

**STANOWISKO****Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego  
nr 1/2017 z dnia 13.03.2017 r.**

**w sprawie proponowanych zmian w Kodeksie Wyborczym  
poprzez ograniczenie możliwości kandydowania w wyborach  
do organów wykonawczych gmin**

Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, działając na podstawie § 6 pkt 1 i 4 w zw. z § 19 ust. 1 pkt 14 Statutu Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego, wyraża swój stanowczy sprzeciw wobec propozycji wprowadzenia **ograniczenia swobody wyborów do organów wykonawczych gmin poprzez limitowanie możliwości zajmowania stanowiska wójta, burmistrza i prezydenta do dwóch kadencji.**

W głębokim przekonaniu ZGWL wprowadzenie powyższego rozwiązania stanowi jawne złamanie zasady nie działania prawa wstecz (*lex retro non agit*) oraz naruszenie podstawowych norm obowiązujących w państwie demokratycznym. Mieszkańcy gminy – najniższego szczebla administracji samorządowej - tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, która z natury rzeczy znajduje się najbliżej spraw dotyczących funkcjonowania gminy i posiadają najlepszą wiedzę, kogo należy obdarzyć zaufaniem w wolnych i bezpośrednich wyborach do organów j.s.t. Pozbawienie obywateli elementarnej możliwości dokonania pełnego, niczym nie skrępowanego wyboru, stoi w sprzeczności z ideą samostanowienia oraz znacząco podważa zasadę suwerenności samorządów lokalnych.

Jak zostało to już zasygnalizowane, powyższe rozwiązanie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady *lex retro non agit*. Za takowe należy bowiem uznać wprowadzenie przedmiotowego zakazu już względem osób, które aktualnie pełnią po raz drugi swoje funkcje w organach wykonawczych gmin. Oczywistym jest, że zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa, normy powszechnie obowiązujące powinny znajdować zastosowanie do stanów przyszłych, a więc w tym przypadku do kadencji, które miałyby się rozpocząć dopiero po wejściu w życie stosownej ustawy. ZGWL nie zgadza się z opinią, iż naruszenie w/w zasady nie pogwałca praw ogółu obywateli, a wyłącznie prawa jednostek – osób sprawujących po raz drugi z rządu swoje funkcje w organach wykonawczych gmin, albowiem wykluczenie tych osób w istocie ogranicza jednocześnie prawo każdego mieszkańca do wyboru w/w osoby na kolejną kadencję. Tym samym nie należy poczytywać przedmiotowego zakazu jako zamachu na interes wójtów, burmistrzów i prezydentów, ile jako zamach na prawa obywateli do nieskrępowanego wyboru dowolnego kandydata według ich własnej suwerennej decyzji.

Proponowane rozwiązanie, ograniczające krąg osób mogących startować w wyborach, będzie stanowiło naruszenie jednego z podstawowych praw obywatelskich - biernego prawa wyborczego. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej bierne prawo wyborcze może podlegać ograniczeniu, nie mniej w art. 31 ust. 3 Konstytucji dokładnie określono, kiedy takie

ograniczenie można w drodze ustawy wprowadzić, tj. wskazano, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Dlatego proponowany zakaz dotyczący możliwości startu w wyborach i wybierania dotychczasowych wójtów, burmistrzów i prezydentów sprawujących swoje funkcje co najmniej dwie kadencje, będzie niezgodny z ustawą zasadniczą.

Wprowadzenie decyzją organów centralnych ograniczenia w możliwości wyboru osób na funkcje w organach samorządowych stanowi również przejaw naruszenia standardów wpływających z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, który m. in. w art. 4 ust. 4 stanowi, 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. Z powyższego wynika, że samorząd terytorialny powinien być samodzielny, a jego kompetencje co do samostanowienia, w tym do decydowania o personaliach osób zarządzających samorządem, nie powinny być w żadnej mierze ograniczane przez organy administracji centralnej.

Omawiając zjawisko limitowania kadencji w samorządach należy również zwrócić uwagę, że takowe ograniczenie obowiązuje tylko w dwóch europejskich państwach, i to według zupełnie innych zasad niż proponowane. W szczególności należy zwrócić uwagę, że w państwach tych, jak również we wcześniej prezentowanych propozycjach zmian kodeksu wyborczego, wprowadzenie limitowania kadencji zawsze wiązało się z jednoczesnym wydłużeniem czasu jej trwania, tak aby stworzyć włodarzom odpowiednie ramy czasowe i warunki do prawidłowego i efektywnego sprawowania funkcji. W polskich realiach sprawowanie funkcji nawet przez dwie czteroletnie kadencje stanowi czas, który może okazać się niewystarczającym do skutecznego zrealizowania polityki kandydata. Należy mieć na uwadze, że osoby pełniące swoje funkcje po raz pierwszy poświęcają de facto pierwszą kadencję na naukę, którą mogą efektywnie spożytkować dopiero w czasie kolejnych czterech lat, a które w praktyce okazują się - już teraz - czasem zbyt krótkim. Taki schemat sprawowania władzy będzie więc oddziaływał negatywnie na prawidłowe zarządzenie gminą, a tym samym na jej prawidłowy rozwój.

