

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 1/2026

KADENCYJNOŚĆ WŁADZ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Prof. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski

Wstęp

W ubiegłym roku minęło 35 lat od powołania do istnienia samorządu terytorialnego w Polsce. Podstawy dla jego funkcjonowania przyniosły dwie reformy ustrojowo-administracyjne – w 1990 r. i w 1998 r. W wyniku tych reform powstała szczególna instytucja, działająca w strukturze państwa i realizująca dużą część zadań publicznych o charakterze lokalnym oraz regionalnym. Samorząd terytorialny urzeczywistnia demokrację lokalną, decentralizację i treść społeczeństwa obywatelskiego. Postulat silnego państwa znajduje wyraz m.in. w sprawnie funkcjonującym samorządzie, który ma również oblicze ekonomiczne – jest w tym podobny do podmiotu gospodarczego. Samorząd w celu wykonywania zadań publicznych został wyposażony w zasoby gospodarcze w postaci własnego majątku, finansów oraz we władzę i administrację. Realizacja zadań publicznych przez samorząd nie zwalnia go z wymogu przedsiębiorczości i podejmowania racjonalnych decyzji w interesie wspólnot lokalnych, jak też regionalnych. Należy zaznaczyć, że od 2000 r. żadne siły polityczne nie sformułowały całościowego programu racjonalnej przebudowy mechanizmu funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Okres 35-lecia funkcjonowania samorządu jest dostatecznie długi, by pokusić się o jego ocenę z perspektywy organizacyjno-ekonomicznej. W tej mierze nagromadziło się dużo doświadczeń zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w Polsce wprowadzano wiele zmian, które z założenia miały mieć charakter strukturalny i usprawniający. Praktyka pokazała, że niektóre wdrożone w działalności samorządu rozwiązania okazały się dysfunkcjonalne, a próby poprawy wprowadziły nowe dysfunkcje. Dysfunkcjonalność prowadzi do wystąpienia nieprawidłowości zakłócających przebieg procesu świadczenia usług publicznych i podnoszących koszt działania samorządu jako całości. Nieprawidłowości ujawniają się w różnych dziedzinach gospodarki samorządu: w sferze zarządzania – z centrum władzy lokalnej na czele, w realizacji zadań publicznych, w finansach, w zakresie gospodarowania majątkiem, w polityce wobec jednostek organizacyjnych i spółek komunalnych. Punktem wyjścia w łańcuchu zależności jest spersonalizowany układ władzy samorządu, składający się z organu stanowiącego i wykonawczego, pozostających wobec siebie w różnych relacjach. Od jakości władzy lokalnej zależy sprawność funkcjonowania pozostałych struktur samorządu, która determinowana jest przez wartość procesu zarządzania. Kontekstem dla analizy struktury i działania

organów władzy w samorządzie jest sprawa limitowania kadencji organu wykonawczego w gminie oraz konflikty w jego relacji z organem stanowiącym. Celem niniejszego opracowania będzie zatem identyfikacja nieprawidłowości w funkcjonowaniu układu władzy lokalnej (gminnej) oraz zaproponowanie zmian w tym zakresie.

Kwestia kadencyjności w samorządzie terytorialnym

Zagadnienie to stało się w ostatnim czasie przedmiotem zainteresowania publicznego w kontekście postulatu zniesienia ograniczenia kadencyjności w samorządzie. Z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego wprowadzenie do systemu prawnego limitu kadencji dla organu wykonawczego w gminie oraz wydłużenie kadencji w samorządzie z czterech do pięciu lat nie są korzystne dla wspólnot lokalnych. Od początku niezrozumiałe było limitowanie kadencji jedynie organowi wykonawczemu w gminie, co wprowadziło tym samym nierówność i wybiórczość. Limitując kadencyjność sprawowania władzy wykonawczej w gminie, należało odnieść ją do wszystkich struktur organów władzy, tj. w samorządzie i w parlamencie.

