



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



35 tez na 35-lecie samorządu

Decentralizacja odpowiedzialności, ale także możliwości wykonywania kluczowych zadań

Podstawowym elementem autonomii samorządu terytorialnego są jego kompetencje. To pole wymaga pogłębionej dyskusji i podjęcia działań naprawczych z dwóch powodów. Po pierwsze, w ostatnich latach obserwowaliśmy odbieranie samorządom ich zadań i przekazywanie ich instytucjom centralnym. Naturalne wydaje się dążenie, by odwrócić tamten trend. Jednak po drugie, istniejący system administracji terytorialnej, nawet przed ostatnią falą recentralizacji, był suboptymalny i wymagał pogłębionej refleksji naprawczej. To wszystko sprawia, że prosty „powrót” do stanu decentralizacji sprzed 2015 roku nie jest rozwiązaniem wystarczającym.

35. rocznica przywrócenia samorządności terytorialnej skłania nie tylko do podsumowania obecnego stanu decentralizacji państwa, ale także do formułowania wizji na kolejne lata i dekady. *35 tez na 35-lecie samorządu* to sformułowana przez autorki i autorów *Indeksu Samorządności 2024* lista z propozycjami zmian potrzebnych do zapewnienia samorządom warunków rozwoju oraz wykorzystania całego potencjału lokalnych wspólnot samorządowych. 35 przygotowanych tez dotyczy pięciu kluczowych obszarów stanowiących o sile i kondycji samorządu.

Autorzy i autorki mają nadzieję, że władza centralna potraktuje te propozycje poważnie, doceniając w ten sposób 35-letni wkład samorządu w siłę polskiego państwa.

1. Realna decentralizacja opieki zdrowotnej – zapewnienie podmiotowej roli samorządu w tworzeniu i realizacji polityk zdrowotnych wraz z instrumentami finansowymi.
2. Reforma kuratoriów oświaty – więcej wsparcia dla jakości edukacji w szkołach samorządowych zamiast biurokratycznego nadzoru pedagogicznego.
3. Racjonalny podział pracy w kulturze – przegląd instytucji kultury prowadzonych i przejętych do prowadzenia przez władze centralne pod kątem możliwości przekazania ich samorządom oraz zapewnienia stabilnego finansowania kultury samorządowej.
4. Wzmocnienie kompetencji i możliwości działania samorządów w sferze bezpieczeństwa publicznego – powrót do koncepcji częściowej decentralizacji policji czy innych służb.
5. Szersze kompetencje samorządów w sytuacjach kryzysowych, np. klęsk naturalnych czy zagrożeń dla zdrowia publicznego – umożliwienie samorządom szybszego i skuteczniejszego reagowania na zagrożenia dla mieszkańców.
6. Stworzenie warunków do samorządowej rewolucji mieszkaniowej – samorządy lokalne są kluczem do rozwiązania problemu mieszkaniowego. Potrzebują jednak stabilnego i silnego wsparcia finansowego oraz technicznego ze strony administracji centralnej.
7. Deregulacja dotycząca opłat za odbiór odpadów i usługi wodno-kanalizacyjne – zwiększenie zakresu kompetencji samorządów gminnych w tych dziedzinach.
8. Podjęcie debaty nad przyszłością samorządu wojewódzkiego po „erze funduszy europejskich” – zdefiniowanie na nowo misji samorządu wojewódzkiego, zwłaszcza przez powierzenie mu wiodącej roli w realizacji takich usług i zadań publicznych, których decentralizacja jest celowa i możliwa (np. opieka zdrowotna, publiczny transport zbiorowy, polityka zatrudnienia, polityka edukacyjna, planowanie przestrzenne), co skutecznie odciąży struktury rządowe i pozwoli im skoncentrować się na dziedzinach fundamentalnych dla bezpieczeństwa, odporności i rozwoju państwa.
9. Radykalne ograniczenie zadań zleconych – przekształcenie wielu z nich w zadania własne samorządów wraz z zapewnieniem adekwatnego finansowania w postaci zwiększonych dochodów własnych lub przeniesienie ich (w szczególnych przypadkach) z powrotem na poziom rządowy.
10. Rzetelny przegląd zadań samorządów i rezygnacja z niepotrzebnych regulacji, m.in. tych usztywniających wydatki samorządów.

