

Warszawa, 9 listopad 2012 rok

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy Kodeks wyborczy

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy posła Tomasza Makowskiego.

projekt

U S T A W A
z dnia
o zmianie ustawy Kodeks wyborczy

Art. 1. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21 poz. 112 ze zm.) po art. 472 dodaje się art. 472a w brzmieniu:

„Art. 472a. Kandydatem na wójta nie może być osoba, która pełniła już tę funkcję w tej samej gminie przez co najmniej 2 kadencje.”

Art. 2 Do kadencji, o których mowa w art. 1 nie wlicza się okresów pełnienia funkcji wójta w trakcie kadencji rozpoczętych i zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

1. Uwagi ogólne

Celem niniejszego projektu jest wprowadzenie ograniczenia okresu sprawowania funkcji publicznej poprzez wskazanie maksymalnej liczby kadencji organu samorządowego wybieranego w wyborach bezpośrednich (wójt, burmistrz i prezydent miast), podczas których dana osoba może pełnić funkcję. W tym celu konieczna jest zmiana ustawy Kodeks wyborczy, poprzez wprowadzenie zakazu sprawowania funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta przez okres więcej niż dwóch kadencji.

2. Obecny stan prawny

W obecnym stanie prawnym ilość potencjalnych kadencji sprawowania urzędu wójta, burmistrza i prezydenta miasta nie jest limitowana. W praktyce więc często mają miejsce sytuacje, w których jedna osoba pełni wymienione funkcje przez kilka kadencji, nawet przez okres kilkunastu lat. Według statystyk, na ogólną liczbę 2478 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce, 262 z nich pełni swój urząd przez pięć kadencji (10,60% ogółu). Oznacza to, że aż 224 wójtów (14,20 % ogółu) i 38 burmistrzów zarządza swoją gminą w Polsce nieprzerwanie od pierwszych wyborów samorządowych, które odbyły się 27 maja 1990 roku.

Taki stan rzeczy często sprzyja relacjom korupcyjnym wśród organom samorządu terytorialnego, ponadto petryfikuje obsadę personalną lokalnych struktur władzy lokalnej, de facto zamykając dostęp do nich dla osób spoza nieformalnej grupy interesu. Tym samym na poziomie podstawowej jednostki podziału terytorialnego jaką jest gmina, blokowane są mechanizmy demokratyczne, umożliwiające społeczeństwu udział w sprawowaniu władzy.

Samo ograniczenie liczby sprawowanych kadencji jest rozwiązaniem stosowanym już w polskim porządku prawnym, zarówno w stosunku do publicznych obsadzanych w wyborach powszechnych, jak i innych. Przykładem są regulacje dotyczące sprawowania takich urzędów jak: Prezydenta RP, Prezesa NBB, prezesów sądów, czy też rektorów uczelni publicznych,

Na mocy bowiem min. art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz. Z kolei art. 77 ust. 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym stanowi, iż w uczelni publicznej rektor, prorektor, kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej i jego zastępca nie mogą być wybrani do pełnienia tej samej funkcji na więcej niż dwie następujące po sobie kadencje.

Jeśli zatem Prezydent RP jest ograniczony w ilości sprawowanych kadencji, trudno znaleźć uzasadnienie dla sytuacji, w której wójt, burmistrz i prezydent miasta mogą niemalże dożywotnio piastować swój urząd.

3. Sytuacja w innych krajach

Instytucja ograniczenia ilości kadencji organów władzy wykonawczej jest szeroko stosowana w świecie i jest znana w języku angielskim pod pojęciem „*term limits*”. Dotyczy ona przede wszystkim urzędów prezydenta państwa, a w Unii Europejskiej również Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego.

W stosunku do samorządów terytorialnych, najszerzej ograniczenia kadencyjności organów władzy wykonawczej stosowane są w Stanach Zjednoczonych. Dla przykładu, w mieście Nowy Jork liczba sprawowanych kadencji w przypadku niemal wszystkich urzędów publicznych ograniczona jest do dwóch lub trzech. W Cincinnati obowiązuje ograniczenie do dwóch następujących po sobie kadencji 4-letnich burmistrza. Z kolei w Filadelfii burmistrz może być wybrany na nie więcej niż trzy następujące po sobie kadencje.