Każde rozwiązanie ma swoje zalety i wady. Tak też jest, jeśli chodzi o problem dwukadencyjności organu wykonawczego w gminie. W dyskusji rozpoczętej w 2017 r. wokół tego zagadnienia dominowały argumenty polityczno-ekonomiczne, mniej prawne. Z punktu widzenia prawnego podkreśla się sprzeczność przepisów z Konstytucją RP. Powstaje zatem pytanie: jak to stało się, że w 2018 r. ustawodawca przyjął takie ograniczenie kadencyjne? Racje przeciw dwukadencyjności i za nią mają charakter logiczny i dotyczą zjawisk zachodzących w obrębie władzy lokalnej. Istnieją oczywiście gminy rozwijające się lepiej niż inne, ale zależy to przede wszystkim od zdolności organów władzy do aktywizacji gospodarki i społeczeństwa lokalnego. Jeśli w danej gminie obserwuje się dynamiczny bądź powolny rozwój lub stagnację, a wójt, burmistrz, prezydent miasta sprawują władzę przez dłuższy czas, oznacza to, że większość mieszkańców akceptuje taki stan rzeczy i jest z niego zadowolona. W innym razie podjęto by próbę zmiany organu wykonawczego, który ma największy wpływ na procesy rozwojowe. Należy zaznaczyć, że miernikami rozwoju lokalnego są nie tylko wskaźniki techniczne i ekonomiczne, lecz także ocena przez mieszkańców poprawy warunków życia (wskaźniki jakościowe).

Głównym argumentem na rzecz wprowadzenia limitu kadencyjności organu wykonawczego w gminie była konieczność zapobiegania patologiom władzy lokalnej skupionej w skonsolidowanych grupach interesu. Wydaje się, że źródła patologii władzy nie leżą w wielokadencyjności, gdyż również w okresie dwóch kadencji (10 lat), a nawet jednej, mogą wykształcić się z powodzeniem siatki lokalnych powiązań pomiędzy władzą, instytucjami i biznesem. Lokalne grupy interesu będą tworzyć się zawsze, niezależnie od limitowania kadencji sprawowania władzy. Jak słusznie twierdzi A. Pyrzyńska, pełnienie przez dłuższy okres funkcji władzy wykonawczej w gminie nie zawsze musi powodować powstanie układów korupcyjnych, a – przeciwnie – niekiedy może wpływać pozytywnie na rozwój gminy, umożliwiając realizację długofalowych założeń i ewolucyjnych zmian przez organ wykonawczy (np. gmina Uniejów). Sądzę, że bardziej skutecznym instrumentem w przeciwdziałaniu takim sytuacjom będzie stworzenie mieszkańcom lokalnych wspólnot możliwości decydowania o swoich sprawach w większym zakresie – poprzez organizowanie referendum lokalnego oraz zainteresowanie mieszkańców życiem publicznym wspólnoty, w tym udziałem w wyborach samorządowych. Mieszkańcy wspólnot mają prawo do wiedzy o wszystkich ważnych sprawach dotyczących samorządu. Ich znajomość stanowi przesłankę dla sprawowania kontroli społecznej. Wiedza o podejmowanych w samorządzie decyzjach powinna być upubliczniana w różnych formach, np. przez cykliczne, bezpośrednie

spotkania z mieszkańcami, lokalne media, broszury, biuletyn informacji publicznej, raporty, sprawozdania czy analizy.