Ponownie posługując się przykładem należy podkreślić, że aktualny system samostanowienia gmin i procedury wyborów ich organów wykonawczych funkcjonuje prawidłowo i nie pozwala na tworzenie „układów” personalnych, które można i należy likwidować wyłącznie w drodze ustawowego limitowania kadencji. W województwie lubuskim ostatnie wybory samorządowe objęły 83 gminy, gdzie wybierano 42 burmistrzów i prezydentów oraz 41 wójtów, przy czym wybrano 23 nowych burmistrzów i prezydentów (54,76% nowych) oraz 14 nowych wójtów (34,15% nowych). Łącznie więc do organów wykonawczych gminy w 44,57% przypadków wybrano nowe osoby na pierwszą kadencję. Powyższe unaocznia, że społeczności lokalne potrafią samodzielnie i z dużą skutecznością kreować zmiany personalne w organach wykonawczych gmin. Zjawisko to nie musi być więc korygowane wprowadzeniem limitów kadencji.

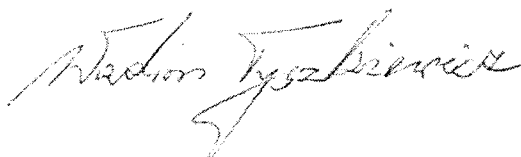
Poza powyższymi danymi, przeciwko wprowadzeniu limitowania kadencji organów

wykonawczych gmin przemawiają również argumenty społeczne. Mieszkańcy gmin oczekują, że jednostkami samorządu terytorialnego będą zarządzać najlepsi kandydaci. Tymczasem wprowadzenie omawianych limitów spowoduje, że piastowanie funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta stanie się zajęciem mniej atrakcyjnym. Sprawowanie w/w funkcji wiąże się bardzo często z koniecznością rezygnacji z dotychczasowej pracy zawodowej oraz zmianą sposobu życia oraz realnym brakiem możliwości powrotu po ośmiu latach przerwy do dotychczasowych zajęć. Perspektywa związania się z samorządem tylko na osiem lat może więc okazać się mało atrakcyjną ofertą dla osób o najwyższych kwalifikacjach. Taki stan rzeczy rodzi więc obawę, że w wyborach do organów wykonawczych będą startować niekoniecznie najlepsi kandydaci, wyłącznie w celu zdobycia władzy jako atrybutu, co będzie prowadzić do degradacji kadry zarządzającej gminami.

Limitowanie kadencyjności wpływa także negatywnie na motywację do pracy i do podejmowania trudnych decyzji przez wójta, burmistrza, czy prezydenta w trakcie drugiej kadencji, gdyż bez względu na swoje zaangażowanie i sukcesy, jego misja i tak nie zostanie przedłużona. Tym samym ograniczenia w tym zakresie uniemożliwiają planowanie i realizację strategii rozwoju gminy, albo ograniczają ją do działań krótkoterminowych.

Przy podejmowaniu dyskusji na temat limitowania kadencyjności nie można również tracić z pola widzenia faktu, że jeżeli głównym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem tego typu ograniczeń jest potrzeba wyeliminowania osób, które nie dają gwarancji najlepszego sprawowania funkcji, a których trudno jest odwołać w powszechnych wyborach, to realizacja tego celu winna objąć wszelkie organy władzy państwowej na wszystkich szczeblach. Większość wyborów powszechnych w Polsce, a w szczególności wyborów do Sejmu, czy też Sejmików jest ukształtowanych w taki sposób, że w praktyce dają gwarancję wyboru liderów list wyborczych i partii politycznych. Tym samym eliminacja tego typu osób z życia publicznego jest jeszcze trudniejsza niż wójtów, burmistrzów i prezydentów. Jeżeli więc zamiarem ustawodawcy jest wola wymiany kadr, to dla skuteczności takiej reformy koniecznym jest wprowadzenie limitowania kadencji we wszystkich rodzajach wyborów do organów władzy publicznej. Rezygnacja z takiego postulatu powoduje, że jawnym staje się, iż faktycznym celem planowanej reformy jest tylko i wyłącznie doprowadzenie do eliminacji z najbliższych wyborów samorządowych osób cieszących się faktycznym poparciem społeczeństwa.

Na zakończenie zasadnym jest przytoczenie refleksji eksponowanej w trakcie obchodów 25-lecia samorządu terytorialnego, zgodnie z którą reforma samorządowa, jaka miała miejsce 27 lat temu, była największym osiągnięciem procesu transformacji po 89' roku. Dzięki temu, w samorządach mamy prawdziwych gospodarzy dbających o lokalne społeczności. Mamy świadomość tego, że samorząd wymaga już reform. Jesteśmy za zmianami, ale przeciwko demolowaniu samorządu i próbom podporządkowywania go interesom partyjnym. Potrzebujemy zmian przemyślanych, skonsultowanych ze społeczeństwem i środowiskiem samorządowym.



**Otrzymują:**

1. Pan Andrzej Duda – Prezydent RP
2. Pan Marek Kuchciński – Marszałek Sejmu RP
3. Pan Stanisław Karczewski – Marszałek Senatu RP
4. Pani Beata Szydło – Prezes Rady Ministrów
5. Pan Andrzej Maciejewski – Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Poseł na Sejm RP
6. Pan Piotr Zientarski – Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Senator RP
7. Pani Iwona Wieczorek – Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego
8. Pan Szymon Wróbel – Sekretarz Strony Rządowej, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
9. Pan Andrzej Porawski - Sekretarz Strony Samorządowej, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
10. Pan Jarosław Kaczyński – Prezes Partii Prawo i Sprawiedliwość
11. Pan Jarosław Gowin – Prezes Partii Polska Razem
12. Pan Grzegorz Schetyna – Prezes Partii Platforma Obywatelska
13. Pan Paweł Kukiz – Prezes Partii Kukiz'15
14. Pan Ryszard Petru – Prezes Partii Nowoczesna
15. Pan Władysław Kosiniak-Kamysz – Prezes Partii Polskie Stronnictwo Ludowe
16. Pani Elżbieta Bińczycka – Prezes Partii Unia Demokratów Europejskich
17. Pan Kornel Morawiecki – Prezes Koła Wolni i Solidarni
18. Pan Władysław Dajczak – Wojewoda Lubuski
19. Pani Elżbieta Polak – Marszałek Województwa Lubuskiego
20. Pan Czesław Fiedorowicz – Przewodniczący Sejmiku Województwa Lubuskiego
21. Pan Mirosław Głaz – Przewodniczący Konwentu Powiatów Województwa Lubuskiego, Starosta Krośnieński
22. Pan Stefan Niesiołowski – Poseł na Sejm RP
23. Pani Bożenna Bukiewicz – Poseł na Sejm RP
24. Pani Katarzyna Osos – Poseł na Sejm RP
25. Pani Krystyna Sibińska – Poseł na Sejm RP
26. Pan Tomasz Kucharski – Poseł na Sejm RP
27. Pani Elżbieta Rafalska – Poseł na Sejm RP
28. Pan Marek Ast – Poseł na Sejm RP
29. Pan Jerzy Materna – Poseł na Sejm RP
30. Pan Artur Zasada – Poseł na Sejm RP
31. Pan Jacek Kurzępa – Poseł na Sejm RP
32. Pan Jarosław Porwich – Poseł na Sejm RP
33. Pan Paweł Pudłowski – Poseł na Sejm RP
34. Pan Władysław Komarnicki – Senator RP
35. Pan Waldemar Ślugocki – Senator RP
36. Pan Robert Dowhan – Senator RP
37. Pan Zygmunt Frankiewicz - Prezes Związku Miast Polskich
38. Pan Marek Olszewski – Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP
39. Pan Rafał Dutkiewicz – Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich
40. Pan Wojciech Długoborski – Prezes Zarządu Unii Miasteczek Polskich
41. Pan Ludwik Węgrzyn - Przewodniczący Zarządu Związku Powiatów Polskich
42. Sygnatariusze Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
43. „Wspólnota”
44. „Gazeta Wyborcza”
45. „Rzeczpospolita”
46. „Gazeta Prawna”

47. „Gazeta Lubuska”
48. TVP3 Gorzów Wielkopolski
49. Radio Zachód S.A.
50. portalsamorzadowy.pl
51. wartowiedziec.org
52. samorzad.pap.pl

## WZÓR UCHWAŁY PRZYGOTOWANY PRZEZ ZGW RP

### UCHWAŁA

Rady Gminy...

z dnia ...

w sprawie sprzeciwu wobec zapowiadanych zmian prawa samorządowego w Polsce

Działając na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016r. poz. 446 z późn. zm.), art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz. U. z 1994r. Nr 124, poz. 607) oraz ... Statutu Gminy ... (Dz. Urz. Woj. ...) Rada Gminy ... uchwala co następuje:

