

Agata Pyrzyńska
Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0002-4573-4310
agata.pyrzynska@usz.edu.pl

Rozważania wokół prawnej dopuszczalności ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gmin

Wstęp

Problematyka samorządowego prawa wyborczego w ostatnich latach była przedmiotem szczególnego zainteresowania polskiego ustawodawcy. W latach 2018–2023 zostało dokonanych wiele zmian legislacyjnych w tym obszarze¹. Jedną z najbardziej doniosłych, a zarazem wzbudzającą najwięcej kontrowersji było ustawowe ograniczenie liczby kadencji, podczas których mandat organu wykonawczego w gminie (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) może sprawować ta sama osoba. Rozwiązanie to wprowadzone zostało ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych². Instytucja ta nie stanowi odosobnionego przypadku w skali europejskiej, choć trzeba zauważyć, że w innych systemach pojawia się ono stosunkowo rzadko³. *De lege lata* zgodnie z nowo dodanym art. 11 § 4

¹ Szerzej na temat tych zmian: A. Pyrzyńska, *Ewolucja samorządowego prawa wyborczego w latach 2018–2023 (wybrane problemy)*, [w:] A. Bisztyga, J. Ciapała, A. Pyrzyńska (red.), *Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów* [w druku].

² Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130), dalej jako ustawa z 11 stycznia 2018 r.

³ Ograniczenia tego rodzaju występują we Włoszech, w Portugalii, Niemczech oraz w Szwajcarii. We Włoszech lokalni władarze mogą sprawować urząd przez dwie kolejne 5-letnie kadencje. W Portugalii ta sama osoba może pełnić funkcję burmistrza maksymalnie przez trzy kadencje, które trwają 4 lata. W przypadku Niemiec rozwiązania różnią się w zależności od regulacji przyjętych w poszczególnych landach. Burmistrzowie mogą sprawować swoje urzędy do osiągnięcia 65 lat (z możliwością zakończenia rozpoczętej kadencji). Okres kadencji waha się od 4 do 12 lat. W Szwajcarii ewentualne limity kadencji wprowadza się na gruncie prawa lokalnego. Szerzej: D. Szczepański, *Diwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce w opiniach elektoratów ugrupowań i komitetów wyborczych w wyborach do sejmików województw w 2018 roku*,

Kodeksu wyborczego⁴ „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”. Należy podkreślić, że postulat wprowadzenia tego rozwiązania, nazywanego niekiedy także mianem *term limits*, do polskiego samorządowego prawa wyborczego pojawiał się już wielokrotnie (m.in. podczas prac Sejmu IV, VI czy VII kadencji)⁵, przy czym jego orędownikami byli reprezentanci różnych sił politycznych⁶. W trakcie prac parlamentarnych zgłaszano rozliczne argumenty przemawiające za oraz przeciwko wprowadzeniu wskazanego rozwiązania, przy czym głosy aprobuujące miały raczej wymiar polityczny aniżeli walor prawny. Różne były także szczegółowe założenia dotyczące finalnej konstrukcji tej instytucji. Ostatecznie ustawodawca zdecydował się na zaimplementowanie przedmiotowego rozwiązania do polskiego k.w. w cytowanym brzmieniu i ze skutecznością począwszy od wyborów samorządowych zarządzonych w 2018 r.

Celem niniejszej pracy jest analiza instytucji ograniczenia dopuszczalnej liczby kadencji organów wykonawczych gmin, w tym w szczególności próba zweryfikowania, czy ujęcie tego rozwiązania w systemie prawnym stanowi ograniczenie praw wyborczych obywateli (przede wszystkim biernego, ale pośrednio także i czynnego). Innymi słowy, analiza powinna przynieść odpowiedź na pytanie, czy przyjęte rozwiązanie jest zgodne ze standardami demokratycznego i uczciwego procesu wyborczego. W tym celu należy, po pierwsze, zbadać konstrukcję rzeczonyj instytucji; po drugie, zastanowić się nad argumentami przemawiającymi za oraz przeciwko wprowadzeniu tego rozwiązania do polskiego prawa wyborczego. Choć na temat ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast powstało już kilka opracowań, to wydaje się, że zasadne jest pochylenie się nad tym problemem, chociażby biorąc pod uwagę okoliczność, że właśnie w 2024 r. zakończyła się pierwsza z kadencji wliczanych do limitu, o którym mowa w art. 11 § 4 k.w., co oznacza, że właściwie od tego momentu mogą pojawiać się pierwsze problemy praktyczne

„Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2021, vol. 69(1), s. 172; A. Gendźwiłł, P. Swianiewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, s. 3, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Czy-potrzebujemy-limitu-kadencji-w-samorzadzie.pdf> (data dostępu: 30.05.2024)

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 721), dalej jako k.w.

⁵ Przeglądu proponowanych rozwiązań dokonał m.in. M. Tarasek, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2, passim; szerzej na temat dyskusji nad wprowadzeniem tego rozwiązania w toku prac Sejmu VIII kadencji, w trakcie których instytucja ta została przyjęta, m.in. M. Czakowska, *Wokół ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, [w:] A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Raźny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, t. 2, Toruń 2019, s. 33–55.

⁶ K. Skotnicki, *W sprawie dopuszczalności zakresu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2018, nr 23, s. 9.

w zakresie interpretacji tego przepisu, chociażby w kontekście kadencji niepełnych. W pracy wykorzystano metodę formalnoprawną oraz dokonano przeglądu literatury przedmiotu.

Konstrukcja *term limits* w odniesieniu do organów wykonawczych gmin

Dokonując analizy rozwiązania polegającego na ograniczeniu dopuszczalnej liczby kadencji organów wykonawczych gmin, w pierwszej kolejności należy przeanalizować elementy konstrukcyjne tej instytucji. Jak wskazywano wcześniej, zgodnie z art. 11 § 4 k.w. nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach zarządzonych na podstawie art. 474 § 1 k.w. Oznacza to tym samym – ujmując rzecz najprościej – zakaz wyboru tej samej osoby na trzecią kadencję w tej samej jednostce samorządu terytorialnego.

Co ważne, ograniczenie liczby kadencji związane jest ze ściśle określoną gminą. Osoba, która piastowała już dwukrotnie funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w danej jednostce, nie będzie mogła zostać zarejestrowana przez właściwą gminną (miejską) komisję wyborczą jako kandydat w kolejnych wyborach, o ile zgłoszenie dotyczyłoby tej samej gminy. *In contrario* nie ma przeszkód prawych, by ten sam kandydat zgłosił chęć kandydowania w innej gminie⁷, w tym także w jednostce ościennej. Przepisy nie limitują także możliwości skorzystania przez taką osobę z biernego prawa wyborczego w innych rodzajach wyborów samorządowych, a zatem w wyborach do rady gminy (nawet tej, w której ów kandydat uprzednio pełnił funkcję organu wykonawczego), a także do rady powiatu czy sejmiku województwa. Doświadczenie i kompetencje osoby piastującej wcześniej funkcję wójta mogą zatem zostać wykorzystane w innym obszarze funkcjonowania samorządu.

Po drugie, ograniczenie statuowane w art. 11 § 4 k.w. dotyczy dwóch uprzednich kadencji. W tym miejscu należy jednak zastanowić się nad dwiema szczegółowymi kwestiami. Przede wszystkim czy art. 11 § 4 k.w. odnosi się tylko do dwóch kadencji następujących bezpośrednio po sobie, czy też może wystąpić między nimi przerwa. W pierwszym przypadku mielibyśmy do czynienia wyłącznie z czasowym ograniczeniem biernego prawa wyborczego, podczas gdy drugie wiąże się z całkowitym wyłączeniem prawa wybieralności w kolejnych (trzecich) wyborach na urząd wójta danej gminy. Po wtóre, należy zastanowić się jak traktować przypadek przerwanej kadencji, która nie obejmuje pełnego 5-letniego okresu wykonywania mandatu. Odnosząc się do pierwszej z zary-

⁷ K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 80.

sowanych wątpliwości, jak się wydaje, literalna interpretacja rzeczonoego przepisu nie wskazuje, by dwie kadencje musiały wystąpić jedna po drugiej (a zatem zakaz ma charakter trwały w tym sensie, że obowiązuje także po ewentualnej przerwie⁸). Mowa bowiem o osobie, „która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta”. Ustawodawca nie wskazuje, by kadencje te musiały cechować się ciągłością, choć z drugiej strony taka konstrukcja przepisu osłabia argumenty przywoływane przez projektodawcę, który wskazywał, że zasada ograniczenia kadencji ma służyć „wykluczeniu zjawisk niepożądanych. Takimi zjawiskami może być powstanie szerokokorozumianych powiązań korupcyjnych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta”⁹. O powstanie tego rodzaju zjawisk – jak się wydaje – zdecydowanie łatwiej właśnie wtedy, gdy wykonywanie określonej funkcji ma charakter ciągły. Co więcej, brak zastrzeżenia przez prawodawcę, że chodzi o dwie kadencje następujące po sobie, skłania do zadania pytania o celowość wyłączenia możliwości piastowania kolejnej (trzeciej) kadencji, gdy po poprzednich upłynął znaczący okres czasu. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której osoba pełniąca dwie kadencje chciałaby kandydować na stanowisko organu wykonawczego gminy po dłuższym okresie, np. po 15-letniej czy 20-letniej przerwie. W takim przypadku niebezpieczeństwo utrzymania układu zależności, w warunkach realizacji nowej polityki przez zupełnie innego włodarza, wydaje się być raczej znikome. Druga z zasygnalizowanych wątpliwości dotyczy sytuacji, gdy wójt nie zrealizował pełnej 5-letniej kadencji. W tym przypadku sprawa nieco się komplikuje, gdyż językowa wykładnia art. 11 § 4 k.w. nakazuje przyjąć odmienne rozwiązanie w odniesieniu do osób wybranych w wyborach zarządzonych w związku z upływem kadencji organów samorządu, a inne wtedy, gdy mowa o wójcie powołanym w wyborach przedterminowych (w toku kadencji organów wybranych w wyborach zarządzonych zgodnie z art. 371 k.w.). W pierwszym przypadku należałoby uznać, że nawet wtedy, gdy określona osoba nie zrealizowała pełnej kadencji, nie będzie mogła kandydować na urząd wójta po raz trzeci. Wniosek taki można wywieść, biorąc pod uwagę, iż w myśl omawianego przepisu nie ma prawa wybieralności „osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1”. Ustawodawca nie posłużył się w tym przypadku zwrotem „osoba, która wykonywała mandat wójta przez dwie pełne kadencje”, lecz – jak wskazano – „została wybrana na wójta”. Po drugie, jak wyraźnie wskazał ustawodawca, dyspozycja art. 11 § 4 k.w. znajdzie za-

⁸ A. Rakowska-Trela, [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 31.

