

Zasada kadencyjności jako konstytucyjna zasada funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego¹⁰

1. Treść i funkcje zasady kadencyjności

Praktyka nadawania organom państwa charakteru kadencyjnego jest znana w ustawodawstwie od dosyć dawna. Jej geneza wiąże się z problemem walki z naturalną tendencją absolutyzacji władzy, gdyż ma utrudniać jej monopolizację¹¹. W tym celu dąży się do tego, aby stworzyć prawne możliwości zastępowania jednych piastunów władzy innymi – nie tylko w razie śmierci lub wystąpienia naturalnej okoliczności zmuszającej do odebrania mandatu, lecz także przez ustalenie z góry odpowiedniego okresu wykonywania funkcji. Po upływie tego terminu wybrany przedstawiciel przestaje być legitymowany do dalszego sprawowania władzy i powraca niejako w szeregi zwykłych członków danej społeczności. W doktrynie trafnie wskazuje się, że zmniejsza to ryzyko nadużywania przez decydentów swojej pozycji, gdyż

¹⁰ Część rozważań zawartych w tym rozdziale ukazała się też drukiem w formie artykułu – D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, RPEiS 2020, z. 1, s. 131 i n.

¹¹ A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności...*, s. 9.

w ramach swoistej sankcji za niewłaściwe zachowanie ich mandat może nie zostać odnowiony¹². Może towarzyszyć im ponadto obawa, że szkodliwe działania, które podejmują podczas swojej kadencji, obrócą się przeciwko nim, gdy tylko będą kontynuowane w kolejnej kadencji przez nowych reprezentantów danej społeczności¹³. W tym sensie czasowe limitowanie sprawowania władzy może być postrzegane jako pośrednia forma realizacji odpowiedzialności politycznej osób kierujących państwem przed wybierającymi ich obywatelami¹⁴.

Współcześnie zagadnienie kadencyjności jest nierozzerwalnie sprzężone z zasadą demokratyzmu oraz wynikającą z niej zasadą wybieralności. Instytucja kadencji stanowi oczywisty składnik ustroju demokratycznego (republikańskiego), w którym rządzący kontrolowani są przez naród za pomocą regularnie przeprowadzanych wyborów. Periodyczność wyborów oznacza zaś dokonywanie wyboru tylko na pewien okres, z którego końcem następuje ponowna wyborcza weryfikacja kandydatów do objęcia państwowych stanowisk. W konsekwencji demokratyczne wybory nie tylko legitymizują władzę w danym przedziale czasowym, ale zarazem nadają jej charakter „odwracalny”¹⁵, powodując cykliczną wymianę elit politycznych. W państwie prawnym (praworządnym) w idei kadencji – poza ograniczeniem temporalnym – mieści się dodatkowo ograniczenie zakresu swobody działania organu, gdyż władza przedstawicieli narodu może być realizowana wyłącznie w ramach upoważnień udzielonych im przez przepisy prawa oraz w formach prawem przewidzianych.

Trzeba od razu zaznaczyć, że zasada kadencyjności nie ma identycznego przełożenia na wszystkie segmenty podzielonej władzy

¹² *Ibidem*.

¹³ J. Korczak, *Kadencyjność...*, s. 38.

¹⁴ S. Magiera [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. M. Sachs, München 2018, s. 1253.

¹⁵ H. Hofmann, H. Dreier, *Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz* [w:] *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, red. H.P. Schneider, W. Zeh, Berlin–New York 1989, s. 178–179.

państwowej. Ewidentnie mniejszą przydatność wykazuje przede wszystkim w ramach władzy sądowniczej, z której niezależnością, jak zwykle się uważać, lepiej współgra mechanizm powoływania na czas nieoznaczony¹⁶. Odstąpienie w obszarze sądownictwa od bezpośredniej legitymacji demokratycznej uzasadnione jest również silną profesjonalizacją zawodu sędziego oraz koniecznością posiadania przez osoby ubiegające się o ten urząd odpowiednich predyspozycji i spełniania wysokich wymagań kwalifikacyjnych, które nie podlegają prostej weryfikacji wyborczej. Taki sposób legitymizacji osób sprawujących władzę sądenia służy zachowaniu wymagań płynących z fachowości, niezależnych od swobodnego uznania grupy¹⁷. Co więcej, w piśmiennictwie podnosi się, że pojęcie kadencyjności ma ograniczone zastosowanie w procesie obsady stanowisk w takich strukturach organizacyjnych, jak sądy czy trybunały obrachunkowe (izby kontroli), gdyż w ramach tego typu ciał na okres kadencji powołuje się co najwyżej wybrane organy wewnętrzne, w szczególności (sądowe) organy kierownicze¹⁸.

