

## Wstęp

Organizacja władzy publicznej we współczesnym państwie demokratycznym opiera się na kilku fundamentalnych założeniach, z których dwa zasługują na wyróżnienie na potrzeby tematu wyznaczonego tytułem niniejszej pracy. Po pierwsze, musi mieć ona charakter rozproszony (niejednolity). Oznacza to, że zamiast jednego ośrodka dyspozycji politycznej, w którym podejmowane są wszystkie kluczowe dla państwa decyzje, realizowane następnie przez podporządkowany mu aparat państwowy, istnieje cały zespół pluralistycznych organów i instytucji, działających wobec siebie niezależnie i w ramach swoich indywidualnych kompetencji, a jednocześnie współpracujących ze sobą na rzecz dobra wspólnego. Jedną z możliwych form realizacji tego celu jest decentralizacja władzy publicznej i powołanie do życia samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Poprzez stworzenie struktur samorządowych władza państwowa przekazuje, zgodnie z zasadą

---

<sup>1</sup> Zob. M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiP 1990, z. 1, s. 27; T. Rabska, *Administracja samorządowa i rządowa (nowy model administracji państwowej?)*, RPEiS 1991, z. 2, s. 9–10; F.E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, ST 1991, nr 7–8, s. 9.

pomocniczości, wykonywanie istotnej części zadań publicznych w ręce władz lokalnych, odrębnych i do pewnego stopnia autonomicznych względem organów rządowych. Drugie założenie wynika z potrzeby ograniczenia władzy w aspekcie temporalnym i możliwości sprawowania jej przez poszczególnych decydentów tylko przez pewien ściśle prawnie wyznaczony okres, zwany kadencją.

Oba powyższe założenia nie są względem siebie rozłączne i w wielu przypadkach mogą się krzyżować. Próbę uchwycenia zależności pomiędzy nimi stanowi niniejsza praca, w której na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego podjęto próbę ukazania związku pomiędzy kadencyjnym charakterem ich organów a ich pozycją jako samodzielnych podmiotów władzy publicznej w państwie. Samodzielność samorządu nie jest cechą niezmienną (statyczną), lecz jej kształt ulega ciągłym zmianom pod wpływem wielu różnych czynników – zarówno prawnych, jak i faktycznych: społecznych, politycznych, gospodarczych i innych. Jednym z tych czynników jest prawna zasada kadencyjności, która stanowi jeden z warunków realizacji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – jakkolwiek szczegółowa regulacja tej zasady w przepisach obowiązującego prawa może to spostrzeżenie albo częściowo potwierdzać, albo częściowo podważać.

Podstawowa teza pracy zakłada, że przewidziana w polskim prawie zasada kadencyjności organów komunalnych zwiększa stopień samodzielności jednostek samorządowych, co przejawia się głównie w organizacyjnej (ustrojowej) sferze ich funkcjonowania. Celem rozważań jest analiza rozwiązań prawnych w zakresie kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego pod kątem ich znaczenia dla samorządowego statusu struktur lokalnych w systemie zdecentralizowanej władzy publicznej. Tak zakreśloną tematykę badawczą trudno uznać za dostatecznie opracowaną w literaturze przedmiotu, bo choć kwestia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest nieustannie przedmiotem ożywionego zainteresowania przedstawicieli nauki prawa

administracyjnego<sup>2</sup>, to wciąż brakuje, jak sądzę, publikacji rozpatrujących tę problematykę przez pryzmat wybranych mechanizmów prawnych determinujących ostatecznie jej kształt<sup>3</sup>.

Jeszcze mniej zadowalający jest stan badań naukowych w zakresie samej zasady kadencyjności. W polskim piśmiennictwie powstało do tej pory zaledwie kilka prac szerzej omawiających to zagadnienie i w znakomitej większości były to artykuły – ze swej natury niewielkie objętościowo i poruszające ten temat częstokroć (choć nie zawsze) tylko ubocznie, przy okazji podejmowania innych problemów prawnych<sup>4</sup>. Taki stan rzeczy wynika zapewne stąd, że zasada kadencyjności jako wyodrębnione zjawisko teoretycznoprawne stanowi ciągle w polskim prawie publicznym swoiste *novum*, przez wielu autorów niezauważane lub pomijane. Z kolei z perspektywy

---

<sup>2</sup> Wśród licznych publikacji zob. m.in. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, Prz. Sejm. 2007, nr 4, s. 175 i n.; J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego [w:] Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Blasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 139 i n. Z kolei pewna luka dostrzegalna jest w zakresie podejmowania tej kwestii przez specjalistów prawa konstytucyjnego – wyjątkiem potwierdzającym tę regułę jest monografia A. Chorażewskiej, *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018.

<sup>3</sup> Trzeba tu jednak wspomnieć o książce J. Jagody, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, z tym że opisywany przez autorkę system sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego należy postrzegać nie tyle jako przejaw tej samodzielności, ile raczej jako jej prawne zabezpieczenie (gwarancję).

<sup>4</sup> Zob. w szczególności A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, Prz. Sejm. 2002, nr 3, s. 9 i n.; M. Zubik, *Powolywanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasady kadencyjności oraz działalności organów państwa*, Prz. Sejm. 2005, nr 4, s. 37 i n.; J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2014, nr 7–8, s. 38 i n. Wiele cennych uwag z tego zakresu zawiera również monografia W. Brzozowskiego, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s. 182 i n.

dogmatycznej i w kontekście samorządu terytorialnego wymaga ona szerszej refleksji z racji wejścia w życie nowelizacji z 2018 r., która wprowadziła dość znaczące zmiany w zakresie kadencji organów komunalnych – nie tylko bezpośrednio, poprzez wydłużenie czasu trwania tej kadencji czy zadekretowanie mechanizmu tzw. dwukadencyjności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), lecz także pośrednio, poprzez przemodelowanie relacji wewnętrznych pomiędzy organami stanowiącymi a organami wykonawczymi<sup>5</sup>.

Genetycznie zasada kadencyjności wywodzi się z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który sformułował ją po raz pierwszy w 1996 r., a następnie rozwijał w kolejnych orzeczeniach – i to początkowo właśnie w stosunku do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. U podstaw trybunalskiej linii orzeczniczej legło przekonanie o konstytucyjnej randze tej zasady, której normatywne źródło stanowi nie tylko art. 2 Konstytucji, ale przede wszystkim jej art. 62 ust. 1, gwarantujący obywatelom polskim prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, a także art. 169 ust. 2, określający zasady wyboru

---

<sup>5</sup> Mam tu na myśli liczne rozwiązania prawne służące zacieśnieniu kontroli organów stanowiących nad organami wykonawczymi na wszystkich poziomach władzy samorządowej, takie jak: wprowadzenie instytucji raportu o stanie gminy (powiatu, województwa), przyznanie przewodniczącemu rady (sejmiku) kompetencji do wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu gminy (starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego) czy rozszerzenie kompetencji kontrolnych radnych – szerzej na ten temat zob. np. P. Klucińska, D. Sześciło, B. Wilk, *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, ST 2018, nr 10, s. 31 i n. Zmiany te warto widzieć w szerszym kontekście przeobrażeń ustroju organów jednostek samorządu terytorialnego od czasu reaktywacji tego samorządu w Polsce – zob. na ten temat fragment opracowania J. Korczaka, *Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego*, ST 2016, nr 1–2, s. 8–16.

<sup>6</sup> Chodzi tu zwłaszcza o orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK 1996, nr 2, poz. 10 oraz wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

tych organów. Wydobyte zasady kadencyjności z przepisów konstytucyjnych oceniane było ówczesznie dość krytycznie – jako oparte na zbyt wątej podbudowie normatywnej i doktrynalnej<sup>7</sup>. Potencjał tej konstrukcji prawnej wydaje się niedoceniany przez badaczy także i dziś, mimo że Konstytucja posługuje się nią w wielu uregulowaniach dotyczących konstytucyjnych organów władzy publicznej.

Praca ma charakter studium z zakresu samorządowego prawa ustrojowego. Podejmowana w niej problematyka mieści się z jednej strony w obszarze prawa administracyjnego, w ramach którego na polskich wydziałach prawa zwykle wykłada się również m.in. kwestie dotyczące samorządu terytorialnego. Z drugiej strony wiele zawartych w niej rozważań wykazuje przydatność dla gałęzi prawa konstytucyjnego, bo ustawa zasadnicza z 1997 r. normuje zagadnienia samorządowe dość ekstensywnie, poświęcając im cały rozdział VII. W państwie prawa normy konstytucyjne muszą zresztą zawsze stanowić punkt wyjścia do analizy bardziej szczegółowych regulacji zamieszczonych w aktach ustawodawstwa zwykłego. W tym zakresie zaproponowano w pracy świeże – być może nieco szersze – spojrzenie na art. 169 Konstytucji i starano się wydobyć z niego stosunkowo nowy materiał interpretacyjny. Na tym tle część uwag ma charakter porządkujący, inne są wyrazem polemiki z niektórymi tezami ugruntowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Poczynione w pracy ustalenia wnoszą też istotny wkład poznawczy do teorii prawa konstytucyjnego – dziedziny odgrywającej rolę służebną wobec dogmatyki prawa konstytucyjnego, lecz ukazującej sens i strukturę stosowanych w niej mechanizmów<sup>8</sup>. Zasada kadencyjności jest konstrukcją prawną o wymiarze abstrakcyjnym (uniwersalnym)