Wprowadzenie dwukadencyjności wójta, burmistrza, prezydenta miasta było uzasadniane też „skostnieniem” układów sprawowania władzy w gminie, które utrwała rutynę i wygasza aktywność organu wykonawczego w kwestii poszukiwania innowacyjnych rozwiązań. Rutyna jest argumentem względnym, ponieważ może dotknąć każdej osoby, nawet w niedługim czasie pracy. Sądzę, że to właśnie druga kadencja osłabia dynamikę postępowania, skupiając uwagę bardziej na sprawach bieżących niż na rozwoju lokalnym. Wizja ostatniej kadencji nie pobudza dostatecznie do wytężonej pracy. Brak limitu kadencji motywuje bardziej do sprawnego działania i brania odpowiedzialności m.in. za sytuację finansowo-ekonomiczną jednostki samorządowej (w tym kwestię zadłużenia). Limit kadencji sprzyja m.in. nadmiernemu zadłużaniu gminy i rozciąganiu w czasie spłaty pożyczonego kapitału.

Kolejnym argumentem na rzecz ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego w gminie jest blokowanie dostępu do urzędu nowym ludziom, zwłaszcza młodym. Brak wymiany kadr ma również charakter względny i zależy od specyfiki danej gminy. W małych gminach wystąpiło zjawisko braku kontrkandydata, gdyż sposób sprawowania władzy przez dotychczasowego wójta zadowalał mieszkańców, a sam wójt zdobył ich zaufanie. Obserwuje się też przypadki, gdy potencjalny kontrkandydat nisko ocenia swoje możliwości wyboru na to stanowisko. Teoretycznie większe szanse powinien mieć ten kandydat, który przedstawi bardziej atrakcyjny program działania z punktu widzenia większości mieszkańców. Według autora niniejszego opracowania kandydaci na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powinni wcześniej zapoznać się z sytuacją finansową danej gminy i dopiero wtedy przedstawić konkretny program wyborczy (uwzględniający np. inną wizję rozwoju gminy, propozycję świadczenia określonych usług o wyższej jakości, programy socjalne, infrastrukturalne, pobudzenie przedsiębiorczości itp.). Warto podkreślić, że w małych gminach wójt jest znaczącym pracodawcą, znajduje on zatem poparcie wśród pracowników urzędu i jednostek organizacyjnych. Związana z tym niepewność potencjalnego kontrkandydata może skutecznie odstręczać do wzięcia udziału w wyborach samorządowych. Z zagadnieniem tym wiąże się zjawisko przenikania do struktur samorządu terytorialnego wielu ludzi miernych, niekompetentnych, których trudno później z niego usunąć. Niektórzy z nich zajmują wysokie stanowiska kierownicze (w urzędach, jednostkach i zakładach budżetowych czy spółkach komunalnych) nie z powodu kwalifikacji zawodowych i posiadanego doświadczenia, ale w związku z sympatiami partyjnymi lub znajomości towarzyskimi. Często dla nich tworzy się nowe, zbędne stanowiska pracy (szczególnie w spółkach komunalnych) z wysokim wynagrodzeniem.

W praktyce występuje związek między długością sprawowania władzy a horyzontem czasowym zaciągania i regulowania zobowiązań finansowych długookresowych. Organy wykonawcze działają cyklicznie w kadencji spłaty, konsekwencje finansowe zaś ujawniają się w dłuższym czasie. Późne rozpoczynanie spłaty rat pożyczonego kapitału powoduje jej przesunięcie na kolejną kadencję, w której finansami samorządu będą zarządzać nowe władze. Związek wydatków budżetowych z kadencyjnością władz samorządu terytorialnego podkreśla M. Możdżeń, uważając, że „jeśli prawdopodobieństwo ponownego wyboru dotychczasowych rządzących jest mniejsze niż jeden, nie będą oni w pełni brali pod uwagę konsekwencji swoich decyzji w długim czasie, przerzucając część kosztów podjętych decyzji politycznych na swoich następców”.

