozpoczęciem kadencji samorządu 2018–2024 nowelizacja Kodeksu wyborczego, która wyłączyła możliwość ubiegania się osób pełniących funkcje organów wykonawczych w gminach o wybór na trzecią kadencję w danej gminie, pociągnęła za sobą ożywioną dyskusję zarówno w przedmiocie celowości jej wprowadzenia, jak i zgodności nowej regulacji z Konstytucją RP. Szerokie grono przede wszystkim konstytucjonalistów i samorządowców podnosi, że dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów miast odbiera części obywateli zagwarantowane Konstytucją bierne prawo wyborcze. Wątpliwości budzi również zgodność nowych przepisów z innymi naczelnymi zasadami ustroju państwa, a także z regulacjami wynikającymi z najważniejszych dokumentów międzynarodowych. W artykule, opierając się na koniecznej w tym wypadku analizie przepisów prawa przy zastosowaniu metody funkcjonalnej wspartej metodą dogmatyczną i historyczną, podjęto próbę odpowiedzi na pytania zarówno o zgodność przepisów regulujących dwukadencyjność wójtów z Konstytucją, jak i o celowość takiej regulacji z uwagi na założenia reformy administracyjnej przeprowadzonej w 1990 r. W wyniku przeprowadzonej analizy autor postuluje wprowadzenie zmian legislacyjnych mających na celu uniezależnienie samorządu od woli politycznej centralnych organów władzy ustawodawczej, a także kontynuowanie budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: konstytucja; samorządność; wybory; bierne prawo wyborcze; samorząd gminny; wójt; organy gminy; władza wykonawcza w gminie