

<b>DANE PODMIOTU WNOSZĄCEGO PETYCJĘ</b>	
Imię i nazwisko/nazwa	
Miejsce zamieszkania/siedziba	
Adres do korespondencji	
Adres e-mail (w przypadku petycji składanych drogą elektroniczną)	
<b>INFORMACJE DOTYCZĄCE PETYCJI</b>	
Adresat petycji	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Tytuł petycji	Zachowanie rozsądnych granic długości kadencji, jak i ogólne zachowanie zasady kadencyjności organów samorządu terytorialnego jako zasady zaufania obywateli do prawa i ich wpływu na władzę. Tym samym ograniczenie możliwości sprawowania funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta do maksymalnie 10. lat – zmiana art. 11 § 4 Kodeksu wyborczego w odniesieniu do obecnie urzędujących wójtów, burmistrzów, prezydentów miast poprzez dodanie zapisu, iż osoba sprawująca urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta, w czasie przedłużonej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie. Czyli nadanie przedmiotowemu paragrafowi następującej treści: § 4. Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1 lub sprawująca urząd wójta w czasie przedłużonej kadencji jednostek samorządu terytorialnego.

### **Uzasadnienie**

Niniejszą petycją, pragnę zwrócić uwagę, iż wydłużenie kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego zachwiało zasadą, że sprawowanie władzy przez daną jednostkę nie może być nazbyt długie. Tym samym, brak wprowadzenia ograniczenia, zakazu ponownego kandydowania przez osobę obecnie piastującą urząd wójta (odpowiednio burmistrza,

prezydenta) na ponowną kadencję spowoduje, że osoba ta będzie sprawowała owy urząd przez około 11 lat. Tak długiego czasu sprawowania urzędu, funkcji nie przewiduje w Polsce żadna ustawa. Nikt, żadna osoba w świetle obowiązujących przepisów nie może sprawować tak długo funkcji. Żadna funkcja, według prawa nie może być tak długo sprawowana przez jedną osobę. Jeśli nawet jest przewidziane piastowanie funkcji przez 9 lat, to niedopuszczalny jest ponowny wybór. Jeśli natomiast przepisy prawa przewidują kadencję trwającą 6 lat, to osoba ta nie może być ponownie powołana do pełnienia tej samej funkcji przed upływem sześciu lat od zakończenia kadencji. Natomiast sytuacja w której to osoba piastując urząd wójta, burmistrz albo prezydenta w obecnej kadencji, trwającej co najmniej 5,5 roku, będzie mogła kandydować w kolejnych wyborach i ponownie zostanie wybrana, to może okazać się, że będzie sprawowała funkcję przez prawie 11 lat. Tak długiego okresu sprawowania funkcji przez jedną, tą samą osobę, nawet w kilku kadencjach nie zna polskie prawo.

Również w innych krajach demokratycznych nie jest przewidziana możliwość tak długiego czasu sprawowania urzędu przez tą samą osobę. Wynoszą one teraz przeważnie cztery lata. Wyeksponować należy, że choćby we Francji skrócono z siedmiu do pięciu lat kadencję prezydenta, pomimo ponad stuletniej tradycji „septenatu”. Czteroletnia kadencja jest ewidentnie traktowana jako sposób na usunięcie wad zbyt krótkich lub zbyt długich kadencji. W przypadku sprawowania funkcji przez prawie 11 lat, będziemy mieli do czynienia z prawie trzykrotnym wydłużeniem przyjętej reguły, stanowiącej poniekąd złoty środek. Możliwość sprawowania funkcji przez tak długi czas, wydłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego z całą pewnością nie służy zwiększeniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, a przecież to jest i powinno być jednym z priorytetów.

Zachowanie możliwości kandydowania na kolejną kadencję osób, które obecnie pełnią funkcję wójta, burmistrza czy też prezydenta przez już bardzo długi okres, może być niezgodne z Konstytucją i podważać wyrażoną w art. 4 zasadę, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.

Nader długi czas kadencji, w istocie powoduje, że nadzór obywateli jest iluzoryczny. Obywatele w istocie w takim przypadku nie pełnią władzy zwierzchniej, a już z całą stanowczością uprawnione jest stwierdzenie, iż nadzór ten jest znacznie, nader znacznie ograniczony. Obywatele bowiem przez bardzo długi okres nie mają wpływu na to jak jest sprawowana polityka, jakie są podejmowane działania, decyzje w ich małych ojczyznach. W jakim kierunku zmiierzają działania włodarzy ich gmin, powiatów, miast. Taka sytuacja do tej pory nie występowała w Polsce. Przykładów możliwości sprawowania tak długo władzy przez jedną osobę, bez przerwy nie odnajdujemy również w demokratycznej części Europy. Co prawda wcześniej w ogóle nie występowały w Polsce ograniczenia co do liczby kadencji

w jednostkach samorządu terytorialnego, ale nie może zejść z pola widzenia, że wówczas czas trwania owej kadencji był o prawie jedną trzecią krótszy. Obecnie czas sprawowanie kadencji przez ponad pięć i pół roku, jest bardzo znacznie dłuższy od czterech lat. Wymaga to pewnych zabezpieczeń, o których nie można zapominać, bo w innym wypadku zaczniemy zmierzać w bardzo niebezpiecznym kierunku.

Podkreślić w tym miejscu należy, że trwająca obecnie kadencja organów samorządu terytorialnego powinna zakończyć się 21 października 2023 roku. Na mocy przepisów Kodeksu wyborczego, Prezes Rady Ministrów zobligowany jest do zarządzenia wyborów do organów samorządu terytorialnego na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji tych organów. Oznacza to, że wybory w tym wypadku powinny się odbyć 24 września, 1 października albo 8 października 2023 roku. Jeśli więc wybory odbędą się 7 kwietnia, to kadencja zostanie wydłużona o ponad pół roku.

Wyakcentować należy, że tak długie przedłużenia kadencji nie jest znane w polskiej historii i nigdy nie mieliśmy z nim do czynienia.

Poważne wątpliwości co do możliwości sprawowania ponownie funkcji wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta, w zgodzie z przepisami prawa, przez tą samą osobę, która obecnie sprawuje tę funkcję tudzież do umocowania do podejmowania wiążących decyzji ma szereg znawców prawa, w tym uznane autorytety. Wydanie opinii prawnej w tej kwestii wiąże się z pewnymi nakładami, których wnosząca petycję nie jest w stanie ponieść, jednak w rozmowach z co najmniej trzema profesorami, wykładającymi na uznanych uniwersytetach uzyskała informację o poważnych zastrzeżeniach w tym aspekcie.

W wydanym w dniu 26 maja 1998 roku wyroku (Wyrok TK z 26.05.1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48), Trybunał Konstytucyjny stanął przed koniecznością odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność zwiększenia w trakcie kadencji rady gminy okresu międzykadencyjnego pomiędzy upływającą a nadchodzącą kadencją rad gmin. Rozwiązanie to przewidywało, że terminy wyborów do rad gmin w 1998 r. wyznacza się na dzień ustawowo wolny od pracy w okresie stu dwudziestu dni po upływie kadencji rady gminy.

Uzasadnieniem dla wprowadzanych wówczas zmian była trwająca reforma administracyjna kraju polegająca m.in. na utworzeniu powiatów i zmniejszeniu liczby województw.

Niejako obok testu konstytucyjności wspomnianych rozwiązań, Trybunał wypowiedział się na temat zasady kadencyjności w odniesieniu do rad gmin. Wskazał, że choć nie została ona wprost wyrażona w Konstytucji to stanowi ona oczywistą konsekwencję wybieralności rad gmin. Przypomniął, że na treść konstytucyjnej zasady kadencyjności składa się nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po



drugie, wymienione ramy czasowe **nie mogą, zdaniem TK, przekroczyć pewnych rozsądnych granic.**

Odwołując się do kwestii przedłużenia kadencji Trybunał wskazał, że „zasada kadencyjności wymaga w każdym razie precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborem danego organu i nie powinien w zasadzie być zmieniany w odniesieniu do organu już wybranego. Ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości.

Trybunał podkreślił również powiązanie kadencji organów wybieralnych z udzielonym im mandatem od wyborców. Wskazał, że upływ kadencji skutkuje utratą legitymacji organu do dalszego sprawowania władzy. W jego ocenie wyborca, głosując w wyborach, udziela wybranym przedstawicielom pełnomocnictwa do sprawowania władzy w jego imieniu na z góry zaplanowany okres.