Z powyższymi uwagami wiąże się argument przebiegu w samorządzie dwóch procesów. Pierwszym jest proces polityczny zamykający się w ramach jednej kadencji, drugim zaś – proces gospodarczy (w tym inwestycyjny), który ze względów techniczno-organizacyjnych może wybiegać poza czas danej kadencji. Między tymi procesami

zachodzi rozbieżność w czasie, kiedy korzyści np. z tytułu oddanej inwestycji przejmują nowy organ wykonawczy. Uważam, że nie istnieje korelacja między liczbą kadencji, w czasie których pełni się określoną funkcję, a efektywnością zarządzania. Są gminy, gdzie wójt, burmistrz, prezydent miasta sprawują władzę od wielu lat, ponieważ mieszkańcy dostrzegają korzystne zmiany w rozwoju gminy i świadczeniu usług komunalnych. Z kolei istnieją też gminy, gdzie już w jednej kadencji sposób zarządzania doprowadził do negatywnych przeobrażeń.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że istnieje pewna grupa mniejszych jednostek gminnych, w których kandyduje tylko jedna osoba. Zjawisko to nasila się w polskim samorządzie, w 2006 r. dotyczyło 11% gmin, w 2024 r. zaś – już 17% gmin. Można przypuszczać, że reguła dwukadencyjności nie przyczyni się do wielości kandydatów i powstania konkurencji oraz zwiększenia rotacji władz. Powstaje pytanie o przyczyny braku zainteresowania pełnieniem takiej funkcji w tych gminach. Z jednej strony mieszkańcy mogą być obojętni wobec takiego stanu rzeczy bądź zadowoleni z jednego kandydata piastującego urząd od kilku kadencji. Z drugiej zaś – u potencjalnych kandydatów mogą istnieć obawy co do wygrania wyborów, poniesienia kosztów finansowych i organizacyjnych. W takich gminach limit kadencyjności spowoduje, że radni będą zmuszeni rozwiązać problem wyboru wójta. W 2010 r. zmienność obsady organu wykonawczego w gminie dotyczyła 30% gmin, w 2014 r. już – 36%, w 2018 r. – 33%, a w 2024 r. dokonano wymiany w ok. 39% gmin. Dane te świadczą o umiarkowanych zmianach w sprawowaniu funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, a jednocześnie o sprawnym działaniu mechanizmów demokracji lokalnej. Uważa się, że w 2029 r. (koniec drugiej kadencji) zakaz kandydowania obejmie 1519 gmin (ok. 61%). Byłaby to istotna rotacja kadr kierujących gminami, obejmująca również osoby obdarzone wysokim zaufaniem mieszkańców. Taka skala wymiany faktycznie może wprowadzić pewne zakłócenia w stabilności sprawowania władzy w gminach.

Reglamentacja kadencji kłóci się z ideą samorządności, ponieważ mieszkańcy nie powinni być pozbawieni samodecydowania w sprawie wyboru wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. W modelu demokratycznym jest to rozstrzygający argument przeciwko dwukadencyjności tego organu. Koncepcja polskiego samorządu terytorialnego jest zbieżna z koncepcją samorządu określoną w art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i przyjmuje założenie, że to mieszkańcy tworzą wspólnotę świadomą potrzeb i celów, zdolną do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami na swoją odpowiedzialność. W związku z tym zasadne byłoby zniesienie dwukadencyjności dla organu wykonawczego w gminie oraz powrót do czteroletnich ram kadencji dla wszystkich organów samorządu. Należy zaznaczyć, że na takie rozwiązanie zdecydowało się tylko kilka państw w Unii Europejskiej (Włochy, Portugalia).

Dysfunkcje w relacjach władz gminy

Od 1990 r. organ wykonawczy w gminie miał charakter kolegialny (zarząd gminy), podobnie uregulowano tę kwestię w powiecie i w województwie. Władze gminy funkcjonowały w ramach systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym struktura zarządu odpowiadała strukturze wielkości radnych. W 2002 r. dokonano zmiany tego organu z kolegialnego na monokratyczny (jednoosobowy). Istotnym argumentem na rzecz tego rozwiązania było dążenie do profesjonalizacji zarządzania. W ten sposób w pewnym stopniu rozerwano zależność organu wykonawczego od organu stanowiącego w gminie. Bezpośredni wybór wójta, burmistrza, prezydenta miasta przez mieszkańców nadaje im legitymizację demokratyczną równą radnym oraz pewną przewagę w stosunku do organu stanowiącego – co w praktyce rodzi określone

dysfunkcje w działaniu tych organów. Monokratyczny organ wykonawczy, mając silne umocowanie w strukturze władzy, utrwalił złe praktyki, centralizując władzę w gminie. Bezpośrednie wybory organów wykonawczych są ryzykowne, ponieważ część z nich okazuje się później nieudolna, co pogarsza sytuację w gminie.