W nauce prawa konstytucyjnego kadencję organu definiuje się na ogół jako „okres jego pełnomocnictw, a więc okres, na jaki dany organ jest powoływany i w jakim może sprawować swoje funkcje w określonym składzie”¹⁹. Zasada kadencyjności od dawna w sposób zbliżony rozumiana jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym za podstawową jej cechę uznaje się „nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych”, połączone z utrzymaniem „stabilizacji składu personalnego

¹⁶ Zob. W. Brzozowski, *Niezależność...*, s. 175–182.

¹⁷ Zob. M. Zubik, *Między profesjonalizmem a głosowaniem większości w demokratycznym państwie prawa*, ZNSA 2018, nr 5, s. 69–70.

¹⁸ A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności...*, s. 10; W. Brzozowski, *Niezależność...*, s. 117 i n.

¹⁹ F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1980, s. 263. Stosunkowo podobnie A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania [w:] Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawnopolityczne opracowane przez zespół autorski*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 268.

tego organu w ramach kadencji”²⁰. Wypowiedzi te dobrze oddają teoretycznoprawny sens kadencyjności. Można mieć tylko pewne wątpliwości, czy zasadne (i zarazem potrzebne) jest odnoszenie wywodzącej się z prawa prywatnego – i tam też ugruntowanej – konstrukcji pełnomocnictwa do stosunku ustrojowoprawnego, jaki powstaje między osobą pełniącą funkcję kadencyjną a podmiotem nominującym ją na tę funkcję.

Pełnomocnictwo w ujęciu cywilistycznym jest instytucją fakultatywną (dobrowolną) i w konsekwencji może być co do zasady przez mocodawcę w każdym czasie odwołane (art. 101 § 1 k.c.) – i to bez zachowania formy szczególnej, nawet jeśli jest ona zastrzeżona dla jego udzielenia²¹. Zupełnie nie przystaje to do umocowania występującego w prawie publicznym, w którym stanowi ono konieczny (obligatoryjny) składnik demokracji przedstawicielskiej oraz może być cofnięte tylko w sytuacjach ściśle określonych przepisami prawa i przy zachowaniu wszystkich wymagań proceduralnych. Posługiwanie się kategorią pełnomocnictwa w stosunku do kadencji organu władzy publicznej jest zatem uzasadnione tylko przy zastrzeżeniu, że rozumie się ją autonomicznie i używa na oznaczenie powierzenia danej osobie obowiązków władczych o sztywno określonym zakresie²². W tym też znaczeniu kategoria ta będzie występowała w dalszych rozważaniach.

Z przytoczonej definicji kadencji organu wynika, iż na treść zasady kadencyjności składają się dwa podstawowe elementy, z których pierwszy dotyczy bardziej sfery instytucjonalnej, a drugi wiąże się z personalnym aspektem kadencji. Istnienie obu tych elementów jest konieczne, aby można było mówić o kadencji, ale w zależności od konkretnych regulacji prawnych różny może być stopień intensywności ich występowania. Oba te założenia składają

²⁰ Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., K 29/95, OTK 1996, nr 2, poz. 10.

²¹ Tak np. wyrok SN z 4 listopada 1998 r., II CKN 866/97, OSNC 1999, nr 3, poz. 66.

²² Por. J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus wymagalny*, Prz. Sejm. 2007, nr 2, s. 68.

się łącznie na zasadę kadencyjności, która podlega relatywizacji w schemacie „więcej lub mniej”. Pierwszy – instytucjonalny – element zasady kadencyjności wyraża się w ustanowieniu pewnego górnego horyzontu czasowego urzędowania danego organu lub jego członka, przy czym musi być on znany *a priori*, jeszcze przed rozpoczęciem funkcjonowania w danej kadencji. Granica długości kadencji zakreślona jest tu w wymiarze *m a k s y m a l n y*²³, stąd też obok kadencji „normalnej” w szczególnych przypadkach może występować kadencja „skrócona” lub organ może zakończyć swoją działalność przed upływem kadencji.