Jedną z przesłanek zasady państwa demokratycznego jest zasada przeprowadzania wolnych i okresowych wyborów. Interwały wyborcze winny zostać określone tak, aby okres między poszczególnymi elekcjami danego organu był rozsądny. Nie może on być zarówno zbyt krótki, gdyż nie pozwoli na realizację programu wyborczego tak wyłonionego organu, ale **nie powinien być także zbyt długi, gdyż wtedy organ utraci legitymację społeczną, niezbędną dla wykonywania swoich pełnomocnictw.** Na okresowość wyborów wskazuje też Światowa Deklaracja Samorządu Terytorialnego, co prawda niemająca charakteru wiążącego, lecz stanowiąca wyznacznik regulacji prawnej funkcjonowania takiego samorządu. Zwraca ona uwagę, że wybory do organów przedstawicielskich na poziomie lokalnym powinny być demokratyczne, powtarzane co pewien czas, powszechne oraz równe. Ręczona powtarzalność co określony, rozsądny czas jest tu kluczowa. Mowa tutaj chociażby o efektywności kontroli demokratycznej dokonywanej przez wyborców. Na przykład w odniesieniu do kadencji parlamentarnej zwykło się przyjmować, że długość mieszcząca się w przedziale **od 3 do maksymalnie 5 lat odpowiada konstytucyjnym potrzebom zwierzchnictwa narodu nad jego reprezentantami** (tak w niemieckiej doktrynie np. Schneider (1989).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych, po drugie, nakaz **ukształtowania owych ram czasowych w taki sposób, aby nie przekroczyły pewnych rozsądnych granic** (m.in. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32).

**Nadmierne przedłużenie czasu sprawowania funkcji przez tą samą osobę skutkuje daleko idącym brakiem umocowania legitymacji organów samorządowych w**

**woli wyborców, podważając – przynajmniej z perspektywy materialnej – zasadność posiadanych przez nie pełnomocnictw do wykonywania zadań i kompetencji**  
([https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia\\_przesuniecie-wyborow\\_prof.-Uzieblo.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia_przesuniecie-wyborow_prof.-Uzieblo.pdf); dostęp: 15.01.2024).

Godzi się zwrócić uwagę, że szczególnie w małych gminach władze potrafią również w inny niż demokratyczny sposób oddziaływać na wyborców. Mowa tutaj o swego rodzaju uzależnianiu, przynajmniej części wyborców od władzy. Dochodzi do wytworzenia sytuacji w których wyborcy mają swoisty dług wdzięczności wobec rządzącego. Dzieje się tak choćby poprzez załatwianie stanowisk, zatrudnianie po tak zwanej znajomości, czyli choćby z częściowym pominięciem czy też nadwyżeniem przyjętych i wymaganych prawem reguł. Wówczas okazuje się, że taki władca, który poprzez sprawowanie swojej funkcji, dysponuje miejscami zatrudnienia na przykład w urzędzie gminy, szkołach, bibliotece publicznej, gminnym ośrodku kultury, spółkach gminnych, a dodatkowo dysponując możliwością wskazania członków w różnego rodzaju stowarzyszeniach, komisjach jak choćby komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, tak prowadzi swoją politykę, że w istocie znaczna część mieszkańców – w odniesieniu do ogółu mieszkańców małej gminy – poprzez rodzinę, znajomych, coś zawdzięcza wójtowi. Tym sposobem dochodzi do swego rodzaju zabetonowania władzy. Przy tym tak długi okres dotychczasowego jak i łącznego sprawowania urzędu, przyczynia się do tego, że zmiana, przejście władzy, szczególnie przez opcje odmienną staje się bardzo utrudniona. Warto zauważyć, że w gminie, gdzie jest około 3 000 mieszkańców, a więc około 2 200 wyborców, z czego około 50% głosuje w wyborach, zatrudnienie przez wójta, czy też obsadzenie w różnego rodzaju komisjach 20 osób, poprzez kręgi rodzinne daje mu realnie około 150-200 głosów (bliższa i dalsza rodzina zatrudnionego), co potrafi przelożyć się na około 15-20% poparcia w wyborach. Jest to wartość, która często decyduje o tym, że to właśnie dotychczasowy władca wygrywa wybory. Im dłuższy czas trwania kadencji, tym większe oddziaływanie w ten sposób.

Konkludując, podkreślenia wymaga, że w żadnym demokratycznym kraju nie jest znane tak długie sprawowanie władzy przez jedną osobę i to bez przerwy.

~~Wyrażam zgodę~~/nie wyrażam zgody na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję mojego imienia i nazwiska/nazwy, imienia i nazwiska/nazwy reprezentowanego podmiotu/podmiotów\*

Podpis wnoszącego petycie