Charakter organów w gminie określił szczególny rodzaj wzajemnych relacji. Organ wykonawczy jest podporządkowany radzie jedynie w zakresie realizacji zadań publicznych (poprzez wykonanie budżetu) i w tej mierze radni sprawują funkcje kontrolne wobec niego. Relacje formalne między organami określone są przez ramy kompetencyjne zawarte w przepisach prawa. Największą dysfunkcją w tej kwestii są interpretacje prawa w zakresie podziału kompetencji (uprawnień) w funkcjonowaniu tych organów. Pozycje władz w procesie decyzyjnym wywołują konieczność partnerskich relacji i działania organów we współpracy w interesie wspólnoty mieszkańców, o czym mówi tekst roty ślubowania podczas obejmowania zaszczytnych funkcji publicznych. Jednakże, gdy organ wykonawczy i stanowiący w gminie reprezentują przeciwne opcje polityczne, wypracowanie zasad współpracy między nimi bywa szczególnie trudne, a w skrajnych przypadkach konflikt może doprowadzić do wzajemnego blokowania się, tzn. wójt, przygotowując projekty uchwał, nie bierze pod uwagę propozycji radnych, a rada nie przyjmuje uchwał opracowanych przez wójta.

W praktyce jednak relacje między tymi organami prezentują się różnie – od harmonijnej i merytorycznej współpracy, aż do powstania zakłóceń i trudności czy stawiania przeszkód w owym współdziałaniu. Sytuacje te zależą od zaufania radnych do działań organu wykonawczego. Jeśli zwolennicy tego organu stanowią w radzie większość, zapewnia to wysoką kulturę i stabilność w sprawowaniu władzy. O szczególnym komforcie organu wykonawczego można mówić w przypadku, gdy wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawuje funkcję partyjną i jest szefem lokalnych struktur partyjnych. Natomiast równowaga w radzie jego zwolenników i przeciwników może być łatwo zakłócona przez przekonanie jednego lub kilku radnych do popierania organu wykonawczego. Równowaga sił w głosowaniu nie zapewnia zatem warunków do stabilnego funkcjonowania rady.

Brak większości zwolenników organu wykonawczego w radzie jest niekorzystny dla niego, ponieważ już z góry radni mogą artykułować odmienne opinie w formułowaniu preferencji decyzyjnych. Niekiedy do kolizji organów dochodzi, gdy przewodniczący rady i wójt, burmistrz, prezydent miasta mają różne preferencje i różne racje w zakresie spraw publicznych. Wpływa to na podejmowanie działań korygujących, a tym samym na wydłużenie procesu decyzyjnego i w konsekwencji wzrost kosztów funkcjonowania gminy. W tej sytuacji organ wykonawczy w gminie powinien w swej pracy cechować się profesjonalizmem, aby móc przekonać merytorycznie większość radnych do swoich propozycji (racji). Występują również sytuacje, kiedy do głosu dochodzi uprzedzenie lub interes osobisty. Tłem dla tego typu zachowań jest postępujący proces upartyjnienia samorządu terytorialnego, który rozpoczął się i jest obecny w dużych miastach, a następnie przeniósł się do mniejszych jednostek gminnych. Należy zaznaczyć, że organ wykonawczy w gminie dysponuje narzędziami, dzięki którym może ograniczyć lub utrudnić działanie organu stanowiącego, w szczególności w sytuacjach konfliktu. W obecnym stanie prawnym biuro obsługi rady i jego pracownicy podlegają organowi wykonawczemu. Rada nie dysponuje też samodzielnymi środkami finansowymi na zlecenie analiz, opinii czy ekspertyz.

