

The limiting the number of tenure in local government? The historical and comparative outline of this issue

Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie lokalnym? Rys historyczno-porównawczy problematyki

dr hab. Bronisław Sitek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie

ABSTRACTS

Adopted in 1990, the conception of numerically unlimited term of office in the local governments, as it is used in other European countries, has been given the normative and dogmatic basics. It is recognized as an expression of the state of law, the decentralization of public administration and the empowerment of local communities. Twenty-five years of experience of self-government in Poland creates the need for reflection on the evaluation of past reality and the projection of possible new normative solutions. The limiting of term of office is used in a case of many state's offices, in the EU's administration and in the local government in some US states. The limiting of term of office in local government was known in ancient Rome. No limit to the term of office of local governments may create the local oligarchy, the groups of customers fighting for their own interests rather than for the general public good. The phenomenon of nepotism and use of public funds for their own interests is growing, including the use of public funds for election campaigns. The use of legal instruments or employees of local government to conduct the election campaign and secure a subsidiary of the electorate, mainly dependent economically from

the mayor can be noticed. Many of these negative phenomena is caused by the lack of political maturity of the local community which should be justified by the Polish history, especially partitions, wars and the communist regime. Therefore, the postulate for the introduction of the term of office appears to be well founded.

Przyjęta w 1990 r. koncepcja nieograniczonej liczebnie kadencyjności w samorządach terytorialnych, zgodnie zresztą z tradycją innych państw europejskich, została obudowana normatywnie i dogmatycznie. Jest ona uznawana za wyraz państwa prawa, decentralizacji administracji publicznej i upodmiotowienia lokalnej społeczności. Dwadzieścia pięć lat doświadczeń samorządności w Polsce rodzi konieczność refleksji nad oceną minionej rzeczywistości oraz pewną projekcją nowych możliwych rozwiązań normatywnych. Ograniczenie kadencyjności występuje w przypadku licznych urzędów w administracji państwowej i unijnej, zaś w samorządach stosowne jest w niektórych stanach USA. Ograniczanie kadencyjności w samorządach znane było w antycznym Rzymie. Brak ograniczenia kadencyjności w samorządach terytorialnych może powodować powstanie lokalnej oligarchii, grup klienteli walczącej o własne interesy, a nie ogółu. Narasta zjawisko nepotyzmu i wykorzystywania środków publicznych do własnych interesów, m.in. na kampanie wyborcze. Pojawia się wykorzystywanie instrumentów prawnych czy pracowników administracji samorządowej do prowadzenia kampanii wyborczej i zapewnienia sobie zależnego elektoratu, zależnego głównie ekonomicznie od wójta. Wiele z tych negatywnych zjawisk powodowana jest jeszcze brakiem dojrzałości politycznej lokalnej społeczności, co należy usprawiedliwić historią Polski, zwłaszcza zaborami, wojnami i ustrojem komunistycznym. Stąd postulat wprowadzenia kadencyjności wydaje się zasadny.

KEYWORDS:

local government, local government law, tenure, pathologies in the local government, the Roman law, samorząd terytorialny, prawo samorządowe, kadencyjność, patologie w samorządzie, prawo rzymskie.

WPROWADZENIE

W powszechnym przekonaniu, wyrazicielem którego był zamysł ustawodawcy, konieczne było, aby po zmianie ustroju politycznego w Polsce w 1989 r., przywrócić lokalną samorządność. Stało się to wraz z wejściem w życie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95). Nawiązywano tym samym do zaszczytnych tradycji samorządności z I Rzeczypospolitej oraz do tradycji europejskich, zapisanych m.in. w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z 27 czerwca 1985 roku (Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607). Według G. Herza, w ten sposób chciano przeprowadzić decentralizację nadmiernie rozbudowanych struktur państwa i odtworzyć autonomię lokalnej społeczności, opartą o zasadę praworządności, subsydiarności i decentralizacji (Herz 2005, s. 14-15).

Twórcy obecnej samorządności, w tym nieżyjący już M. Kulesza, opowiedzieli się za nieograniczaniem liczby kadencji organów samorządowych, w tym organów wykonawczych, a więc wójtów, burmistrzów i prezydentów. Rozwiązanie to miało zagwarantować samorządom autonomię i ograniczyć wpływ władz państwowych na lokalną społeczność poprzez ingerencję w obsadzanie stanowisk samorządowych. Zakładano, że lokalna społeczność jest w stanie sama się rządzić, w tym odpowiednio dobierać lokalnych przywódców. Osoby zaś nienadające się do pełnienia tych funkcji powinny być odrzucane przez wyborców w kolejnych wyborach.