---

<sup>7</sup> Jeden z autorów poczytywał to za przejaw zbytnej aktywności sądu konstytucyjnego oraz konstatował, że „doktryna kadencyjności [...] nie ma znaczenia aż tak dużego, jak Trybunał przypisywał jej w niektórych orzeczeniach, a bardziej jeszcze wyraziście – w niektórych uzasadnieniach” – W. Sokolewicz, *Niektóre zagadnienia procedur parlamentarnych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Ry-marz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 175.

<sup>8</sup> Zob. W. Brzozowski, *Niezależność...*, s. 13.

i na poziomie konstytucyjnym znajduje odniesienie do różnych podmiotów władzy publicznej w państwie.

Kadencyjność organów samorządowych jest złożonym zagadnieniem prawnym, które można ponadto ujmować z perspektywy węższych dziedzin prawa, takich jak prawo pracy (prawo urzędnicze) czy prawo wyborcze. Przykładowo, wybór piastuna organu wykonawczego gminy w wyborach bezpośrednich jest zdarzeniem prawnym o podwójnym skutku: podczas gdy w sferze organizacyjnej powierza określonej osobie pełnienie funkcji publicznej, w sferze obligacyjnej powoduje powstanie stosunku pracy z wyborem. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma status pracownika samorządowego i z punktu widzenia prawa pracy konstrukcja jego kadencji i skorelowanego z nią mandatu stanowi jedynie stosunek podstawowy dla nawiązania stosunku pracy z wyborem<sup>9</sup>. Z kolei z uwagi na ścisły związek kadencji organów samorządowych z zasadami przedstawicielstwa oraz wybieralności spleta się tu szereg węzłowych problemów prawa wyborczego. Wiele z tych kwestii nie mogło zostać pominiętych (czy też przynajmniej zasygnalizowanych), gdyż uniemożliwiłoby to uzyskanie pełnego obrazu badanego zjawiska.

Od strony metodologicznej opracowanie ma charakter ściśle dogmatyczny, dlatego rozważania poprowadzone zostały głównie z wykorzystaniem językowo-logicznej analizy odpowiednich regulacji prawnych, uzupełnionej o systemowe i funkcjonalne techniki wykładni prawa. Materiał normatywny funkcjonuje w pewnym kontekście, dla którego zrozumienia zebrano jak najliczniej komentujące go wypowiedzi doktryny prawniczej. Całość wywodu uzupełnia pogłębiona analiza dostępnego orzecznictwa, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, co w zamierzeniu ma służyć ukazaniu bardziej praktycznego aspektu prezentowanych problemów teoretycznych lub kwestii czysto jurydycznych.

---

<sup>9</sup> A. Kisielewicz, *Glosa do uchwały SN z 8 XII 1994 r., I PZP 50/94*, PiP 1996, z. 6, s. 99. Podobnie J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 165–166.

Tematyka z założenia dotyczy kadencyjności w polskim modelu samorządu terytorialnego, co powoduje konieczność ograniczenia do niezbędnego minimum wszelkich wątków komparatystycznych – w przekroju zarówno historycznym, jak i przestrzennym. Prowadzenie badań prawnoporównawczych w obrębie prawa samorządowego napotyka zasadnicze trudności wynikające z odmiennej struktury samorządów powszechnych w różnych krajach. Prób dokonywania jakichkolwiek uogólnień w ramach tej gałęzi prawa nie ułatwia też wysoki stopień złożoności norm, których suma tworzy krajowy system samorządu terytorialnego. Stąd też piśmiennictwo obce wykorzystano w pracy jedynie posiłkowo i właściwie wyłącznie w odniesieniu do problemów teoretycznych. Przydatne okazały się tu przede wszystkim pewne ustalenia doktryny niemieckiej co do koncepcji samorządu terytorialnego czy kadencji jako ogólniejszej konstrukcji prawnej.