Ponad dwie dekady funkcjonowania tego typu układu władzy w gminie ukazały jego nieefektywność. W związku z tym można wskazać na dwa warianty rozwiązania problemu. Pierwszym jest rozważenie powrotu do sytuacji sprzed 2002 r., kiedy kolegialny organ wykonawczy (zarząd) w gminie wybierali radni. Jego struktura stanowiła emanację układu sił w radzie. Walorem tego rozwiązania był brak sprzeczności między działaniem rady a zarządem gminy podporządkowanym

organowi stanowiącemu. Z kolei ułomnością była m.in. konieczność koordynacji decyzji w ramach zarządu, co skutkowało wydłużeniem procesu decyzyjnego, jak też trudność w egzekwowaniu odpowiedzialności. Z tego powodu zdecydowano się na zastąpienie zarządu organem jednoosobowym, który z założenia miał być merytorycznie przygotowany do zarządzania sprawami gminy. Został przyjęty model monokratyczny organu wykonawczego w gminie z bezpośrednim wyborem wójta, burmistrza, prezydenta miasta przez mieszkańców.

Drugim wariantem godnym rekomendacji jest racjonalne rozwiązanie polegające na tym, aby organ wykonawczy w gminie pozostał nadal jednoosobowy, ale był wybierany przez radnych. W ten sposób mieszkańcy pośrednio wybierają organ wykonawczy. Ma to sens, ponieważ mieszkańcy, wybierając radnych, artykułują swoje preferencje wyborcze, ale pozostawiają decyzje wyboru radnym, którzy stanowią większość w radzie. W tym przypadku działają również mechanizmy demokratyczne. W modelu tym wyeliminowane są dysfunkcje między organami, o których była mowa wcześniej. Organy te powinny bowiem współpracować na rzecz rozwoju gminy, mimo że organ stanowiący pełni jednocześnie funkcję kontrolną m.in. nad organem wykonawczym. Wybór organu wykonawczego przez radnych byłby tańszy (eliminacja drugiej tury wyborów i referendum w sprawie odwołania wójta, brak wyborów w trakcie kadencji), zapewnia stabilność i ciągłość władzy (nie ma potrzeby regulowania kwestii zastępowania wójta). Istotną cechą tego rozwiązania jest wzrost znaczenia rady gminy (rola pierwszoplanowa).

Formuła ta jest często spotykana w samorządach amerykańskich i europejskich. Za przesłankę za tym rozwiązaniem przyjmuje się wspomnianą profesjonalizację zarządzania w przekonaniu, że organ wykonawczy nie będzie administrował, lecz dobrze zarządzał w procesie realizacji zadań publicznych. Kompetencje takiego organu byłyby takie same jak dotychczas. Jego działalność byłaby prowadzona na podstawie umowy (kontraktu) zawartej między radą reprezentowaną przez przewodniczącego rady a osobą wybraną. Osoba wybierana przez radnych do pełnienia funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta może pochodzić ze składu rady lub spoza jej grona (bez mandatu radnego).

Model takiego działania (w istocie menedżerskiego) byłby znacznie tańszy niż obecny, a jego kontrola skuteczniejsza z uwagi na możliwość szybkiego odwołania ze sprawowanej funkcji. Decyzja o wyborze menedżera w zarządzaniu gminą jest niezwykle doniosła dla radnych, a o jej trafności powinna przesądzać wartość organu wykonawczego w postaci kwalifikacji zawodowych i pewnego dorobku. Potrzeba wyboru wykwalifikowanego organu wykonawczego jest paląca, ponieważ w najbliższych latach samorządy będą funkcjonować w warunkach dużej niepewności i ograniczonych zasobów finansowych. W związku z tym będą zmuszone jeszcze aktywniej poszukiwać pozabudżetowych środków do finansowania zamierzeń inwestycyjnych i współpracować z podmiotami sektora prywatnego. Organ wykonawczy w gminie powinien działać zgodnie z logiką przedsiębiorczości, prowadzącą do wyższej efektywności wykorzystania majątku w celu wykonywania zadań publicznych. Jakość organu wykonawczego, wraz z podległą mu administracją samorządową, decyduje o sprawności zarządzania bieżącym funkcjonowaniem gminy (w tym rozwiązywania problemów społecznych) i wpływania na rozwój lokalny.

