



Warszawa, 15 marca 2017 r.

Hubert Izdebski

radca prawny, adwokat

prof. zwyczaj. w SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym,

dyrektor Instytutu Prawa

LIMITOWANIE KADENCJI WŁADZ PUBLICZNYCH W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP

1. Niekwestionowanym składnikiem ustroju demokratycznego jest mechanizm periodycznych wyborów do stanowiących (ustawodawczych i uchwałodawczych) organów władzy publicznej, jak również, w zakresie wynikającym z konkretnych rozwiązań ustrojowych danego państwa, do organów wykonawczych.
2. Periodyczność wyborów oznacza dokonywanie wyboru na kadencje – na z góry ustalony okres pełnienia danej funkcji. Instytucja kadencji stanowi oczywisty składnik ustroju demokratycznego - o ile czas jej trwania mieści się w granicach wyznaczanych z jednej strony przez zasadę sprawności działania władz publicznych (wymienioną w preambule Konstytucji RP), z drugiej strony przez względy efektywności kontroli demokratycznej dokonywanej poprzez wybory.
3. Aby można było mówić o państwie demokratycznym – i demokratycznym państwie prawnym w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP - mechanizm periodycznych wyborów dotyczyć musi zarówno odpowiednich organów centralnych władz państwa, jak i organów samorządu terytorialnego, których pozycję w państwie określa zasada pomocniczości (zadeklarowana w preambule Konstytucji), a o wyborach do których, jako o „wolnych wyborach”, jest mowa w art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.
4. Wybory do władz centralnych i wybory samorządowe w demokratycznym państwie prawnym powinny opierać się na jednolitych zasadach podstawowych - w tym, na paradygmatycznie wyrażonej w art. 100 ust. 1 i art. 127 ust. 3 Konstytucji RP, zasadzie, zgodnie z którą kandydatów zgłaszają wyborcy, jak również mogą zgłaszać, jeżeli tak wynika z danego źródła prawa, partie polityczne. Z zasady pomocniczości wynika konieczność szczególnej troski o funkcjonowanie mechanizmów demokratycznych w wyborach samorządowych, zatem także o zapewnienie szczególnych praw członkom wspólnot samorządowych jako wyborcom.
5. Konstytucja RP wprost określa kadencję określonych centralnych organów władzy publicznej: wszystkich wybieranych w wyborach bezpośrednich (Sejmu, Senatu, Prezydenta) i niektórych wybieranych lub powoływanych w sposób pośredni (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich, wybrani członkowie Krajowej Rady Sądownictwa, Prezesi Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Prezes Narodowego Banku Polskiego), misję których można ogólnie określić jako ochronę wolności i praw człowieka i obywatela, a zarazem ochronę bezpieczeństwa państwa w jego aspekcie prawnym i finansowym. W odniesieniu do niektórych organów Konstytucja przewiduje możliwość skrócenia kadencji (Sejm, Senat) i w odniesieniu do niektórych wskazuje dopuszczalną liczbę kadencji (jedna dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego, dwie dla Prezydenta RP i dla Prezesa NIK), co należy rozumieć jako nakazanie ustawodawcy co najmniej rozważenia potrzeby, jeżeli ustawodawca ma taki zamiar, ograniczenia liczby kadencji każdego innego konstytucyjnego organu państwa w ramach jego misji, jak również starannego uzasadnienia dokonania takiego wyboru.

6. Ta ostatnia teza, odnosząca się do organów władz publicznych wybieranych lub powoływanych w sposób pośredni, nie może odnosić się wprost do organów wybieranych w wyborach bezpośrednich, bowiem w ich przypadku (Sejm, Senat, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast) ograniczałoby się wprost bierne prawo wyborcze obywateli zainteresowanych kandydowaniem (ogólnie zagwarantowane na równych zasadach przez art. 60 Konstytucji RP), a pośrednio ograniczałoby się czynne prawo wyborcze (zapewnione przez art. 62 Konstytucji), poprzez ograniczenie prawa wyborców do wyłonienia kandydatów, jakich wyborcy sobie życzą, i do głosowania na takich kandydatów. Ograniczenie czynnego i biernego prawa wyborczego stanowi zarazem ograniczenie zasady równości – jednej z najważniejszych, obok wolności i solidarności, zasad współczesnego konstytucjonalizmu, zagwarantowanej w art. 32 Konstytucji.

7. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza – ustawowe – ograniczanie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, a więc także prawa wyborczego wraz z zasadą równości, ale jedynie wtedy, gdy ograniczenia takie 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, przy czym nie mogą one zarazem naruszać istoty wolności tych praw. Oznacza to, że ustawodawcy wolno ograniczać prawa jedynie w razie wykazania konieczności (co powszechnie rozumie się jako zadeklarowanie szerszej zasady proporcjonalności, ugruntowanej w orzecznictwie sądów europejskich i Trybunału Konstytucyjnego, i potrzebę przejścia tzw. testu proporcjonalności) ochrony wartości wskazanych w tym przepisie Konstytucji. Z ustawy o zmianie Konstytucji z 7 maja 2009 r. pozbawiającej biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego wynika jednak, że nawet w takim przypadku – który dotyczy istoty prawa wyborczego - nie wystarczy decyzja ustawodawcy, lecz wymagana jest interwencja ustawodawcy konstytucyjnego. Możliwość ustawowego ograniczania prawa wyborczego – które zawsze może dotknąć istoty tego prawa – jest zatem szczególnie ograniczona. Uwzględniając takie ograniczenie, dodatkowo już tylko można wskazać, że, jeżeli by rozważać ograniczenie do dwóch kadencji biernego prawa wyborczego wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, z góry trzeba byłoby wykluczyć wskazane w art. 31 ust. 3 względy ochrony środowiska i zdrowia publicznego, ale też nie znajduje prostego wyjaśnienia ewentualne powołanie się na względy bezpieczeństwa Państwa, porządku publicznego, moralności publicznej, czy ochronę wolności i praw innych osób – w sytuacji, w której działalność organów wykonawczych gmin podlega nadzorowi lub kontroli co najmniej 9 organów władzy publicznej (od Prezesa Rady Ministrów do Szefa CBA), niezależnie od, w większych gminach, audytu wewnętrznego i zewnętrznego.

8. O ile w odniesieniu do ograniczenia do dwóch liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast występuje formalna podstawa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (aczkolwiek można wyrazić zasadnicze wątpliwości co faktycznych przesłanek jej ewentualnego zastosowania), o tyle nie powinno ulegać wątpliwości, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne wprowadzenie takiego ograniczenia z zaliczeniem już odbytych lub odbywanych kadencji, które by oznaczało pozbawienie „w biegu” biernego prawa wyborczego wójtów, burmistrzów i prezydentów miast odbywających obecnie drugą kadencję. To, że wszelkie tego rodzaju ograniczenia działają tylko na przyszłość, potwierdził przy tym sam ustawodawca konstytucyjny, gdy wprowadzone powołaną ustawą o zmianie Konstytucji z 7 maja 2009 r. ograniczenie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu nakazał stosować dopiero od kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa ta weszła w życie.