Poza zakresem rozważań pozostawiono pojawiające się niekiedy w praktyce ustrojowej czynniki pozaprawne, np. o charakterze politycznym czy osobowościowym. Odgrywają one co prawda niekiedy wręcz pierwszoplanową rolę, jednak nie mieszczą się zwykle w polu dociekań prawoznawstwa, a w konsekwencji – także niniejszego opracowania.

Opisane powyżej cele badawcze i zastosowane metody zeterminowały układ i systematykę kolejno przedstawianych treści. Przyjęta w pracy struktura ma charakter trójdzielny – obejmuje trzy rozdziały podzielone na mniejsze jednostki redakcyjne. Każdy z rozdziałów został poświęcony odmiennym aspektom analizowanego problemu. Całość poprzedzają uwagi wstępne, a wieńczy zakończenie, podsumowujące kluczowe ustalenia i formułujące wnioski końcowe. Dołączono też wykaz powoływanych w pracy aktów normatywnych i orzeczeń, zestawienie cytowanej literatury, abstrakty w językach angielskim i niemieckim oraz indeks nazwisk.

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzenia w problematykę zasady kadencyjności – najpierw w wymiarze ogólnym, a następnie w odniesieniu do polskiego porządku prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem norm konstytucyjnych. Już w tym rozdziale

w centrum zainteresowania znalazły się kwestie samorządowe, dlatego konieczne było w tym miejscu przytoczenie – czasami wręcz *in extenso* – najważniejszych tez orzeczniczych, jakie w zakresie kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego sformułował dotychczas Trybunał Konstytucyjny.

Przedmiotem rozdziału drugiego jest dokładne ustalenie treści zasady kadencyjności jako konstrukcji wpływającej na prawno-ustrojową pozycję jednostek samorządu terytorialnego. W tym celu niezbędne było ustalenie katalogu organów, do których można tę zasadę w ogóle odnosić, oraz obszernie omówienie aktualnych regulacji prawnych dotyczących kadencyjności poszczególnych organów.

Zasadniczą tezę rozprawy rozwija rozdział trzeci, w którym zasada kadencyjności została przedstawiona w ujęciu funkcjonalnym – przez pryzmat jej znaczenia dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Omówieniu tej kwestii towarzyszy spostrzeżenie, że operacjonalizacja zasady kadencyjności w obrębie wspólnoty samorządowej następuje niejako na dwóch płaszczyznach: wewnętrznej, w ramach której zakończenie działalności organu przed upływem kadencji jest wynikiem zastosowania jednego z instrumentów demokracji bezpośredniej lub pośredniej, oraz zewnętrznej, kiedy – zupełnie wyjątkowo – odwołanie lub rozwiązanie organu dokonuje się poprzez ingerencję nadzorczą podmiotu wywodzącego się strukturalnie z pionu administracji rządowej.

Książka stanowi zaktualizowaną, poprawioną i częściowo rozszerzoną wersję pracy magisterskiej obronionej w czerwcu 2019 r. w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Powstała na początkowym etapie mojej naukowej drogi i jest świadectwem rozwoju intelektualnego w konkretnym czasie. Dojście do tego momentu jest zasługą wielu osób. Szczególną wdzięczność jestem winien mojemu Promotorowi – prof. dr. hab. Markowi Zubikowi – z którego strony spotykam się zawsze z życzliwością i przychylnością dla swoich naukowych zamierzeń. Chciałbym również wyrazić



---

wdzięczność dr. hab. Adamowi Krzywoniowi, na którego zajęciach poznawałem po raz pierwszy prawo konstytucyjne i na którego nieocenioną pomoc mogłem liczyć przez cały okres studiów. Gorące podziękowania kieruję ponadto pod adresem Recenzentów wydawniczych – dr hab. Joanny Jagody, profesor uczelni na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, oraz dr. hab. Jerzego Korczaka, profesora uczelni na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego – których konstruktywne sugestie i uwagi pozwoliły nadać pracy ostateczny kształt na potrzeby jej publikacji. *Last but not least*, dziękuję mojej Rodzinie, a zwłaszcza Rodzicom, bo bez ich pomocy i wsparcia nic nie byłoby możliwe.

W pracy uwzględniono stan prawny, orzecznictwo i dorobek nauki prawa na dzień 1 lipca 2020 r.