W powyżej nakreślonej perspektywie propozycja wprowadzenia kadencyjności w samorządach w Polsce sama w sobie może wzniecać emocjonalną dyskusję, połączoną wręcz z oskarżeniem o obrazoburcze plany zniszczenia dobrze funkcjonującego systemu administracji lokalnej. Oczywiście, nie to jest jednak moim celem. Dość dogmatycznie przyjęta do polskiego systemu prawnego konstrukcja bezkadencyjności samorządowych organów wykonawczych, i co tu mówić, bez uwzględnienia historii doświadczeń ostatnich dwóch wieków, tj. rozbiorów, dwóch wojen światowych i ustroju komunistycznego, powinna po 25 latach jego funkcjonowania rodzić wystarczające podstawy do dokonania oceny obecnego stanu rzeczy, a przynajmniej do refleksji naukowej. Wydaje się to konieczne również z tego względu, że w ankiecie przeprowadzonej w 2013 r. aż 74% Polaków opowiedziało się właśnie za wprowadzeniem kadencyjności w samorządach terytorialnych na wszystkich poziomach (Polacy chcą kadencyjności...).

W literaturze prawniczej temat ograniczenia liczby kadencji samorządowych organów wykonawczych był już wcześniej podejmowany. J. Korczak, przy okazji wyborów samorządowych w 2014 r., postawił pytanie o sens nieograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych w samorządach? I dalej, na ile brak ograniczenia liczby kadencji jest symbolem państwa demokratycznego, wolnych wyborów, a na ile jest to efekt tradycji bezrefleksyjnie odziedziczonej (Korczak 2014, s. 38-50).

W literaturze prawniczej podkreśla się i to, że wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji może rodzić również negatywne efekty, a mianowicie brak ciągłości władzy. W polskiej tradycji politycznej na wszystkich poziomach praktykowane jest, że nowa władza nie kontynuuje zasadniczo działań swojego poprzednika na urzędzie. Według A. Musioł-Urbańczyk wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji może rodzić znaczne utrudnienia w przypadku realizacji wieloletnich strategii rozwoju, wymagających właśnie kontynuacji wcześniejszych działań władzy wykonawczej (Musioł-Urbańczyk 2015, s. 296).

Do przeprowadzenia oceny aktualnego stanu prawnego i ustrojowego, dotyczącego ograniczenia kadencyjności w samorządach, konieczne jest zastosowanie metody historycznej poprzez odniesienie się do rozwiązań panujących w antycznym Rzymie, a także metody porównawczej, tj. ukazania rozwiązań z tego obszaru stosownych w innych krajach europejskich. W końcu stosowana jest tradycyjna metoda prawno-dogmatyczna i opisowa z elementami metody funkcjonalnej.

Obecny stan prawny w Polsce

W aktach prawnych na próżno byłoby szukać przepisu bezpośrednio określającego długość kadencji organów wykonawczych gminy. Pośrednio jednak, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594) kadencja organów wykonawczych gminy rozpoczyna się wraz z początkiem kadencji rady gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. W praktyce jednak może mieć miejsce sytuacja, gdzie w pierwszej turze wyborów nie zostanie wyłoniony wójt, lub też nie zgłosi się żaden kandydat na ten urząd. Dlatego też ustawodawca, mimo tych zdarzeń, postanowił że termin czteroletni władzy wykonawczej w gminie i analogicznie w powiecie i województwie, biegnie wraz z po-

czątkiem kadencji rady gminy, powiatu czy województwa, niezależnie od momentu wyboru (Hauser, Niewiadomski-Legalis).

Ustawodawca jednak nie wprowadził żadnego ograniczenia dotyczącego liczby kadencji dla wójta i analogicznie dla starosty czy marszałka województwa. Ustawodawca przyjął takie rozwiązanie, mimo że możliwość ograniczenia liczby kadencji jest dobrze znana w polskim systemie prawa. Zasada ograniczenia kadencyjności w Polsce stosowana jest w odniesieniu do Prezydenta RP (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP), Prezesa Banku Polskiego (art. 9 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997, Dz.U 2013 poz. 908), prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych (art. 26 ustawy z 27 lipca 2001 Prawo o ustroju sądów powszechnych – Dz. U. 2001 nr 98 poz. 1070) czy władz akademickich (rektorów i dziekanów na uczelniach publicznych oraz ich zastępców) (art. 77 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2005 Prawo o szkolnictwie wyższym – Dz. U. nr 164 poz. 1365). Prawo do piastowania urzędów przez te organy zostało ograniczone najczęściej do dwóch kadencji. Z zasadą ograniczenia kadencyjności można spotkać się w organach unijnych, np. przewodniczący Unii Europejskiej czy prezes Europejskiego Banku Centralnego. Kadencyjność organów publicznych występuje również w przypadku wielu stanów USA i państw Ameryki Południowej (Carey 1998, s. 3-7).

W ustawie z 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz. U 2011 Nr 21 poz. 112) ustawodawca nie wzmiankuje o ewentualnym ograniczeniu liczby kadencji wójta, mimo że posłowie PIS proponowali w pierwotnej wersji kodeksu wyborczego wprowadzenie kadencyjności wójtów (burmistrzów i prezydentów) w samorządach.

Z inicjatywą wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji wójtom i innym organom wykonawczym w samorządach do dwóch kadencji wystąpili posłowie Twojego Ruchu. Proponowali wprowadzenie do Kodeksu Wyborczego art. 472a zakazu ubiegania się o urząd wójta przez osobę, która w tej samej gminie pełniła tę funkcję już dwie kadencje. Z propozycji tej wynika, że osoba ta mogłaby ubiegać się o taki urząd w innej gminie lub po jakiejś przerwie. Wnioskodawca nie dookreślił jednak tego okresu. Należy zatem domniemywać, że wystarczyłaby przerwa jednej kadencji w piastowaniu urzędu wójta w danej gminie, aby ubiegać się o kolejną kadencję (Wady i zalety...).

Zdecydowanie przeciwny prowadzeniu kadencyjności jest m.in. Związek Miast Polskich. Według nich, formą ograniczenia kadencyjności są wybory samorządowe co cztery lata, kiedy to wyborcy mogą dokonać weryfikacji i oceny włodarza gminy.

Próba oceny obecnego stanu rzeczy

Jak zostało już powiedziane, wszelka próba dyskusji prowadzonej np. podczas konferencji naukowych, debat sejmowych czy wystąpień telewizyjnych, nad ograniczeniem liczby kadencji organów wykonawczych w samorządach terytorialnych jest zjawiskiem niezwykle rzadkim. Próby zaś, które są podejmowane, lobby samorządowe postrzega jako zamach na samorządność i niezależność lokalnej społeczności. Takie stanowisko ugruntowywane jest przez koncepcję, według której to lokalna społeczność powinna decydować o lokalnym przywództwie. Jeśli mieszkańcy gminy lub miasta chcą, aby ich przywódcą był ktoś, kto na przykład nie spełnia wymogów moralnych, nie posiada wystarczającej wiedzy czy sprawności zarządczej, to nie należy takiej osoby wykluczać ustawowo od sprawowania władzy. Trzeba też dodać, że wymogi ustawowe dla kandydatów na wójtów i burmistrzów nie są zbyt wygórowane. Ale w ten sposób mogłoby dojść do ograniczenia autonomii lokalnej społeczności.

Istniejące zróżnicowanie poglądów co do kadencyjności organów samorządowych winno być dostrzeżone w kontekście innych zjawisk występujących w samorządach. Na pierwszym miejscu należy wymienić patologie, które dość powszechnie występują w samorządach i ciążą *de facto* na lokalnej społeczności, a są one wynikiem ograniczenia liczby kadencji. Stąd moim zdaniem eliminacja tych negatywnych skutków może dokonać się właśnie przez wprowadzenie ograniczenia kadencyjności. Nie można też pozostać głuchym na krytyczne uwagi co do braku ograniczenia kadencyjności w samorządach, zamieszczane nawet w tabloidach (wywiad z prof. S. Michałowskim).

Pierwszą i podstawową bolączką w samorządach jest tworzenie szerokiej klienteli, gwarantującej wielokadencyjność „lokalnemu przywódcy”. Można wskazać na liczne przypadki, gdzie wójtem, burmistrzem czy prezydentem jest ta sama osoba. Prezydent Gliwic sprawuje swój urząd nieprzerwanie od 1993 r., tj. przez 22 lata. Pierwszy burmistrz Gołdapi swój

urząd sprawował od 1990 r., podobnie jak burmistrz Janikowa. Z kolei burmistrz Józefowa swoją władzę pełni od 1998 r. W podobnej sytuacji jest 27 innych burmistrzów i 170 wójtów. Niektórzy z nich sprawowali swój urząd jeszcze w czasach realnego socjalizmu. Od wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów, blisko $\frac{3}{4}$ sprawuje swój urząd nieprzerwanie (Krzysztofowicz, Ograniczoną kadencyjność..., Widera 2013, s. 69-80).

Sprawowanie urzędu przez tę samą osobę wiele kadencji powoduje wzrost poczucia pewności siebie, a w konsekwencji prowadzi do zatracenia idei, której ma służyć. Wielokadencyjność prowadzi do poczucia pracy na etacie i zabija tym samym ideę służenia społeczeństwu. Urząd staje się synekurą dla osoby go piastującej. Jest to forma pomysłu na życie. Wójt zdobywa znajomości, tworzy układy, które w przyszłości mogą być mu prywatnie potrzebne. Zaniedbuje zaś całkowicie lokalną społeczność. W małych społecznościach, gdzie doszło do wykreowania wizerunku tzw. „dobrego i zasłużonego gospodarza” co w konsekwencji powoduje eliminację oponentów politycznych. Wystawienie w wyborach kontrkandydata uważane jest za brak szacunku dla wójta, a w konsekwencji klientela tzw. „dobrego gospodarza” podnosi społeczną krytykę i doprowadza do przegranej oponenta. Zamyka się tym samym dostęp osobom spoza nieformalnej grupy trzymającej władzę, nierzadko bardzo zdolnym i bardziej skutecznym (Kadencyjność w samorządzie...). W ten sposób na poziomie lokalnym tworzy się oligarchia.

Przedmurzem lokalnej oligarchii jest tzw. kasta urzędnicza, skupiona wokół wójta. Jej celem jest wyłącznie utrzymanie miejsca pracy i spokoju, który gwarantuje im właśnie ten wymarzony przez nich stan rzeczy. Można spotkać się w wielu miejscowościach z dużym zaangażowaniem pracowników urzędu gminnego w wybory samorządowe. Urzędnicy nierzadko prowadzą dla wójta portale społecznościowe, dokonują wpisów niezwykle korzystnych czy wręcz pochwalnych dla swojego wójta. Można się też spotkać ze zjawiskiem zastraszania drobnych handlowców. Na przykład, w jednej z podwarszawskich miejscowości urzędnicy gminni zastraszyli handlowców, którzy wywiesili plakaty czy banery kontrkandydata burmistrza. Argumentem przekonywującym była groźba wycofania się urzędu z zakupu w danym punkcie kwiatów, wody czy innych asortymentów.

W konsekwencji w mieście tym zniknęły prawie wszystkie plakaty przeciwników burmistrza. Działania te podejmowane były przez urzędników w godzinach pracy, za pieniądze podatnika. Takich możliwości nie mieli oponenci polityczni.

Drugą grupą klienteli wójtów stanowią mali i średni przedsiębiorcy. Tak jest zwłaszcza w małych miejscowościach. Instrumentem nacisku wójta na tę grupę jest podatek od nieruchomości, tj. od powierzchni przeznaczonej na prowadzenie działalności gospodarczej. Tylko wójt czy burmistrz wie, ile dany przedsiębiorca płaci, a ile powinien płacić tego podatku. Ta różnica z korzyścią dla przedsiębiorcy ma decydujący wpływ na jego wolę polityczną podczas następných wyborów. Efektem tego jest nie tylko oddany głos na owego „zaradnego” wójta, ale również pojawiające się spontanicznie w całym mieście czy gminie bilbordy, promujące „dobroczynię”. Na tej działalności zyskuje wójt, drobni handlowcy, traci jednak całe lokalne społeczeństwo, a w końcu demokracja i państwo prawa.