Na gruncie obowiązujących przepisów, zarówno Konstytucja RP, jak i Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹ nie narzucają żadnych konkretnych rozwiązań lub wytycznych w przedmiocie ograniczenia ilości pełnionych kadencji przez osoby piastujące urząd organu samorządowego.

4. Korzyści ze zmiany

Ograniczenie liczby sprawowanych kadencji przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przede wszystkim utrudni tworzenie i funkcjonowanie korupcjogennych powiązań koteryjnych w środowiskach lokalnych.

Gminy w Polsce, stanowiące z reguły niewielkie społeczności, a co za tym idzie- posiadające mniejszy potencjał przepływu kapitału ludzkiego- są szczególnie podatne na powstanie takich nieformalnych układów, blokujących mechanizmy sprawnego i uczciwego rządu. Również liczba osób konkurujących o dostęp do obsadzonych już urzędów jest siłą rzeczy mniejsza niż w większych ośrodkach miejskich. Proponowana zmiana uczyni zatem bardziej realnym dostęp do organów władzy wykonawczej samorządów nowych osób, a tym samym zwiększy udział obywateli w sprawowaniu władzy przedstawicielskiej, stanowiący podstawę ustroju demokratycznego.

Nie bez znaczenia są również argumenty natury psychologicznej. Z reguły u ludzi długo sprawujących władzę, po latach występuje bowiem marazm i brak inicjatywy. Natomiast wprowadzenie faktycznego przymusu cyrkulacji sprawowania funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miast umożliwi obsadzenie tych urzędów nowymi ludźmi, którzy „świeżym okiem” będą mogli spojrzeć na problemy społeczności lokalnej oraz realizować nowe pomysły, a w końcowym rozrachunku z pewnością pobudzi rozwój i inicjatywę jednostek samorządu terytorialnego.

Rozwiązanie zawarte w projekcie powinno poprawić również efektywność wykonywania swoich zadań przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Osoby piastujące te urzędy, mając z góry wyraźnie zarysowane ramy czasowej przysługującego mandatu, będą niejako zmuszone do planowej i sprawnej realizacji zaaprobowanego w trakcie wyborów programu politycznego, już od początku pierwszej kadencji. Do jego pełnej realizacji należy

¹ Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.

uznać za wystarczający ośmioletni okres dwóch kadencji. Natomiast obecnie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, pozbawienie często poczucia ograniczeń czasowych sprawowanego urzędu, nie są zdyscyplinowani i zmotywowani do szybkich i wydajnych działań.

Kolejnym argumentem za proponowaną zmianą jest fakt, iż urzędujący wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w kolejnych wyborach już na starcie dysponują przewagą nad osobą kandydującą dopiero do tych stanowisk. Osoba piastująca urząd, starając się o reelekcje jest już bowiem rozpoznawalna w środowisku wyborczym, ma dostęp do mediów lokalnych, dysponuje już pewnym doświadczeniem osobistym. Przede wszystkim jednak ma dostęp do środków finansowych budżetu miasta, który poprzez prowadzenie inwestycji może wykorzystywać do swojej autopromocji. Natomiast jej konkurent-pretendent ma zwykle bardzo ograniczone fundusze na kampanię. Ograniczenie kadencyjności urzędów wójta, burmistrza i prezydenta miasta pomogłyby zniwelować wspomniane elementy przewagi dotychczasowych piastunów wspomnianych urzędów, a także umacniałyby praktykę uczciwej konkurencji o dostęp do władzy publicznej.

Należy pamiętać

także iż demokracja w naszym kraju funkcjonuje dopiero od dwudziestu lat. Obywatele zatem ciągle „uczą się” mechanizmów demokratycznych. Natomiast wymuszenie, w drodze proponowanej zmiany, rotacji na stanowiskach samorządowych sprzyjałoby poszerzeniu społecznej świadomości zasad demokracji przedstawicielskiej oraz poznawaniu korzyści płynących z uczestnictwa w życiu publicznym społeczności lokalnej.

Projekt ustawy zakłada, iż do maksymalnej ilości dwóch kadencji nie będzie się wliczało okresów pełnienia funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta w trakcie kadencji rozpoczętych i zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Projekt niniejszy nie powoduje negatywnych skutków społecznych i ekonomicznych. Nie powoduje także zwiększenia wydatków budżetu Państwa. Projekt niniejszy nie jest sprzeczny z Prawem Unii Europejskiej.