Solidne, przewidywalne i stabilne fundamenty finansowe

Zdecentralizowanie zadań powinno być uzupełnione zdecentralizowanymi, adekwatnymi do zadań dochodami i – szerzej – możliwościami finansowymi samorządów. Samorządy terytorialne powinny realizować swoje zadania w stabilnych i przewidywalnych ramach finansowych. Fundamentem dla zapewnianych przez nie usług publicznych powinien być poszerzony i wzmocniony katalog dochodów własnych uzupełniony o automatyczne mechanizmy wyrównawcze (subwencje) oraz dotacje o charakterze bodźców rozwojowych.

Wymienione poniżej tezy w większości odnoszą się do podstawowych reguł finansowania samorządów zapisanych np. w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Niestety na przestrzeni 35 lat funkcjonowania samorządów reguły te nie zawsze były przestrzegane.

11. Przejrzystość i przewidywalność dochodów samorządów – samorządy terytorialne powinny realizować swoje zadania w stabilnych i przewidywalnych ramach finansowych. System dochodów samorządów należy kształtować w dialogu z władzami lokalnymi. Niezbędne zmiany

- i dostosowania tego systemu powinny być poprzedzane analizami, wyjaśnieniami oraz dyskusją z przedstawicielami samorządów.
12. Wzmocnienie autonomii dochodowej, w szczególności wprowadzenie dochodów własnych (podatków i opłat) dla samorządów powiatowych i wojewódzkich – fundamentem dla zapewnianych przez samorząd usług publicznych powinien być poszerzony i wzmocniony katalog dochodów własnych.
 13. Reforma podatków i opłat lokalnych, zwłaszcza podatku od nieruchomości i rolnego – zwiększenie ich roli w budżetach samorządowych oraz większa samodzielność samorządów w kształtowaniu zasad opodatkowania.
 14. Rzeczywiste uwzględnianie w systemie finansowania samorządów zasady adekwatności dochodów do zadań – zasada zmian dochodów w odpowiedzi na zmiany zadań powinna być stałym elementem zdecentralizowanych finansów publicznych. Jednocześnie system dochodów powinien być elastyczny i różnicowany – umożliwiający samorządom podejmowanie decyzji dochodowych dostosowujących ich dochody do zmieniających się wydatków i wyzwań (demograficznych, klimatycznych, bezpieczeństwa). Konieczny jest stały audyt systemu finansów samorządowych (dochodów i wydatków), który umożliwi ewolucyjne, a nie rewolucyjne, dostosowanie dochodów samorządów do zmieniających się uwarunkowań. Obok dochodów własnych konieczne jest zbudowanie systemu przewidywalnych transferów pionowych. Transfery te powinny zapewnić jak największą swobodę wydatkowania i być rozdzielane według merytorycznych kryteriów (algorytmów). Takie transfery mają być elementem przewidywalnego i elastycznego systemu dochodów samorządów, a jednocześnie dobrze by było, gdyby nie odbierały samorządom autonomii wydatkowej. Transfery mogą również odgrywać rolę bodźców rozwojowych, ułatwiając samorządom podejmowanie działań ważnych nie tylko lokalnie.
 15. Uzupełnienie systemu kontroli samorządów przez RIO o system/narzędzie wczesnego ostrzegania przed niebezpieczeństwem kryzysu finansowego jednostki samorządu – obok reguł fiskalnych (stabilnych, przewidywalnych) system taki powinien brać pod uwagę te zobowiązania samorządów, które wymykają się regułom. Ocena sytuacji finansowej samorządów powinna mieć charakter finansowo-ekonomiczny, a nie tylko prawny.

Partnerskie współdziałanie zamiast ręcznego sterowania i dyscyplinowania

Okres po 2015 roku przyniósł znaczące pogorszenie klimatu w relacjach rząd–samorząd. Brak konsultacji w kluczowych sprawach, a niekiedy aroganckie narzucanie samorządom woli władzy centralnej oraz próby dyscyplinowania i podporządkowywania pokazały, jak trudno jest zagwarantować realnie podmiotową rolę samorządu w państwie. Żeby to zmienić, potrzeba nie tylko zmiany klimatu politycznego, ale także konkretnych narzędzi prawnych i instytucjonalnych.