Inną spotkaną praktyką jest ukryte wykorzystywanie funduszy europejskich na kampanię wyborczą wójta, burmistrza czy prezydenta. Harmonogram realizacji danego programu można tak napisać, że promocja czy zakończenie danego programu przypada na okres kampanii wyborczej. W takim przypadku z funduszy europejskich promowany jest program jednak z logami komitetu wyborczego wójta, jako dobrego gospodarza. Organizowane są wydarzenia promujące program, ale ciągle w kontekście wyborczym. Znowu w jednej z podwarszawskich gmin, na 4 dni przed wyborami samorządowymi w 2014 r., burmistrz zorganizował wielką uroczystość otwarcia fontanny miejskiej. To wszystko wydarzyło się 11 listopada, a więc w święto narodowe. Wielkiej uroczystości przewodniczył biskup, a na ulicach mieszkańcom za darmo rozdawano papieskie kremówki. Warto dodać, że burmistrz zakazał użyczenia miejsc w obiektach gminnych dla opozycji, a innych obiektów tego typu w gminie nie ma. Efekt, burmistrz rządzi dalej od 17 lat i w tym układzie może rządzić dalej.

Budowanie klientelizmu wokół wójta powiązane jest też z nepotyzmem, chyba jedną z najstarszych chorób administracji publicznej. W większości urzędów gminnych pracuje się rodzinami. Pominąwszy aspekt nieuczciwości czy wręcz łamania przepisów dotyczących konkursów w sprawie naboru urzędników gminnych, nepotyzm cementuje grupę klientów wokół wój-

ta. Jego ewentualna przegrana może prowadzić do zwolnień całej rodziny, a w konsekwencji utraty możliwości zarobkowania.

Zgodnie ze stosowanymi przepisami prawa wójt powinien być obiektywny. W małych miejscowościach jest to czasem niemożliwe z racji powiązań i koligacji, nierzadko rodzinnych. W tym kontekście nie może on być obiektywny i niezależny. Miejscowa ludność zna jego przeszłość i może w odpowiednim momencie podnieść takie czy inne argumenty *ad personam*, paraliżujące możliwość sprawowania władzy. Tworzy się klanowość. Stąd zmiana włodarza co cztery czy osiem lat byłaby wyjściem z tej sytuacji.

Ostatnim negatywnym zjawiskiem, powodowanym brakiem ograniczenia kadencyjności w samorządach, jest polaryzacja pokoleniowa. Grupa trzymająca władzę stopniowo się starzeje i nie dopuszcza do władzy pokolenia młodszego. Widoczny jest obecnie brak wymiany kadr. Młode pokolenie tymczasem uczy się, posiada wiedzę i często doświadczenie nie mniejsze niż pokolenie starsze. Naturalną rzeczą jest pragnienie posiadania władzy, które blokowane jest przez pokolenie starsze. Tworzący się w ten sposób konflikt międzypokoleniowy prowadzi do napięć społecznych, oskarżeń i wzajemnego zwalczania. Biologia posiada własne prawa, o czym musi pamiętać pokolenie starsze. Chwalenie się tym, gdzie jest starszy burmistrz i od ilu kadencji sprawuje swój urząd, w tej perspektywie jest niepoważne.

Rozwiązania w prawie rzymskim

W republice antycznego Rzymu jedną z dwóch podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania organów publicznych była kadencyjność (jednoroczność – *annualitas*) i kolegialność (*collegialitas*). Obie zasady dość szybko zostały wprowadzone po wygnaniu królów etruskich z Rzymu. Obie te zasady miały skutecznie przeciwstawić się powrotowi do koncepcji władzy królewskiej. Tym samym, podmiotem władzy stał się naród (*populus Romanus*), zebrany na zgromadzeniach kurialnych (*comitia curiata*), a później centurialnych (*comitia centuriata*) (Zabłocki, Tarwacka 2011, s. 68 n.).

Zasada kolegialności polegała na tym, że ten sam urząd pełniły jednocześnie dwie osoby o tych samych uprawnieniach (*par potestats*). W praktyce konstytucja rzymska niezwykle rzadko wymagała wspólnego

działania obu *magistratus*, np. wymóg wspólnego działania obu konsulów wymagano w przypadku przedłożenia zgromadzeniu ludowemu projektu nowej ustawy (*lex*). W innych przypadkach decyzje podejmowali urzędnicy na zmianę. W cyklu miesięcznym podejmowano decyzje w bieżących sprawach cywilnych, np. dotyczących budowy akweduktu, drogi czy świątyni, społecznych, np. organizacja imprez masowych (*ludi*) czy rozdawnictwo zboża (*frumentatio*). W sprawach wojskowych zmiana władzy dokonywała się codziennie pod warunkiem, że obydwaj konsulowie byli na polu walki. Stąd każda z osób, piastujących ten sam urząd, miała prawo wniesienia sprzeciwu (prawo weta) wobec decyzji podjętej przez kolegę w urzędzie (*intercessio*) (Cassola, Laburna 1978, s. 109). Zasada kolegiałności nie miała zastosowania jedynie wobec dyktatora (*dictator*), który urząd ten pełnił samodzielnie. Ten wyjątek uzasadniony był tym, że imperium dyktatora ograniczała się głównie do spraw militarnych. Sprawował ją przez 6 miesięcy w okresie szczególnego zagrożenia dla Rzymu. Najczęściej był nim jeden z konsulów (Kunkel, Witmann 1995, s. 295 n).

Ważniejsza jednak była zasada kadencyjności czy roczności sprawowania funkcji publicznych. Według Liwiusza kadencyjność jest wyrazem wolności ludu (Liv. 2.1.7). Konsulowie, pretorzy, a także *magistratus minores* sprawowali swoje urzędy tylko przez jeden rok. Wyjątkiem od tej zasady był znowu dyktator, który swój urząd sprawował nie dłużej niż 6 miesięcy oraz *ensor*. Ten ostatni *magistratus* powoływany był raz na pięć lat na okres 1,5 roku w celu sporządzenia spisu ludności, dokonania lustracji moralnej, skutkiem czego mogło być nałożenie na sprawcę kary infamii, czy też sporządzenie listy senatu.

Celem wprowadzenia kadencyjności było uniemożliwienie powrotu do ustroju królewskiego, ale też, a może przede wszystkim, zwalczanie patologii w życiu politycznym. Największą z nich była uzurpacja władzy przez jedną osobę lub grupę osób. Ta sama osoba nie mogła też piastować w tym samym roku dwóch urzędów. Powrót zaś na ten sam urząd był możliwy po dziesięcioletniej przerwie, chociaż ten termin był zmieniany w różnych okresach (Mousourakis 2007, s. 12). Zasada kadencyjności nie zawsze była respektowana, zwłaszcza w okresie powolnego załamывania się ustroju republikańskiego, tj. pod koniec II wieku przed Chr.

Kadencyjność urzędów republikańskich w Rzymie zniknęła wraz z pryncypatem. O długości czasu piastowania urzędu decydował cesarz lub jego wyżsi urzędnicy. Ustrój republikański pozostał jednak wzorcem dla ustrojów lokalnych, czyli municypiów i kolonii. To właśnie w ustawach municypalnych znalazły się rozwiązania dotyczące kadencyjności. Urząd można było pełnić tylko przez jeden rok. Według zapisów cap. 54 ustawy *lex Irnitana* o ten sam urząd można było ubiegać się dopiero po upływie 5 lat. Ten okres niekiedy był w innych ustawach skracany lub wydłużany (Sitek 208, s. 136-137). Po opuszczeniu urzędu *magistratus*, tacy jak duumwirowie czy edylowie, mogli zasiadać w radzie miasta (*ordo decurionum*).

Wprowadzenie kadencyjności w antycznym Rzymie czy w municypiach nie pochytywano jako formy ograniczenia wolności. Przeciwnie, uważano to za przejaw wolności i autonomii lokalnej. Kadencyjność i znaczące ograniczenie możliwości ponownego ubiegania się o ten sam urząd traktowano jako formę gwarancji dla lokalnej społeczności zachowania jej podmiotowości. To lokalna społeczność była źródłem władzy (wyrazem tego były wolne wybory na zgromadzeniach ludowych), nie zaś sam urząd czy wola polityczna polityka i jego klienteli. W ten sposób społeczeństwo miało instrument samooczyszczający lokalną politykę od zagrożeń uzurpacji władzy przez jakąś grupę osób (Sitek 2013, s. 202-214).

Rzymianie nie byli jednak oryginalni gdy chodzi o kadencyjność. Juliusz Cezar wspomina, że kadencyjność również występowała w plemienu Eudowie. Najwyższą władzę w tym plemienu pełnił *vergobretus*, ale tylko przez rok (Caes. Gal. 1.16.5).

Rozwiązania w innych państwach

Zasada bezkadencyjności organów wykonawczych w samorządach jest powszechnie znana na świecie. Wyjątkiem od niej są ograniczenia kadencyjności w niektórych landach niemieckich, a także w Stanach Zjednoczonych – *term limits*. Ograniczenie liczby kadencji do dwóch występuje w mieście Nowy York, również w przypadku innych organów. W Cincinnati kadencja burmistrza została ograniczona do dwóch 4-letnich kadencji, zaś w Filadelfii burmistrz może być wybrany na nie więcej niż na 3 następujące po sobie kadencje (wystąpienie posła T. Makowskiego...).

W europejskiej kulturze prawnej ani organizacji samorządów lokalnych ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych nie występuje. We Włoszech, wójt (sindaco) może być wybierany wielokrotnie. Ustawa wylicza jedynie przyczyny, z powodu których nie może objąć tego urzędu. Wśród nich nie ma wzmianki o zakazie ubiegania się w wyborach o taki urząd przez kogoś, kto już ten urząd wcześniej piastował¹. Analogiczne wręcz rozwiązanie funkcjonuje we Francji, gdzie wójt (*maire*) wybierany jest wraz z radą i zarządem. *Maire* może być wybierany na urząd wielokrotnie². Podobne rozwiązanie stosowane jest również w Wielkiej Brytanii³.

Wnioski *de lege ferenda*

Wszelka dyskusja, zwłaszcza naukowa, jest niezwykle potrzebna, zwłaszcza w przypadkach, gdy jej przedmiotem są problemy pozornie ugruntowane i sprawdzone. Do nich należy zaliczyć kadencyjność w samorządach, to znaczy ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych. Przyjęta w 1990 r. koncepcja nieograniczonej liczebnie kadencyjności w samorządach terytorialnych, zgodnie zresztą z tradycją innych państw europejskich, została obudowana normatywnie i dogmatycznie. Jest ona uznawana za wyraz państwa prawa, decentralizacji administracji publicznej i upodmiotowienia lokalnej społeczności. W tym ostatnim przypadku apriorycznie przyjmuje się pełną dojrzałość demokratyczną tej społeczności, a tym samym jej zdolność do samooczyszczenia się z wszelkich patologii związanych ze sprawowaniem władzy, zwłaszcza władzy wykonawczej w samorządzie gminnym (wójt, burmistrz, prezydent).

Dwadzieścia pięć lat doświadczeń samorządności w Polsce rodzi konieczność refleksji ocennej minionej rzeczywistości oraz pewną projekcję nowych możliwych rozwiązań normatywnych. Tym bardziej, że ograniczenie kadencyjności występuje w przypadku licznych urzędów w administracji państwowej i unijnej, zaś w samorządach stosowne jest w niektórych

1 Zob. F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Padova 2009, s. 148 n.

2 Zob. M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2005, s. 178 n.

3 Zob. D. Wilson, G. Chris, *Local government in the United Kingdom*. New York 2011, s. 111 n.

stanach USA. Ograniczanie kadencyjności w samorządach znane było w antycznym Rzymie. Duumwirowie, pierwowzór dzisiejszych wójtów, w municypiach, wzorem rozwiązań republikańskich, swoje urzędy sprawowali jedynie przez rok i tylko jedną kadencję. Powrót na ten sam urząd mógł dokonać się dopiero po kilku, kilkunastu latach. Po zakończonej kadencji, duumwirowie mieli prawo wejścia do rady miasta (*ordo decurionum*). System ten funkcjonował do końca starożytności.

Brak ograniczenia kadencyjności w samorządach terytorialnych powoduje powstanie lokalnej oligarchii, grup klienteli walczącej o własne interesy, a nie ogółu. Narasta zjawisko nepotyzmu i wykorzystywania środków publicznych do własnych interesów, m.in. na kampanie wyborcze. Pojawia się wykorzystywanie instrumentów prawnych czy pracowników administracji samorządowej do prowadzenia kampanii wyborczej i zapewnienia sobie zależnego elektoratu, zależnego głównie ekonomicznie od wójta. Wiele z tych negatywnych zjawisk powodowana jest jeszcze brakiem dojrzałości politycznej lokalnej społeczności, co należy usprawiedliwić historią Polski, zwłaszcza zaborami, wojnami i ustrojem komunistycznym.

Przedstawiona powyżej analiza zmusza jednak do coraz silniejszego postulowania wprowadzenia ograniczenia kadencyjności dla organów wykonawczych w samorządach terytorialnych w Polsce, wbrew dużemu oporowi samych samorządów i obecnej tradycji państw europejskich. Możliwe do przyjęcia są tutaj różne rozwiązania. Najprostsze byłoby ograniczenie kadencji wójtów do dwóch kadencji po sobie następujących. Kwestią otwartą jest pozostawienie obecnej długości kadencji (cztery lata) czy jej wydłużenie nawet do sześciu lat. Kwestią otwartą jest pozostawienie powrotu na ten urząd po przerwie jednej lub dwóch kadencji, czy też nawet całkowite wykluczenie z ponownego piastowania tego urzędu. Zasadne byłoby wprowadzić uprawnienie dla wójta piastującego urząd, zapewnienie mu miejsca w radzie gminy na kolejną trzecią kadencję. W tym jednak przypadku przynajmniej jedną kadencję powinien pozostać poza udziałem w organach władzy lokalnej. W ten sposób ewentualne układy związane z danym kandydatem ulegną rozwiązaniu. Wydaje się, że to jest właściwa droga do naprawy stanu rzeczy w samorządach terytorialnych, ich ożywienia i bardziej racjonalnego wydawania środków publicznych, ostatecznie pochodzących od podatnika lokalnego.

REFERENCES

- Carey, J.M. (1998). *Term limits and legislative representation*. Cambridge.
- Cassola, F., Labruna, L. (1978). *Linee di una storia delle istituzioni repubblicane*. Napoli.
- Hauser, R., Niewiadomski, Z. *Samorząd gminny*, komentarz do art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Legalis.
- Herc, G.; Chmaj, M. (red.). (2005). *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa, s. 14-15.
- Korczak, J. (2014). *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*. *Samorząd Terytorialny* 7-8 s. 38-50.
- Kunkel, W. V., Wittmann, R. (1995). *Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik*. München.
- Mousourakis, G. (2007). *A Legal History of Rome*, London and New York.
- Musiół-Urbańczyk, A. (2015). *Metody wspomagające implementację strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*. ZN PŚ. Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 78, nr kol. 1928, s. 293-303.
- Sitek, B. (2013). *Legal-Comparative Aspects of the Local Self-Government Autonomy*, [w:] Teoria a prax verejnej sprawy. Koscice, s. 202-214.
- Sitek, B. (2008). *Lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irnitana*. *Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*. Olsztyn.
- Sitek, B.; Jurewicz, A. i inni (red.). (2011). *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*. Olsztyn.
- Staderini, F. (2009), *Diritto degli enti locali*, Padova. s. 148 n.
- Verpeaux, M. (2005). *Droit des collectivités territoriales*. Paris, s. 178 n.
- Wilson, D., Chris, G. (2011). *Local government in the United Kingdom*. New York.
- Zablocki, J., Tarwacka, A. (2011). *Publiczne prawo rzymskie*. Warszawa.

Literatura internetowa

- Polacy chcą kadencyjności władz samorządowych* [w:] <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/polacy-chca-kadencyjnosci-wladz-samorzadowych,43037.html> [dostęp: 2015-07-07].
- Wady i zalety ograniczenia kadencyjności samorządowców*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/wady-i-zalety-ograniczenia-kadencyjnosci-samorzadowcow> [dostęp: 2015-07-10].
- Michałowski S.: *Kadencyjność w samorządzie może ograniczyć patologie* [w:] http://www.se.pl/wiadomosci/opinie/opinie-prof-stanislaw-michalowski-kadencyjnosc-w-samorzadzie-moze-ograniczyc-patologie_428954.html [dostęp: 2015-07-07].

Krzysztofowicz D., *Ograniczą kadencyjność prezydentów, wójtów i burmistrzów?*

[w:] <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/ogranicza-kadencyjnosc-prezydentow-wojtow-i-burmistrzow/> [dostęp: 2015-07-07]

Widera Z., *Kadencyjność funkcji prezydenta miasta/burmistrza/wójta gminy w poglądach elektoratu partii politycznych, Preferencje Polityczne. Postawy-Identyfikacje-Zachowania* 7(2013), s. 69-80.

Kadencyjność w samorządzie <http://znad-marychy.blogspot.com/2015/05/kadencyjnosc-w-samorzadzie.html>

Wystąpienie posła T. Makowskiego podczas debaty na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP w dniu 7.02.2013 [w:] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=33&dzien=2&wyp=154> [dostęp: 2015-07-08].