Drugi – personalny – aspekt zasady kadencyjności przejawia się w zapewnieniu określonego poziomu stabilizacji składu osobowego organu w okresie trwania pełnomocnictw. Z tej perspektywy kadencja tworzy zatem pewne *m i n i m u m* o walorze gwarancyjnym, gdyż ustalenie czasowych ram kadencji ma chronić trwałość funkcjonowania danej osoby (zespołu osób) w charakterze organu. Co oczywiste, nie oznacza to jednak absolutnej niezmienności obsady personalnej organu w trakcie całej kadencji, gdyż prawo musi regulować sytuacje, w których kontynuowanie mandatu przez jego piastunów (pojedynczych lub wszystkich łącznie) jest niepożądane bądź wręcz niemożliwe. Wynika to już choćby tylko z uwzględnienia biologicznych uwarunkowań ludzkiego życia²⁴.

Skrajnym przykładem odejścia od myślenia o kadencyjności w kategoriach dogmatycznych jest anglosaska koncepcja kadencji elastycznej, w której kosztem stabilności substratu osobowego organu występuje większa swoboda w jego kreowaniu. W prawie kontynentalnym przeważa raczej sztywny model kadencyjności, dlatego uważa się, że wszelkie odstępstwa od pełnego okresu kadencji muszą być oparte na wyraźnej podstawie prawnej, a także powinny

²³ Por. L.A. Versteyl, *Beginn und Ende der Wahlperiode, Erwerb und Verlust des Mandats* [w:] *Parlamentsrecht...*, s. 472.

²⁴ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 193.

mieć charakter wyjątkowy oraz znajdować uzasadnienie w świetle zasad, norm i wartości konstytucyjnych²⁵.

Z omówionymi wyżej warunkami przegowymi zasady kadencyjności ściśle wiążą się podstawowe funkcje tej zasady. Po pierwsze, w związku z czasowym ograniczeniem funkcjonowania organu zapewnia ona regularną wymianę jego piastunów. Powoduje tym samym stały dopływ „świeżej krwi” i – zapobiegając mentalnemu zastoju – daje coraz to nowe impulsy do prowadzenia szeroko rozumianej polityki państwa. W przypadku organów wyłanianych w wyborach powszechnych rotacja składu osobowego sprawia, że ich reprezentacja odzwierciedla aktualną wolę elektoratu, uzewnętrznianą w okresowo organizowanych wyborach, które odnawiają demokratyczną legitymację poszczególnych członków. Przeciwnością kadencyjności jest powołanie organu na czas nieokreślony, co nie sprzyja trosce jego piastuna lub osób tworzących ciało kolegialne o społeczne poparcie dla podejmowanych przez nich działań. Po drugie, czynnik stabilizacji personalnej umożliwia swobodne, nieskrępowane i niezależne wykonywanie zadań organu w ramach kadencji²⁶.

Stopień urzeczywistnienia obu tych funkcji może być różny w zależności od charakterystyki organu oraz roli, jaka jest mu przypisywana w systemie prawa. W literaturze zwraca się uwagę, że z przewagą znaczenia jednej funkcji nad drugą koresponduje przyjęty czas trwania kadencji. Nie musi być on określony dokładnie (liczbowo), lecz wystarczy wskazanie pozwalające *ex ante* ustalić górny limit czasowy misji danego organu. Wydaje się, że prymat funkcji rotacyjnej nad stabilizacyjną skłania raczej do projektowania kadencji krótkiej, a większe znaczenie trwałości pełnomocnictwa nad wymianą składu sugeruje posłużenie się kadencją długą²⁷.

²⁵ W. Brzozowski, *Niezależność...*, s. 184. Niektórzy autorzy piszą w tym kontekście o „względnej elastyczności długości trwania kadencji” – tak A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności...*, s. 13.

²⁶ Zob. M. Zubik, *Powoływanie...*, s. 40–41.

²⁷ W. Brzozowski, *Niezależność...*, s. 186.