16. Zwiększenie udziału samorządu w tworzeniu prawa i polityk na poziomie centralnym – wzmocnienie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (likwidacja luk umożliwiających pomijanie KWRiST w procesie legislacyjnym, w tym wprowadzenie obowiązkowych konsultacji projektów ustaw – zarówno poselskich, jak i obywatelskich – z samorządami).
17. Stworzenie stałego formatu wspólnej dyskusji nad systemowymi zmianami w samorządzie – można ten format zbudować na bazie KWRiST, która powinna przestać być wyłącznie forum dyskusji o sprawach bieżących.

18. Przejrzyste i obiektywne kryteria we wszelkich programach dotacyjnych i inwestycyjnych adresowanych do samorządu, zabezpieczające przed arbitralnym dzieleniem samorządów na lepsze i gorsze (lub bardziej i mniej lubiane).
19. Przebudowa systemu nadzoru wojewodów i RIO nad samorządem – zastąpienie nadzoru prewencyjnego nadzorem następczym, tj. wprowadzenie możliwości zaskarżania aktów samorządu przez wojewodów do sądu zamiast kompetencji do ich samodzielnego uchylania.
20. Samorządowa deregulacja – przegląd przepisów regulujących wykonywanie zadań własnych przez samorządy w celu wyeliminowania regulacji nadmiernie krępujących swobodę działania samorządów i dostosowywania tych działań do lokalnych potrzeb.
21. Przeanalizowanie potrzeby powołania izby samorządowej w sądach administracyjnych dla zapewnienia bardziej wyspecjalizowanego i spójnego orzecznictwa w sprawach samorządowych.

Wsparcie dla demokratycznego i partycypacyjnego rządu w samorządzie oraz skuteczniejsza kontrola mieszkańców nad władzami samorządowymi

Gwarantem zdrowej samorządowej demokracji nie jest zacieśnianie centralnego nadzoru rządowego, ale ułatwianie obywatelskiej partycypacji i kontroli w samorządzie. Mieszkańcy potrzebują wzmocnienia ustawowych narzędzi udziału w decyzjach podejmowanych przez władze lokalne i regionalne oraz rozliczania liderów samorządowych z podejmowanych działań.

22. Obowiązek konsultacji społecznych wszystkich projektów uchwał organów stanowiących samorządu przy zachowaniu samodzielności władz samorządowych w doborze metod konsultacji.
23. Grupowa skarga powszechna – łatwiejszy dostęp do kontroli sądowej działań organów samorządowych dzięki uprawnieniu grupy mieszkańców do zaskarżania aktów samorządowych bez konieczności wykazania interesu prawnego.
24. Wojewódzki rzecznik praw mieszkańców – nowa instytucja afiliowana przy Rzeczniku Praw Obywatelskich uprawniona do kontroli nad działalnością administracji samorządowej oraz administracji rządowej w regionach.
25. Rozważenie obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych w większych miastach (np. w miastach na prawach powiatu) przy zachowaniu samodzielności samorządów w kształtowaniu zadań tych jednostek.
26. Reforma systemu wyborczego w samorządach – zapewnienie bardziej proporcjonalnej reprezentacji mieszkańców w organach stanowiących samorządów, zwłaszcza poprzez odejście od modelu jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych.
27. Bardziej transparentne zarządzanie spółkami komunalnymi – konkursowy i przejrzysty nabór do organów nadzorczych i zarządów oraz eliminacja wątpliwych praktyk, takich jak „krzyżowe” zasiadanie przez samorządowców w radach nadzorczych spółek komunalnych.
28. Reforma komisji rewizyjnych w organach stanowiących samorządów – zwiększenie ich kompetencji kontrolnych oraz zagwarantowanie opozycji w radzie większości w komisji.
29. Wsparcie radnych, zwłaszcza w wykonywaniu przez nich funkcji kontrolnych – jedną z metod wsparcia mógłby być centralny program szkoleniowy prowadzony przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.
30. Wsparcie dla niezależnych mediów lokalnych, np. poprzez programy grantowe Narodowego Instytutu Wolności.