⁹ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001, Sejm VIII kadencji, s. 19, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001> (data dostępu: 31.05.2024).

stosowanie do tych przypadków, w których wójt został wybrany w wyborach zarządzonych na podstawie art. 474 § 1 k.w., a zatem w wyborach odbywających się w związku z upływem kadencji, nie zaś w wyborach przedterminowych, o których stanowi art. 474 § 2 k.w. Z rzezonego przepisu wynikałoby zatem, że wójtowie wybrani w toku kadencji nie będą objęci przedmiotowym ograniczeniem. Pojawia się jednak pytanie, czy faktycznie wolą ustawodawcy było różnicowanie tych dwóch przypadków. Nie ulega wątpliwości, że chodziło zapewne o wyłączenie zasady dwukadencyjności w przypadkach realizacji kadencji niepełnych przez wójtów wybranych w wyborach przedterminowych, by umożliwić im realizację praw wyborczych bez nadmiernych ograniczeń. Jednocześnie ustawodawca nie zauważył, że przyjęte brzmienie przepisu ograniczyło prawo wybieralności osób, które co prawda zostały wybrane w wyborach, o których mowa w art. 474 § 1 k.w., ale z jakichś względów, w szczególności losowych (np. poważna choroba), nie będą mogły dokończyć rozpoczętej kadencji. Wydaje się, że takie rozróżnienie nie ma racjonalnego uzasadnienia i jest raczej wynikiem braku należytego namysłu nad finalnym brzmieniem art. 11 § 4 k.w. aniżeli świadomym zabiegiem legislacyjnym¹⁰. W konsekwencji regulacja ta może być w przyszłości kwestionowana z punktu widzenia zasady równości szans wyborczych.

Odnosząc się do wątpliwości dotyczących przypadków objętych wspomnianym zakazem, warto także zasygnalizować, że problemy praktyczne z jego interpretacją mogą pojawić się również w kontekście gmin, w przypadku których zaistnieją przekształcenia podmiotowe. Jak wskazuje Krzysztof Kozłowski, w szczególności problematyczne mogą okazać się sytuacje, w których dojdzie np. do nadania praw miejskich, zmiany nazwy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego czy też do modyfikacji powierzchni gminy. W takich przypadkach konieczne będzie rozstrzygnięcie, czy mamy do czynienia z gminą, w której wójt wykonywał już swoją kadencję, czy też z nowym bytem prawnym, a co za tym idzie – limit kadencji trzeba będzie liczyć wówczas od nowa¹¹.

Argumenty natury pozaprawnej

Postulat wprowadzenia zasady dwukadencyjności organów wykonawczych gmin wiązał się z dyskusją, podczas której zgłaszano liczne argumenty przemawiające zarówno za, jak i przeciwko przyjęciu tego rozwiązania. Analiza

¹⁰ Co prawda można też podnieść, że przepis ten zabezpiecza, by wójtowie nie składali rezygnacji tuż przed zakończeniem drugiej kadencji, jednakże nie wydaje się, by tego rodzaju praktyka miała okazać się nagminna.

¹¹ K. Kozłowski, *Prawny wymiar ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 1(53), s. 46.

formułowanych stanowisk pozwala na stwierdzenie, że zdecydowanie częściej w debacie odnoszono się do kwestii natury politycznej aniżeli prawnej. Jest to doskonale widoczne także w treści samego uzasadnienia do projektu ustawy z 11 stycznia 2018 r., w którym projektodawca nie dość, że kwestię tę potraktował wyjątkowo lakonicznie¹², to także nie odniósł się do uwarunkowań prawnych, a wyłącznie pobieżnie do politologiczno-socjologicznej sfery oddziaływania projektowanych regulacji. Tego typu podejście zaskakuje, przede wszystkim mając na względzie doniosłość analizowanej zmiany, koncentrującej się przecież na ograniczeniu podstawowego konstytucyjnego prawa politycznego. W uzasadnieniu do projektu ustawy, po pierwsze, podniesiono, że zdarzały się przypadki, w których ta sama osoba pełniła funkcję wójta przez kilkanaście lat, co prowadziło w niektórych sytuacjach do powstawania zjawisk niepołączonych, jak szeroko rozumiane powiązania korupcyjne czy grupy interesów, niekoniecznie związane z rozwojem gminy czy miasta. Po wtóre, uznano, że wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje usprawnienie pracy wójta poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych, a także pozwoli na nadawanie nowych impulsów w rozwoju gmin i miast¹³. Co ciekawe, nie podano jednak żadnych danych czy dowodów, które mogłyby potwierdzać, że dotychczasowy system nieprzewidujący instytucji *term limits* w działalności organów wykonawczych faktycznie skutkowało zjawiskami niekorzystnie wpływającymi na rozwój gmin. Trudno zatem uznać argumentację projektodawcy za przekonującą, a dodatkowo uzasadnienie to należy określić jako nieprzystające do wymogów praworządnego procesu tworzenia prawa.

Jednym z najczęściej przywoływanych argumentów pozaprawnych, przemawiających za analizowanym rozwiązaniem, jest bez wątpienia stabilizacja osoby wójta oraz skupionego wokół niego środowiska politycznego i aparatu administracyjnego. Długoletnie pełnienie funkcji przez tę samą osobę może skutkować utrzymaniem przez dłuższy czas tej samej wizji działania jednostki, a w konsekwencji ograniczać chęć rozwoju i nadawania nowych impulsów do rozwoju gminy, a więc przyczyniać się do rutynowego podejścia do obowiązków, które z czasem przestają być traktowane przez pełniącego funkcję od lat wójta, jako wyzwanie i służba publiczna, a raczej jako codzienna, żmudna praca. Co więcej, utrzymanie *status quo* na stanowisku organu wykonawczego gminy przez wiele lat może przekładać się na brak rotacji kadr skupionych wokół niego, a tym samym oddziaływać nie tylko na jakość zarządzania, ale także obniżać standardy funkcjonowania gminy w związku z brakiem motywacji do podejmowania nowych wyzwań czy implementowania innowacyjnych

¹² K. Składowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3, s. 7; M. Suska, *Zasada kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Politologiczne” 2021, vol. 59, s. 258.

¹³ Uzasadnienie do poselskiego projektu..., s. 19.

rozwiązań. Długoletnie pełnienie funkcji przez tę samą osobę może ograniczać dostęp do stanowisk publicznych przez osoby mające świeże spojrzenie na sprawy gminy, co przekłada się na jakość demokracji lokalnej, w której obniżone są morale młodych do działania na rzecz społeczności lokalnych i podejmowania prób zmiany układu politycznego. Sama zmiana osoby wójta w warunkach wyraźnie utrwalonego układu politycznego może (choć nie musi) być zadaniem trudnym i realizowanym w warunkach nierównych szans kandydatów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że znany od kilku kadencji wójt cieszy się zwykle rozpoznawalnością¹⁴, a dodatkowo nierzadkim zjawiskiem jest wykorzystywanie przez takie osoby zasobów publicznych do prowadzonej przez siebie kampanii wyborczej, co – choć prawnie zakazane – w praktyce ułatwia rywalizację o stanowisko. Brak ograniczenia liczby kadencji może także sprzyjać powstawaniu zjawisk korupcyjnych, związanych z tworzeniem się grup interesów wokół pełniącego przez wiele lat funkcję organu wykonawczego gminy. Stabilizacja osoby piastuna władzy lokalnej stwarza bowiem poczucie braku kontroli nad działaniami gminy i zachęcać do podejmowania aktywności sprzyjających partykularnym interesom wyłącznie określonych grup czy środowisk lokalnych.

Odnosząc się natomiast do argumentów pozaprawnych przemawiających przeciwko zasadzie dwukadencyjności organów wykonawczych gmin, w pierwszej kolejności nie sposób nie wskazać, że rozwiązanie to skutkuje przyznaniem pierwszeństwa liczbie kadencji kosztem potencjału merytorycznego kandydatów. Sam fakt pełnienia funkcji przez dłuższy czas nie zawsze musi powodować powstanie układów o charakterze korupcyjnym, przeciwnie – niekiedy może wpływać pozytywnie na rozwój gminy, umożliwiając realizację długofalowych założeń i ewolucyjnych zmian przez osoby piastujące funkcję organu wykonawczego. Zdobyte doświadczenie, wiedza i kompetencje w wielu gminach, szczególnie rozwijających się, mogą stanowić dodatkowy atut kandydata, która zna lokalne problemy i uwarunkowania oraz wie, w jakim kierunku polityka gminna powinna podążać. Sztuczne przerwanie służby publicznej takiej osoby spowodowane ustawowym ograniczeniem liczby kadencji przypuszczalnie negatywnie oddziałuje zarówno na funkcjonowanie gminy, jak i na nastawienie wyborców, którzy *a limine* tracą możliwość udzielenia poparcia zaufanej i popieranej osobie. Ogranicza się bowiem w tym przypadku ich swobodę decyzyjną¹⁵. Co więcej, nie można generalizować, że szczególne układy okre-

¹⁴ B. Springer, A.J. Jarosz, *Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie zjawisk patologicznych?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3, s. 167–168; M. Wrzałik, *Ograniczenie możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58, s. 132.

¹⁵ Wyborcy w swoich decyzjach wyborczych dokonują najbardziej miarodajnej oceny i rozliczenia urzędującego w gminie (mieście) wóldarza. Pokazują to wyniki ostatnich wyborów samorządowych z 2024 r., w których wystąpiły zarówno przypadki reelekcji osób, które piastowały już

ślane mianem grup interesu kształtują się przez okres więcej niż jednej kadencji. Oczywiście kwestią jest to, że tego rodzaju powiazania mogą powstać równie dobrze już w trakcie trwania pierwszej, 5-letniej kadencji organu¹⁶. Istotnym argumentem przemawiającym przeciwko ograniczeniu liczby kadencji wójtów jest także fakt, że organy te nie są nieusuwalne. W sytuacji gdyby okazało się, że piastujący tę funkcję już po raz kolejny nie realizuje założeń i obietnic wyborczych bądź działa na niekorzyść gminy, istnieje możliwość jego odwołania w drodze referendum lokalnego. Wreszcie należy podkreślić, że limitacja liczby kadencji może także oddziaływać na zaangażowanie samego wójta, który mając wizję końca drugiej kadencji, może wykazywać mniejszą inicjatywę w prorozwojowych przedsięwzięciach.

Argumenty natury prawnej

Choć wskazane wcześniej argumenty natury politologiczno-socjologicznej należy uznać za mające znaczenie w kontekście dyskusji nad wprowadzeniem ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gmin, to nie można uznać ich za decydujące. Największe znaczenie przy ocenie zasadności, a przede wszystkim dopuszczalności implementacji tego rozwiązania do polskiego systemu prawnego, muszą mieć bowiem argumenty o charakterze prawnym, na czele z ustaleniem, czy jest ono zgodne z obowiązującą Konstytucją RP¹⁷.

W pierwszej kolejności należy zastanowić się, czy jakiegokolwiek wytyczne dotyczące możliwości limitowania liczby kadencji wójtów dostarczają akty o charakterze międzynarodowym. W tym kontekście za szczególnie istotne uznać należy Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych¹⁸, opracowany

funkcję organu wykonawczego w gminie od dłuższego czasu, jak i takie, w których dotychczasowi długoletni władarze takiego poparcia nie uzyskali. Wśród przedstawicieli pierwszej grupy warto wskazać np. Prezydenta Lubina Roberta Raczyńskiego, który pełni tę funkcję przez blisko 27 lat i ponownie został wybrany w 2024 r. (w I turze). Innym przykładem może być Prezydent Białegostoku Tadeusz Truskolaski, który po 4 kadencjach ponownie w 2024 r. w I turze uzyskał mandat. Do grupy tej należy zaliczyć także Prezydent Łodzi Hannę Zdanowską oraz Prezydenta Bydgoszczy Rafała Bruskiego – oboje piastują funkcję prezydentów miast od 2010 r. i w 2024 r. rozpoczęli już 4 kadencję (wybrani w I turze). Wśród władarzy drugiej grupy, a zatem tych, którzy po długim okresie urzędowania nie uzyskali wystarczającego poparcia wyborców, odnotować należy m.in.: Prezydenta Gdyni Wojciecha Szczurka, który urząd pełnił od 1998 r., zaś w 2024 r. niespodziewanie przegrał już w I turze wyborów, a także Prezydenta Torunia Michała Zaleskiego, który po 5 kadencjach w 2024 r. nie uzyskał wystarczającego poparcia do objęcia urzędu.

¹⁶ J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 29.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.),

¹⁸ Code of the Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002), CDL-AD (2002)

przez Komisję Wenecką, a także Europejską kartę samorządu lokalnego¹⁹. W pierwszym przypadku właściwie brak jest jakichkolwiek dyrektyw, które mogły bądź zakazywać bądź wspierać ideę wprowadzenia ograniczeń w zakresie liczby sprawowanych kadencji organów wykonawczych. Jeśli natomiast chodzi o drugi z przywołanych aktów, to EKSL wskazuje, że prawo społeczności lokalnych do zarządzania ich sprawami może być realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, a także iż gremia te mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi²⁰. Karta nie precyzuje jednak żadnych szczegółowych wymogów dotyczących tego, jak kształtowane mają być warunki wybieralności tychże „organów wykonawczych”. EKSL zawiera jednak inne, szczególnie doniosłe w kontekście analizowanego zagadnienia rozwiązanie – definiuje bowiem, czym w ogóle jest samorząd lokalny. W art. 3 ust. 1 wskazuje się bowiem, że „oznacza [on – przyp. A.P.] prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. I to właśnie z tego przepisu można wywieść prawo społeczności lokalnych do decydowania także o tym, kto piastować będzie funkcję organu wykonawczego (bądź w organach wykonawczych). Innymi słowy, należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez Huberta Izdebskiego, że przy ewentualnych wątpliwościach konstytucyjnych przepis ten może działać wpierająco na rzecz tezy o niedopuszczalności wprowadzenia ograniczeń liczby kadencji²¹. Taka limitacja godziłaby bowiem w samą ideę samorządności i ograniczała rzeczywisty wpływ społeczności lokalnych (wyborców) na obsadę personalną organów wykonawczych. Rację ma także Konrad Składowski, który wskazuje, że brak literalnych przeciwwskazań czy zakazów ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gmin w przywołanych wyżej dokumentach międzynarodowych nie oznacza, że tego rodzaju ograniczenie jest przez te regulacje choćby zalecane²².

Odnosząc się do natomiast bezpośrednio do regulacji konstytucyjnej, na plan pierwszy wysuwa się konstatacja, że przepisy polskiej ustawy zasadniczej wprost nie regulują zasad posiadania prawa wybieralności w wyborach do

23 rev/ Strasbourg, 23 May 2003, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (data dostępu: 30.05.2024).

¹⁹ Europejska karta samorządu lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607), dalej jako EKSL.

²⁰ Zob. art. 3 ust. 2 EKSL.

²¹ H. Izdebski, *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, s. 4–5, <https://www.batory.org.pl/publikacja/konstytucyjna-dopuszczalnosc-ograniczenia-liczby-kadencji-wojtow-burmistrzow-prezydentow-miast-ze-skutkiem-od-najblizszych-wyborow-w-odniesieniu-do-osob-obecnie-piastujacych-mandat/> (data dostępu: 30.05.2024).

²² K. Składowski, op. cit., s. 9.

organów wykonawczych gmin. Taki stan rzeczy powoduje, że wśród przedstawicieli doktryny ukształtowały się dwa rozbieżne stanowiska co do konstytucyjnej dopuszczalności wprowadzania tego rodzaju ograniczenia. Pierwsze z nich, ujmując rzecz ogólnie, opiera się na założeniu, że skoro ustrojodawca *expressis verbis* nie uregulował przesłanek biernego prawa wyborczego do wskazanego organu na poziomie konstytucyjnym, to należy przyjąć, że pozostawił w tym zakresie pełną swobodę ustawodawcy, który może na poziomie ustawy zwykłej takie ograniczenie wprowadzić²³. Drugie stanowisko, które należy uznać za zdecydowanie bardziej przekonujące, opiera się na założeniu, że fakt nieuregulowania tej kwestii na poziomie konstytucyjnym nie przesądza sam w sobie o dopuszczalności jego przyjęcia, lecz dla dokonania merytorycznej oceny konieczne jest uwzględnienie innych, istotnych z punktu widzenia tego zagadnienia, regulacji i zasad konstytucyjnych²⁴.

Odwołując się do konkretnych przepisów, należy zauważyć, że polski ustrojodawca generalnie problematykę wyborów do samorządu terytorialnego potraktował dość lakonicznie, co zresztą jest słusznie krytykowane w doktrynie polskiego prawa wyborczego²⁵. W art. 62 ust. 1 Konstytucji RP wskazano minimalne przesłanki posiadania czynnego prawa wyborczego w wyborach „przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego” w postaci posiadania obywatelstwa polskiego oraz konieczności ukończenia 18 roku życia najpóźniej w dniu głosowania. Dodatkowo w art. 62 ust. 2 określono, że prawo wybierania nie przysługuje osobom ubezwłasnowolnionym oraz pozbawionym praw publicznych albo wyborczych. Inne kwestie dotyczące wyborów do organów wykonawczych gmin mieszczą się w bardzo ogólnie sformułowanym art. 169 ust. 3 Konstytucji RP, w myśl którego „zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Tą ustawą jest oczywiście k.w., a zatem nie ulega wątpliwości, że na poziomie konstytucyjnym nie zdecydowano się wprost dookreślić przesłanek biernego prawa wyborczego w wyborach organów wykonawczych gmin. Nie pozwala to jednak na utożsamienie takiej konstrukcji z tezą o całkowitej dowolności w zakresie kształtowania tych przesłanek na poziomie ustawowym. Konieczne jest bowiem także uwzględnienie innych wartości konstytucyjnych, które pozostają w nierozzerwalnym związku z omawianym zagadnieniem. W tym zakresie na plan pierwszy wysuwają się takie przepisy, jak art. 2 Konstytucji RP, statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego, art. 30 określający zasadę równości wobec prawa oraz art. 60 Konstytucji RP, kształtujący

²³ Tak m.in.: B. Szmulik, *W sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 4, *passim*.

²⁴ W szczególności: K. Składowski, *op. cit.*; H. Izdebski, *op. cit.*

²⁵ K. Skotnicki, *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 132, 135.

zasadę równego dostępu do służby publicznej, a przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określający przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Nie bez znaczenia będzie także przywołany wcześniej art. 62 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W pierwszej kolejności warto odwołać się do art. 60 i art. 32 ustawy zasadniczej. Pierwszy z wymienionych statuuje prawo równego dostępu do służby publicznej wszystkich obywateli korzystających z pełni praw publicznych. Nie powinno zatem budzić sprzeciwu przyjęcie, że przepis ten należy łączyć z prawem dostępu do funkcji organu wykonawczego w gminie, a zatem pośrednio także z prawem wybieralności do tego organu. Nie znajduje uzasadnienia pozbawianie biernego prawa wyborczego określonych kategorii osób, więc i tych potencjalnych kandydatów, którzy wcześniej korzystali z dostępu do funkcji publicznej, pełniąc funkcję wójta w danej gminie przez dwie kadencje. W istocie bowiem ograniczenie ujęte w art. 11 § 4 k.w. opiera się na założeniu, że w gorszej sytuacji znajdują się podmioty, które korzystały ze swoich konstytucyjnych uprawnień i, co więcej, uczestniczyły w budowaniu lokalnej demokracji, działając na rzecz wspólnoty lokalnej. Wzmocnienie tej argumentacji może nastąpić także przy przywołaniu art. 32 ust.1 Konstytucji RP, który nakazuje organom władzy publicznej równe traktowanie wszystkich wobec prawa, a jednocześnie zakazuje dyskryminacji kogokolwiek z jakiegokolwiek przyczyny. 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 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.

Co więcej, istotnym argumentem w dyskusji nad dopuszczalnością ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gmin jest także brzmienie przywoływanego wcześniej art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Należy bowiem zauważyć, że limitowanie możliwości kandydowania w wyborach na wójta przez osoby pełniące wcześniej tę funkcję zamyka wyborcom możliwość wyrażenia stanowiska wobec konkretnych osób, które w innych warunkach mogłyby wziąć udział w wyborach w charakterze kandydatów. Oznacza to tym samym, że rozwiązanie przyjęte w art. 11 § 4 k.w. stoi także w opozycji do możliwości pełnej realizacji czynnego prawa wyborczego²⁶, przez które rozumie się przecież nie tylko prawo do fizycznego oddania głosu ale przede wszystkim prawo

²⁶ B. Springer, A.J. Jarosz, op. cit., s. 166. O „pośrednim” ograniczeniu wspomina także A. Rakowska-Trela, [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, op. cit., s. 32.

do udzielania poparcia określonym kandydatom czy siłom politycznym²⁷. W tym miejscu wypada raz jeszcze podkreślić, że rozwiązanie to limituje także rzeczywistą samorządność na szczeblu lokalnym, uniemożliwiając udzielenie poparcia określonej kategorii osób przez uprawnionych do tego wyborców²⁸.

Wreszcie nie może umknąć uwadze, że na kwestię ograniczenia prawa wybieralności osób dwukrotnie wybranych na funkcję wójta w danej gminie trzeba spojrzeć także, a właściwie przede wszystkim, z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten wskazuje, w jakich warunkach może dojść do ograniczenia konstytucyjnie umocowanych praw i wolności, a zatem także podmiotowych praw wyborczych. Ograniczenie takie, aby zostało uznane za dopuszczalne w świetle ustawy zasadniczej, musi zostać dokonane w ustawie i być konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenie nie może naruszać istoty wolności i praw. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, biorąc pod uwagę dalekie od ideału uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej rzeczony rozwiązanie, trudno jest ocenić, czy i ewentualnie której z tych konstytucyjnych wartości realizującej interes publiczny ograniczenie liczby kadencji miałyby służyć²⁹. Co ważne, ograniczenie to – jak słusznie podkreśla H. Izdebski – należy ocenić także w kontekście „rachunku aksjologicznego”, weryfikując je pod kątem niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*. Jako że nie sposób ustalić, o ochronę jakiej wartości konstytucyjnej chodziło ustawodawcy przy wprowadzeniu art. 11 § 4 k.w. oraz jakie cele ma ono realizować, nie sposób zweryfikować, czy wprowadzone ograniczenie biernego prawa wyborczego spełnia kryterium niezbędności. Nawet gdyby przyjąć, że tą wartością miałyby być zabezpieczenie przed nadużyciami w samorządzie, to zapewne można byłoby znaleźć szereg innych środków, zdecydowanie mniej dotkliwych, służących realizacji tego celu. Dodatkowo ocena przydatności limitacji praw wyborczych także nastęrcza poważnych trudności. 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 po-

²⁷ M. Florczak-Wątor wskazuje, że „istotą prawa wybierania jest bowiem możliwość wyrażenia swojego poparcia dla określonej opcji politycznej i określonego jej kandydata” – zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 62 Konstytucji RP*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2023, Lex.

²⁸ M. Chmaj wskazuje: „W takiej sytuacji wyborcy pozbawieni zostają możliwości oddania głosu na osobę, która w ich przekonaniu daje najlepszą rękojmię sprawowania danej funkcji” – zob. 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)*, s. 15, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/0/05923D74C495DA93C12581E5003DEED0F/%24File/i2460_17A.rtf (dostęp: 30.05.2024).

²⁹ Na ten temat szerzej: H. Izdebski, op. cit., s. 2 oraz K. Składowski, op. cit., s. 11–13.

wodować 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 spełnić.

Na koniec warto wskazać na to, że zasada dwukadencyjności organów wykonawczych gmin może być interpretowana jako naruszająca art. 2 Konstytucji RP, z którego wywodzi się w naszym systemie prawnym obowiązywanie zasady wolnych wyborów. Wybory wolne bowiem to takie, które konstruowane są przez trzy zasadnicze wolności: swobodę zgłaszania kandydatów, swobodę prowadzenia kampanii wyborczej oraz wolność w wyrażaniu preferencji wyborczych³⁰. Limitowanie możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego na skutek ograniczenia liczby kadencji narusza w mniejszym bądź większym stopniu właściwie każdą z nich.

Podsumowanie

Instytucja ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gmin wprowadzona do polskiego prawa wyborczego w 2018 r. budzi wiele kontrowersji. Odnoszą się one zarówno do samej idei jej przyjęcia, konstytucyjnej dopuszczalności, jak i jej praktycznego stosowania w szczególnych przypadkach. Zasada ograniczenia kadencji, jak można sądzić, miała w przekonaniu ustawodawcy przede wszystkim przeciwdziałać nieprawidłowościom i nadużyciom, jakie mogą wystąpić w samorządzie w związku z długoletnim pełnieniem urzędu przez tę samą osobę. Nie można jednak jednoznacznie wskazać, że każdy przypadek powtarzalności kadencji będzie skutkował zjawiskami patologicznymi, jak również nie wydaje się, by środek przyjęty przez ustawodawcę był adekwatny do zjawisk, którym chce on przeciwdziałać. Jak można sądzić, ustawodawca planujący reformę samorządowego prawa wyborczego w aspekcie odnoszącym się do statusu organu wykonawczego w gminie w pierwszej kolejności powinien przyjrzeć się, jakie skutki dla samorządu przyniosą ostatecznie zmiany, polegające na wydłużeniu kadencji organów jednostek samorządu z 4 do 5 lat (w ostatniej kadencji 2018–2024 nawet o 5,5 roku) czy zawężeniu biernego prawa wyborczego poprzez wykluczenie możliwości kandydowania

³⁰ A. Sokala, *Wolnych wyborów zasada*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 268.

na urząd wójta przez osoby, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (bez względu na rodzaj orzeczonej kary). Być może lepszym rozwiązaniem byłoby sprawdzenie, czy jakiegokolwiek zmiany w funkcjonowaniu samorządu przyniosłoby wprowadzenie karencji dla osób pełniących funkcję wójta. Nie ulega wątpliwości, że czasowe ograniczenie możliwości skorzystania z biernego prawa wyborczego w danej gminie nie jest tak dotkliwe, jak jego dożywotnie pozbawienie po okresie dwóch zrealizowanych kadencji, a jednocześnie dawałoby pewne nowe spojrzenie na kondycję samorządów. Należy bowiem mieć na względzie, że zmiana, jaka została dokonana w ostatnim czasie, istotnie oddziałuje na ustrój samorządu, a nie stanowi wyłącznie zmiany o charakterze „kosmetycznym”. Co więcej, nowe rozwiązanie jest kontestowane z perspektywy konstytucyjnoprawnej, gdyż stanowi limitację konstytucyjnie określonych praw wyborczych. Tymczasem ustawodawca przy jego wprowadzeniu nie zarysował w sposób należyty argumentów przemawiających za jego przyjęciem, a także nie przeprowadził pożądanej w odniesieniu do tego rodzaju zmian debaty z uwzględnieniem głosu bezpośrednio tą kwestią zainteresowanych działaczy samorządowych. W konsekwencji wprowadzona została do polskiego prawa wyborczego instytucja, która może być postrzegana jako naruszająca zasadę dostępu do służby publicznej, limitująca czynne prawo wyborcze wyborców w zakresie, w jakim z prawa tego wynika swoboda wyrażenia preferencji wyborczej wobec konkretnych kandydatów, a także negatywnie oddziałująca na zasadę samorządności lokalnej, uniemożliwiając dokonanie wyboru konkretnej osoby z uwagi na fakt, że osoba ta pełniła już służbę publiczną przez dwie kadencje. Tego typu rozwiązania uznać należy za sprzeczne ze standardami demokracji i demokratycznego procesu wyborczego.

Wykaz literatury

- Bujny J., Ziemiński K., *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12.
- Chmaj M., *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/0/05923D74-C495DA93C12581E5003DEDOF/%24File/i2460_17A.rtf.
- Czakowska M., *Wokół ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, [w:] A. Sokala, A. Frydrych-Depka, P. Raźny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, t. 2, TNOiK, Toruń 2019.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Gendźwiłł A., Swianiewicz P., *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Czy-potrzebujemy-limitu-kadencji-w-samorzadzie.pdf>.

- Izdebski H., *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, <https://www.batory.org.pl/publikacja/konstytucyjna-dopuszczalnosc-ograniczenia-liczby-kadencji-wojtow-burmistrzow-prezydentow-miast-ze-skutkiem-od-najblizszych-wyborow-w-odniesieniu-do-osob-obecnie-piastujacych-mandat/>.
- Kozłowski K., *Prawny wymiar ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 1(53).
- Pyrzyńska A., *Ewolucja samorządowego prawa wyborczego w latach 2018–2023 (wybrane problemy)*, [w:] A. Bisztyga, J. Ciapała, A. Pyrzyńska (red.), *Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów* [w druku].
- Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Składowski K., *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3.
- Skotnicki K., *Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Skotnicki K., *W sprawie dopuszczalności zakresu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2018, nr 23.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Springer B., Jarosz A.J., *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 Politologiczne” 2021, vol. 59.
- Szczepański D., *Dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce w opiniach elektoratów ugrupowań i komitetów wyborczych w wyborach do sejmików województw w 2018 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2021, vol. 69(1).
- Szumlik B., *W sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 4.
- Tarasek M., *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 2.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2023, Lex.
- Wrzałik M., *Ograniczenie możliwości kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58.

Summary

Some reflections on limiting the number of terms of office of municipal executive bodies

Keywords: executive body, local self-government, term of office, elections, Constitution of the Republic of Poland.

In 2018, the principle of two terms of office for municipal executive bodies was introduced into the Polish legal system. The aim of the article is to analyze this institution, in particular an attempt to verify whether including this solution in the legal system constitutes a limitation of citizens' voting rights (primarily passive, but indirectly also active) and whether the adopted solution is consistent with the standards of a democratic and fair process election. For this purpose, first, the structure of the institution was examined, and then the arguments for and against the introduction of this solution into Polish electoral law were analyzed. Particular attention was paid to the issue of compliance with the limitation of the number of terms of office of municipal executive bodies with the Constitution of the Republic of Poland. The work uses formal and legal methods and reviews the literature on the subject.