Określenia te są, rzecz jasna, umowne, gdyż nie istnieje jednolity standard w zakresie wymiaru kadencji poszczególnych organów. Odstępy czasowe pomiędzy kolejnymi aktami wyboru mandatariaższy powinny być adekwatne, tj. ani zbyt krótkie, ani zbyt długie. Powinny być regulowane w rozsądnych granicach, wyznaczanych z jednej strony przez zasadę sprawności działania władz publicznych, a z drugiej – przez względy efektywności kontroli demokratycznej dokonywanej poprzez wybory (choćby nawet miały one charakter wyborów pośrednich)²⁸. Przykładowo, w odniesieniu do kadencji parlamentarnej zwykło się przyjmować, że długość mieszcząca się w przedziale od 3 do 5 lat odpowiada konstytucyjnym potrzebom zwierzchnictwa narodu nad jego reprezentantami²⁹.

2. Zasada kadencyjności w ujęciu konstytucyjnym

2.1. Kadencyjność konstytucyjnych organów państwa

Ukształtowanie danego organu jako kadencyjnego może wynikać z przepisów rangi konstytucyjnej lub ustawowej. Pomijam w tym miejscu organy kreowane jako kadencyjne w prawie prywatnym, które dopuszcza określanie kadencji także w drodze aktów normatywnych niższej rangi lub nawet czynności prawnych, takich jak statut (w przypadku stowarzyszeń i fundacji) bądź umowa lub statut (w przypadku niektórych spółek prawa handlowego). W każdym razie kadencyjność w prawie publicznym zawsze musi wynikać z normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, określającej jednolicie okres wykonywania przez organ pełnomocnictw w ramach następujących po sobie kadencji.

²⁸ Por. G. Kretschmer [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, red. W. Kahl, Ch. Waldhoff, Ch. Walter, t. 10, Heidelberg 2009, s. 30–31; M. Morlok [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. H. Dreier, t. 2, Tübingen 2015, s. 1138–1139; U. Schliesky [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, red. P.M. Huber, A. Voßkuhle, t. 2, München 2018, s. 1102–1103.

²⁹ Tak w niemieckiej doktrynie np. H.P. Schneider [w:] *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. R. Wassermann, t. 2, Neuwied–Kriftel–Berlin 1989, s. 64.

Trzeba podkreślić, że źródło regulacji ma w przypadku kadencyjności organów państwa kluczowe znaczenie, gdyż determinuje jej prawny charakter. Wydaje się, że o kadencyjności rzeczywistej – a nie tylko iluzorycznej czy deklaratywnej – można mówić jedynie w stosunku do organów, których kadencyjny status zakotwiczony jest konstytucyjnie³⁰. Nie musi być to wyraźne unormowanie określające wprost czasowy wymiar kadencji, lecz muszą przynajmniej istnieć przesłanki świadczące o zamiarze ustrojodawcy nadania organowi charakteru kadencyjnego – a właściwie raczej brak przesłanek wskazujących na odmienną jego intencję. Wolno bowiem zaryzykować tezę, iż wszędzie tam, gdzie Konstytucja wprost nie odmawia osobie pełniącej urząd statusu kadencyjnego lub posługuje się konstrukcją nominacji na czas nieoznaczony (jak np. w art. 179), należy generalnie przyjmować ograniczony czasowo zakres sprawowania pełnomocnictw.

Nawet w przypadku tych organów, których kadencja została w Konstytucji pominięta legislacyjnym milczeniem³¹, należałoby chyba domniemywać ich obligatoryjnie kadencyjny charakter – niemający oczywiście podstawy w Konstytucji, lecz kształtowany z jej upoważnienia (tj. w istocie nakazu) w drodze ustawy. Jedną z dyrektyw norm ustrojowych jest przecież zapobieganie tendencji do kumulacji funkcji władczych (co realizuje także zasada podziału władz) oraz wymuszanie okresowej aktualizacji społecznego poparcia dla osób piastujących stanowiska publiczne. Stopień konstytucjonalizacji kadencji organu (zakres jej doregulowania na szczeblu konstytucyjnym) będzie przesądzał natomiast co najwyżej o zakresie nienaruszalności jej poszczególnych elementów w ramach konstytucyjnej ochrony przed ewentualnymi próbami ich przełamania przez ustawodawcę zwykłego. Tylko bezpośrednio umocowanie kadencyjności na poziomie ustawy zasadniczej gwarantuje trwałe zachowanie (utrzymanie) tej cechy na przyszłość, uniemożliwiając

³⁰ Por. W. Brzozowski, *Niezależność...*, s. 11.

³¹ Zob. np. lakoniczną regulację dotyczącą Rzecznika Praw Dziecka w art. 72 ust. 4 Konstytucji.

jej całkowite zniesienie w wyniku woli politycznej zwykłej większości parlamentarnej³².