Podjęcie pogłębionej refleksji nad podziałem terytorialnym i rozdzieleniem zadań między poziomami samorządu

Wobec wciąż nowych wyzwań cywilizacyjnych obecny system podziału kompetencji między szczeble władzy publicznej w Polsce staje się coraz mniej wydolny. Wypracowany ponad ćwierć wieku temu podział terytorialny wymaga poważnej rekonstrukcji, która umożliwiłaby mu lepsze radzenie sobie z obecnymi wyzwaniami zarządzania. Optymalizacji z perspektywy zarządzania wielopoziomowego wymagają m.in.: zakres zadań poszczególnych JST, instytucjonalizacja miejskich obszarów funkcjonalnych, kurczące się gminy czy gminy obwarzankowe. Zasady reform terytorialnych winny być starannie przedyskutowane, by uniknąć posunięć nietrafionych i niewytrzymujących próby czasu.

31. Przegląd aktualnego rozkładu zadań i sfer odpowiedzialności między poszczególnymi poziomami samorządu pod kątem jakości zapewnianych usług publicznych, skuteczności realizacji zadań oraz efektywności ekonomicznej.
32. Podjęcie prac analitycznych i szerokich konsultacji w sprawie potrzeby szerszej zmiany podziału administracyjnego – wątpliwości wokół efektywności istniejącego podziału jest wiele, analizy nie powinny się ograniczać do pytania o przyszłość powiatów. Wobec depopulacji małe gminy wiejskie będą stawały przed trudnościami w realizacji zadań, co wymusi konieczność zmian: albo o charakterze konsolidacyjnym, albo kategoryzacji gmin, bądź też wzmocnienia mechanizmów współpracy międzygminnej. Należy także postulować połączenie „obwarzankowych” gmin wiejskich z otaczanymi przez nie gminami miejskimi.
33. Bardziej zdyscyplinowane i przejrzyste podejście do wprowadzania korekt w podziale terytorialnym (zwłaszcza tworzenia nowych gmin i zmian granic), np. zmiany raz na 5 lat poprzedzone pogłębionym przeglądem terytorialnym.
34. Regulacja prawna dla wszystkich aglomeracji miejskich (MOF) – ukróciłaby obecne indywidualne starania lobbingowe poszczególnych metropolii o tzw. ustawę metropolitalną. Ustawa metropolitalna wymaga przyznania, że wobec dobowych przepływów ludności oraz pełnienia funkcji metropolitalnych MOF-y potrzebują dodatkowego budżetu i specjalnych kompetencji. Pozostawienie współpracy metropolitalnej na poziomie międzygminnym (np. związku) pogłębia partykularyzmy lokalne i konkurencję wewnątrzmetropolitalną, dlatego rozważania powinny raczej zmierzać w stronę struktury metropolitalnej w randze powiatu.
35. Wsparcie mechanizmów współpracy między poziomami JST – odblokowanie (uelastycznienie) prawnych form współpracy oraz wprowadzenie finansowych mechanizmów „premiovania” długofalowej współpracy w szerokim spektrum zadań publicznych (np. edukacja, zdrowie, transport zbiorowy). Jest to szczególnie istotne wobec problemów poruszanych w powyższych punktach, związanych z wyludnianiem się gmin czy współpracą w obszarach funkcjonalnych.

Agnieszka Kopańska – dr hab., ekonomistka specjalizująca się w problematyce ekonomii i finansów samorządu terytorialnego. Pracownica Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Marta Lackowska – dr hab., profesorka Uniwersytetu Warszawskiego, kieruje Katedrą Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych. Badaczka samorządu terytorialnego i zarządzania publicznego.

Radomir Matczak – dr nauk ekonomicznych, związany z administracją publiczną, głównie samorządową. Członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, prezes zarządu spółki InnoBaltica.

Justyna Przedzińska – dr nauk prawnych, filozofka, adiunktka w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; sekretarz redakcji „Samorządu Terytorialnego”.

Dawid Sześciło – dr hab., adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Zdjęcie: Pixaby
Warszawa 2025
ISBN 978-83-68235-67-8