

Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich
w sprawie medialnej debaty
o ograniczeniu liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast

W ostatnich dniach polskie środki przekazu, cytując programy części partii politycznych i wypowiedzi niektórych polityków, rozpoczęły pozbawioną jakichkolwiek przesłanek merytorycznych debatę nad pomysłem ograniczenia liczby kadencji osób pełniących funkcje organów wykonawczych gmin, pochodzących od roku 2002 z wyboru mieszkańców. Argumenty przywoływane przez zwolenników tej zmiany dotyczą rzekomego istnienia w gminach nieformalnych układów, które powodują wzrost zagrożenia korupcją i innymi patologiami. Są one formułowane nad wyraz stanowczo, choć nie przywołują ani jednego przykładu takich zjawisk.

Dlatego Zarząd Związku Miast Polskich apeluje, by debata nad propozycją poważnej zmiany prawnej odbywała się na podstawie rzetelnych argumentów merytorycznych.

Kontekst prawny

Wprowadzenie takiej zmiany w wyborach samorządowych oznacza pozbawienie konkretnych osób gwarantowanego w art. 169 Konstytucji RP biernego prawa wyborczego, a także odebranie obywatelom prawa demokratycznej oceny wcześniej wybranego wójta, burmistrza albo prezydenta, to znaczy ograniczenie zakresu ich czynnego prawa wyborczego, wynikającego z art. 62 Konstytucji.

Ograniczenie w drodze ustawy podstawowych praw obywatelskich, gwarantowanych w Konstytucji, może nastąpić jedynie w obronie innych **podstawowych wartości konstytucyjnych**, a nie na podstawie przytaczanych w trwającej debacie pomówień i ogólników¹.

Należy wskazać, że przepisy prawa w państwach demokratycznych dopuszczają w określonych sytuacjach ograniczenie liczby kadencji. W Polsce dotyczy to m.in. Prezydenta RP, który pełniąc swoją funkcję **nie podlega żadnej kontroli ani nadzorowi**. Tymczasem wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast **podlegają kontroli** ze strony:

- 1) rad miast i gmin (przedstawicielskich organów stanowiących i kontrolnych),
- 2) wojewodów, jako organów nadzoru prawnego,
- 3) RIO, jako organów nadzoru finansowego,
- 4) CBA, jako organu ścigania korupcji i wielu innych instytucji.

W przeciwieństwie do posłów i senatorów **nie chroni ich żaden immunitet**. Obywatele, którzy utracili do nich zaufanie, mogą ich odwołać w referendum w trakcie trwania kadencji.

Dodatkowo w wypowiedziach niektórych polityków pojawił się zamiar wprowadzenia tego rozwiązania ze wsteczną mocą obowiązywania, co jest ewidentnie sprzeczne z zasadą niedziałania prawa wstecz („*lex retro non agit*”), to znaczy z konstytucyjną zasadą pewności prawa.

Kontekst polityczny (partyjny)

Zdecydowana większość wójtów i burmistrzów, a nawet ponad połowa prezydentów miast to osoby bezpartyjne, wybrane z obywatelskich komitetów wyborczych. Mogą oni bez przeszkód realizować oczekiwania wszystkich członków społeczności lokalnej, ponieważ są niezależni od dyscypliny i układów wewnątrzpartyjnych. Ta sytuacja od dawna jest powodem niezadowolenia liderów partyjnych, co już w przeszłości owocowało kierowaniem do sejmu projektów ustaw ograniczających liczbę kadencji w gminach.

W trwającej obecnie debacie liderzy partii nie ukrywają swoich intencji, co dobitnie potwierdziła publicznie sformułowana propozycja, by w wyborach samorządowych mogli uczestniczyć wyłącznie kandydaci zgłoszeni przez partie polityczne. Jest to rozwiązanie niedemokratyczne, antyobywatelskie, niezgodne z zasadą pomocniczości. Stanowi też zagrożenie dla jednego z największych sukcesów polskiej reformy samorządowej: polskie gminy nie są upartyjnione, są obywatelskie. W ich organach dominują osoby zgłoszone przez grupy obywateli, środowiska lokalne, organizacje pozarządowe. Dla liderów partyjnych są to „kliki”, „układy nieformalne” itp. Szkoda, że działacze partyjni okazują w ten sposób brak szacunku dla bezpartyjnej większości Polaków.

¹ patrz opinia prawna zamówiona przez Związek Miast Polskich w roku 2013 (www.miasta.pl)

Aspekt motywacji indywidualnej

Proponowane przez działaczy partyjnych rozwiązania oznaczają znaczące zwiększenie zagrożenia wzrostu roli doraźnych motywów przy podejmowaniu decyzji o ubieganiu się o mandat wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Dłuższa perspektywa budowania rozwoju miasta czy gminy zostanie zastąpiona w pierwszej kadencji chęcią zapewnienia sobie reelekcji, a w drugiej – korzystnego dla siebie zakończenia urzędowania w gminie. Sprzyjać temu będą krótkie w istocie kadencje organów wykonawczych. Pierwsze cztery lata zwykle nie wystarczą im na praktyczne wdrożenie ważnych elementów swego programu, a kolejne – to szybko zbliżające się zakończenie gminnego epizodu.

Trzeba podkreślić, że polskie doświadczenie samorządowe wyraźnie potwierdza, że osoby uznane przez społeczność lokalną za dobrych gospodarzy zarządzają miastami i gminami przez więcej niż dwie kadencje, uzyskując powszechny szacunek i poparcie. Odgórne odebranie społecznościom lokalnym tych liderów będzie działaniem na szkodę mieszkańców.

Warszawa, 20 stycznia 2017