#### § 1.

1. Rada Gminy ... wyraża **zdecydowany sprzeciw** wobec zapowiadanych zmian prawa samorządowego w Polsce, w szczególności w zakresie rozwiązań o charakterze ustrojowym.
2. Rada Gminy ... stwierdza, że pojawiające się w przestrzeni publicznej kategorię zapowiedzi radykalnych zmian w samorządowym prawie wyborczym w zakresie rewizji zakresu okręgów wyborczych, ograniczenia możliwości udziału w procesie wyborczym komitetów obywatelskich, podniesienia progów wyborczych, ograniczenia kadencyjności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, a także ograniczenia obywatelom ich konstytucyjnych praw i wolności w szczególności wynikających z art. 62 Konstytucji RP – godzą w prawa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Wszelkie zmiany prawa samorządowego powinny być uprzednio poddane możliwie szerokim **konsultacjom społecznym**, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w szczególności z przedstawicielami organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego.

#### § 2.

1. Rada Gminy ... **apeluje** o respektowanie w toku prac nad zmianami prawa samorządowego w Polsce postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, w tym Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W szczególności członkowie społeczności lokalnych powinni mieć zagwarantowane prawo decydowania o najważniejszych sprawach dotyczących ich wspólnoty samorządowej, w tym o wyborze osób wchodzących w skład organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.
2. Rada Gminy ... **apeluje** do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, parlamentu, rządu Rzeczypospolitej Polskiej i polityków o niepodejmowanie decyzji godzących w prawa wyborcze obywateli Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Rada Gminy ... **apeluje** o podjęcie rzetelnych prac zmierzających do systemowego przeglądu prawa samorządowego, w szczególności prawa ustrojowego, a następnie wypracowania kompleksowej propozycji zmian w tym zakresie.

### § 3.

1. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi ... oraz Przewodniczącemu Rady Gminy...
2. Upoważnia się osoby, o których mowa w ust. 1, do podejmowania wszelkich działań zmierzających do przedstawienia niniejszej uchwały właściwym organom władzy publicznej oraz jej przedstawicielom.

### § 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### UZASADNIENIE:

W ostatnim czasie, w dyskusji publicznej, a w szczególności w wypowiedziach przedstawicieli różnych ugrupowań politycznych, narasta fala niechęci w stosunku do samorządu terytorialnego oraz jego przedstawicieli. Formułowane w tym zakresie zarzuty uzasadniane są populistycznymi hasłami nieznanymi oparcia w faktach. W oparciu o wadliwą diagnozę – formułowaną, jak można przypuszczać wyłącznie dla osiągnięcia krótkoterminowych celów politycznych, proponuje się wprowadzenie brzemiennej w skutkach zmian o charakterze systemowym, mających doprowadzić do ograniczenia swobody poszczególnych wspólnot samorządowych. W ten sposób próbuje się dyskredytować dorobek tychże wspólnot samorządowych i ich organów oraz działania podejmowane w tym zakresie na przestrzeni ostatnich 27 lat.

W związku z powyższym, Rada Gminy ..., będąca organem na rzecz którego ustanowiono domniemanie kompetencji we wszystkich sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej nie zastrzeżonych dla innych organów, **wyraża zdecydowany sprzeciw wobec zapowiadanych zmian prawa samorządowego Polsce**, w szczególności w zakresie rozwiązań o charakterze ustrojowym. Dotyczy to przede wszystkim zapowiedzi zmian w samorządowym prawie wyborczym – w tym ograniczenia czynnego i biernego prawa wyborczego – oraz sposobu realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie proponowane **zmiany prawa samorządowego muszą być zgodne z postanowieniami Konstytucji RP** – w tym zasadą pomocniczości, zasadą decentralizacji, zasadą samorządu terytorialnego oraz gwarancjami zawartymi w Rozdziale VII „Samorząd terytorialny” - oraz wiążącym Polskę prawem międzynarodowym, w tym Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. W szczególności członkowie społeczności lokalnych muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania o najważniejszych sprawach dotyczących ich wspólnoty samorządowej, w tym o wyborze osób wchodzących w skład organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

**Wszelkie zmiany prawa samorządowego powinny być uprzednio poddane możliwie szerokim konsultacjom społecznym**, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w szczególności z przedstawicielami organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczy to w szczególności projektów poselskich, które coraz częściej dotycząc kluczowych spraw ustrojowych, wnoszone są z pominięciem określonego przepisami prawa trybu konsultacji i opiniowania, w szczególności przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Rada Gminy ... dostrzega przy tym konieczność podjęcia rzetelnych prac zmierzających do systemowego przeglądu prawa samorządowego, w szczególności prawa ustrojowego, a następnie wypracowania kompleksowej propozycji zmian w tym zakresie. Bez podjęcia działań w tym zakresie kolejne zmiany prawa samorządowego będą nadal interwencyjne, fragmentaryczne i niespójne.