W polskim systemie prawnym funkcjonuje wiele organów kadencyjnych, które wywodzą ten czynnik swojego statusu tylko z ustawy. Tytułem przykładu można tu choćby wskazać Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu czy Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców³³. Ustawowe zadekretowanie zasady kadencyjności ma jednak dla tych organów bardzo ograniczone konsekwencje normatywne, gdyż w każdym czasie możliwe jest zakończenie ich misji w drodze ustawy zwykłej. Obejmuje to w pierwszej kolejności te organy, których sam byt prawny proklamowany został również wyłącznie na szczeblu ustawodawstwa zwykłego. Prawodawca jest bowiem wówczas władny doprowadzić do ich całkowitego usunięcia (zlikwidowania), a więc tym bardziej może przerwać ich kadencję wcześniej, niż wynikałoby to ze zwykłego biegu spraw³⁴.

³² Por. W. Skrzydło, *Konstytucyjne założenia systemu organów państwa i ich wpływ na kształt aparatu państwowego* [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 15–16.

³³ Zob. odpowiednio art. 21 ust. 2l ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 833 ze zm.); art. 15 ust. 8 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2019 r. poz. 1882); art. 4 ust. 1 ustawy z 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648).

³⁴ W świetle utrwalonej linii orzecniczej TK takie działanie ustawodawcy nie stoi w sprzeczności z konstrukcją praw nabytych, gdyż dotyczy ona wyłącznie sytuacji, gdy adresatem nowych uregulowań jest obywatel występujący jako indywidualny uczestnik obrotu prawnego. Piastowanie funkcji publicznej w ramach całego okresu kadencji organu nie jest słusznie nabytym prawem podmiotowym, a więc nie korzysta w tym zakresie z ochrony wynikającej z art. 2 Konstytucji – zob. m.in. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32 wraz z przytoczonymi tam wcześniejszymi orzeczeniami.

Zasady kadencyjności niemającej podstawy w Konstytucji nie można porównywać z zasadą kadencyjności organów, w stosunku do których została ona ugruntowana konstytucyjnie³⁵. Tylko bowiem w tym drugim przypadku czas funkcjonowania w ramach kadencji zabezpieczony został mechanizmem prawnym o wysokim stopniu trwałości, którego zmiana wymaga sprostania sztywnym wymogom proceduralnym związanym ze zmianą Konstytucji w trybie art. 235³⁶. Konstytucja określa szczegółowo kadencje wielu organów, m.in. Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 1), Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 127 ust. 2) czy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3)³⁷. Niejako pośredni charakter ma

³⁵ Wyrok TK z 1 lipca 2008 r., K 23/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 100.

³⁶ Por. W. Brzozowski, *Niezależność...*, s. 12.

³⁷ Z tego punktu widzenia konstytucyjnie wątpliwy był mechanizm zawarty w art. 12 § 1 zdanie drugie w związku z art. 111 § 1 zdanie pierwsze ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym przed zmianą dokonaną ustawą z 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 2507), na mocy której uchylono art. 111 § 1. Mechanizm ten prowadził do ustawowego przerwania kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na podstawie przepisów obniżających wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego – szerzej na ten temat zob. K. Grajewski, *Przedterminowe zakończenie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w świetle art. 12 § 1 oraz art. 111 § 1 i § 4 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym*, GSP 2018, t. 40, s. 609 i n.; M. Radajewski, *Constitutional aspects of the reform of the Polish justice system in 2017–2018*, „International and Comparative Law Review” 2019, nr 1, s. 288–291. Z kolei jeszcze więcej zastrzeżeń konstytucyjnych nasuwa art. 6 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3), za pomocą którego wygaszono mandaty sędziów zasiadających dotąd w Krajowej Radzie Sądownictwa. Ten ostatni zabieg podyktowany był wykonaniem wyroku TK z 20 czerwca 2017 r., K 5/17, OTK-A 2017, poz. 48, którego ważność jest jednak powszechnie podważana w środowisku prawniczym – zob. M. Radajewski, *Glosa do wyroku TK z 20.06.2017 r., K 5/17 (wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa)*, PiP 2018, z. 3, s. 132–133; D. Łukowiak, *Charakter prawny kadencji wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa (uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 5/17)*, Prz. Leg. 2018, nr 2, s. 63–64; ostatnio także wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, BOSN.