Inny sposób wyboru organu wykonawczego w gminie (pośredni) ma już zastosowanie w sytuacji, gdy zgłoszony zostaje tylko jeden kandydat. Jeśli mieszkańcy zagłosują przeciwko kandydatowi, decyzje co do wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta podejmuje organ stanowiący. Kandydata zgłasza minimum $\frac{1}{3}$ radnych, a jego wybór następuje po uzyskaniu bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Wprowadzie taki przypadek wystąpił dotychczas tylko w kilku gminach, to mechanizm ten może mieć zastosowanie w proponowanym rozwiązaniu. Ponadto wariant wyboru

wójta, burmistrza, prezydenta miasta przez radnych likwiduje problem ograniczenia kadencyjności.

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R., Leksykon politologii, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004.
- Bujny J., Ziemiński K., Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 25–33.
- Dolewka Z., Gospodarowanie zasobami finansowymi w polskim samorządzie terytorialnym, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź–Kraków 2020.
- Fornalik A., Gdy wójt i rada gminy wzajemnie się blokują, to aby przełamać pat, czasem trzeba sięgnąć po drastyczne rozwiązania, „Gazeta Prawna” z 4 grudnia 2024 r.
- Kotarba B., Problemy współdziałania organów polskich gmin, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 1, s. 209–230.
- Możdżeń M., Instytucje polityczne i proces budżetowy. Przeciwdziałanie tragedii wspólnych zasobów fiskalnych, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018.
- Pyrżyńska A., Rozważania wokół prawnej dopuszczalności ograniczania liczby kadencji organów wykonawczych gmin, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66, s. 437–452.
- Unia Metropolii Polskich, Zmiany lokalnych liderów. Analiza wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w latach 2006, 2010, 2014, 2018, 2024, Centrum Analiz i Badań, Warszawa 2025.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 472.
- Wojciechowski M., Samorząd terytorialny w Polsce. Ustrój ekonomiczny, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź–Kraków 2020.

O AUTORZE

Prof. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski – ekonomista, zatrudniony do 2020 r. jako kierownik Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Autor ok. 300 publikacji naukowych (9 książek, rozdziałów w monografiach, artykułów, raportów badawczych, projektów naukowych, ekspertyz i opracowań studialnych zastosowanych w praktyce samorządowej). Przedmiotem jego zainteresowań naukowo-badawczych jest problematyka ekonomiczna samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw komunalnych, zagadnienia z zakresu zarządzania i administracji publicznej, ekonomiki rozwoju miast, infrastruktury komunalnej i gospodarki finansowej samorządu. Zasiadał w radach nadzorczych w spółkach komunalnych i Skarbu Państwa.

STRESZCZENIE

Opracowanie zawiera analizę funkcjonowania władz samorządu gminnego w kontekście ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego oraz czasu trwania kadencji. Jako przesłankę uwzględniono wzajemne relacje między organem stanowiącym a wykonawczym w gminie. Z praktycznego punktu widzenia podjęty problem jest aktualny i istotny. W opracowaniu przedstawiono pewne rozwiązania, które – choć mogą być dyskusyjne – proponują zniwelowanie określonych dysfunkcji w samorządzie.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, władze lokalne, kadencyjność, relacje między organami

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, styczeń 2026

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL

