



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Indeks Samorządności 2024

Pierwszy pełny rok od zmiany władzy

Autorzy

Fundacja

im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. +48 22 536 02 00
fax +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 3.0 PL)

Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner

Skład: TYRSA Sp. z o.o.

Źródło zdjęć: Pixaby

Warszawa 2025

Publikacja jest rozpowszechniana
bezpłatnie.

ISBN 978-83-68235-66-1

Agnieszka Kopańska – dr hab., ekonomistka specjalizująca się w problematyce ekonomii i finansów samorządu terytorialnego. Pracownica Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się analizą różnych obszarów lokalnych usług publicznych: edukacji, kultury, pomocy społecznej, usług komunalnych. Autorka i współautorka szeregu artykułów naukowych oraz książek z tego zakresu. Brała udział w wielu projektach polskich i międzynarodowych, naukowych i doradczych, organizowanych m.in. przez USAiD, Bank Światowy oraz Komisję Europejską.

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, jest zainteresowana szczególnie relacjami państwo–samorząd, współpracą międzygminną, zarządzaniem metropolitalnym oraz teoriami organizacji i zarządzania. Członkini zarządu European Urban Research Association; w ramach współpracy z Fundacją im. Stefana Batorego od 2022 roku koordynuje prace nad Indeksami Samorządności.

Radomir Matczak – dr nauk ekonomicznych, od blisko 25 lat związany z administracją publiczną, głównie samorządową. Specjalizuje się w zagadnieniach polityki regionalnej i rozwoju lokalnego, polityki spójności UE, zarządzania publicznego, współpracy bałtyckiej, zielonej transformacji oraz mobilności. Członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (od roku 2023), prezes zarządu spółki InnoBaltica (od roku 2023). Współpracuje m.in. z Uniwersytetem SWPS, UAM w Poznaniu i Związkiem Województw RP.

Justyna Przedańska – dr nauk prawnych, filozofka, adiunktka w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego (wcześniej Uniwersytet Wrocławski); sekretarz redakcji „Samorządu Terytorialnego”; łączy wiedzę akademicką z praktyką w prawie publicznym, samorządzie terytorialnym, gospodarce odpadami oraz wymiarze nadzorczym instytucji publicznych.

Dawid Sześciło – dr hab., adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Wykładał gościnnie na uniwersytetach w Austrii, Portugalii, Włoszech i Szwecji. Ekspert OECD i Unii Europejskiej do spraw reform administracji publicznej, głównie na Bałkanach Zachodnich, w Mołdawii i Ukrainie. Autor ponad 250 publikacji naukowych z obszaru prawa samorządowego, praw człowieka i zarządzania publicznego. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

Indeks Samorządności 2024

Spis treści

Słowo od Fundacji Batorego	5
Wstęp	7
Potencjał zadaniowo-finansowy	8
Część zadaniowa	9
Część finansowa	14
Siła polityczna	18
Siła ustrojowa	21
Aneks metodyczny: Metoda obliczania Indeksu Samorządności	24

Słowo od Fundacji Batorego

Nieznosny urok centralizacji

Czwarta edycja Indeksu Samorządności ma szczególny charakter. Analiza jest oparta na danych z 2024 roku, a więc obejmuje już cały rok rządów Koalicji 15 października. Tworzące ją partie, idąc do wyborów, deklarowały nastawienie prosamorządowe i krytykowały recentralizacyjną politykę rządów Zjednoczonej Prawicy. Krytykę tę ułatwiały trzy pierwsze edycje Indeksu, które jasno pokazywały, że ograniczanie autonomii samorządu terytorialnego nie było incydentem, tylko wyrażało filozofię polityczną obozu prawicy.

Rząd się jednak zmienił, a czy wraz z nim zmieniła się wartość Indeksu, pokazując tym samym, że przedwyborcze zapowiedzi zamieniły się w realne działania? Odpowiedź publikujemy w 35. rocznicę pierwszych wyborów do rad gmin. Odbłyły się one 27 maja 1990 roku i były pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami po zmianie ustrojowej. Restytucja samorządu terytorialnego wpisywała się w posocjalistyczną transformację, czyniąc z samorządności i podmiotowości lokalnych wspólnot filar ustroju demokratycznego III Rzeczypospolitej. Konstytucja z 1997 roku nadała samorządności i zasadzie pomocniczości rangę normy konstytucyjnej.

Warto przypomnieć tempo tamtych zmian. Ustawa o samorządzie gminnym została przyjęta 8 marca 1990 roku. Od wyborów 4 czerwca nie minął nawet rok, zaś rząd Tadeusza Mazowieckiego sprawował władzę niespełna pół roku. W warunkach transformacyjnego chaosu uznano, że najlepszym sposobem na wyjście z realnego socjalizmu i głębokiego kryzysu państwa będzie uwolnienie energii lokalnych społeczności.

Założenie to nie opierało się jedynie na intuicji i choć na pewno dla wielu ważne ciągle było przesłanie programu I Zjazdu NSZZ „Solidarność” z roku 1981 „Samorządna Rzeczpospolita”, to jednak ważnych argumentów dostarczyły wyniki badań. Rezultaty programu badawczego *Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy i rekonstrukcji gospodarki przestrzennej* prowadzonego w 1985 roku jasno pokazywały, że odpowiedzi na ówczesny marazm potencjału zmiany i rozwoju najlepiej szukać na poziomie lokalnym.

Dalsza historia potwierdziła zarówno słuszność założeń, jak i wagę przyjętych wiosną 1990 roku zmian. Co ciekawe, mieszkańcy polskich gmin nie pamiętają reformy samorządowej w kategoriach rewolucji, choć tak wypowiada się o niej wielu ekspertów podkreślających, że trzeba ją uznać za jedną z najbardziej udanych po roku 1989. Dla mieszkańców pozornie nic się nie zmieniło, choć tak naprawdę zmieniło się wszystko, a jednostki samorządu terytorialnego z czasem stały się najwyżej ocenianymi i obdarzonymi największym zaufaniem społecznym organami władzy publicznej w Polsce.

Wydawać by się więc mogło, że taka historia powinna podpowiadać przejmującym władzę po wyborach 15 października 2023 roku, że i tym razem jak najszybsza odnowa samorządności będzie jednym z kluczowych wehikułów odbudowy ładu demokratycznego i konstytucyjnego w Polsce. I jednocześnie stanie się filarem systemu odporności państwa oraz społeczeństwa na liczne wyzwania i zagrożenia naszych czasów. A także, jak w roku 1990, pomoże uwolnić lokalną energię jako ważne źródło rozwoju.

Czas na wyniki. Wartość Indeksu Samorządności za rok 2024 to 52,55 (w skali 0–100). W poprzedniej edycji, obejmującej rok 2023, a więc ostatni, kiedy rządziła Zjednoczona Prawica, wartość Indeksu osiągnęła 47,79. Jest więc niewielka poprawa i z umiarkowaną ostrożnością można stwierdzić, że recentralizacyjny proces prowadzony przez poprzedni rząd został zatrzymany. Ale czy odwrócony?



Edwin Bendyk



W 2014 roku Indeks osiągał 73,58. Różnica kolosalna, więc jeśli tempo zmian będzie na poziomie czterech punktów rocznie, to do końca kadencji polska samorządność nie wróci nawet do stanu z połowy drugiej dekady XXI wieku. Oczywiście próba szacowania trendu na podstawie jednego pomiaru nie ma sensu. Sens ma jednak pytanie, jaka jest rzeczywiście filozofia polityczna i ustrojowa polskich elit odpowiedzialnych lub aspirujących do odpowiedzialności za państwo.

Czy nie uległy one nieznośnemu urokowi centralizacji, przekonaniu, że premier lub minister z zawiniętymi rękawami na czele służb państwowych lepiej poradzi sobie w trudnych sytuacjach niż mieszkańcy lokalnych społeczności z wybranymi przez siebie liderami? To pytanie nie ma podpowiadać alternatywy: albo rząd, albo samorząd. Odpowiedź podpowiada zasada pomocniczości. Tyle tylko, że jej stosowanie nie może się ograniczać do relacji między strukturami władzy publicznej, musi także uwzględniać podmiotowość mieszkańców i obywateli.



Wstęp

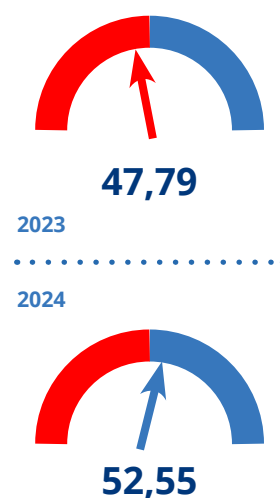
Na początku 2022 roku podjęliśmy się opracowania instrumentarium pomiaru autonomii lokalnej w Polsce. Stworzone narzędzie – Indeks Samorządności – pozwala uchwycić zmiany w samodzielności gmin i miast na prawach powiatu. Składają się na niego komponenty uwzględniające autonomię zadaniową i finansową oraz siłę polityczną i ustrojową gmin i miast na prawach powiatu. Opublikowany w 2024 roku *Indeks Samorządności* analizował całą dekadę 2014–2023 i wykazał alarmujący (dwudziestopięcioprocentowy) spadek autonomii lokalnej w czasie rządów PiS. Rok wyborczy 2023 okazał się bardzo niekorzystny dla części wskaźników częściowych. Teraz, w odniesieniu do danych za 2024 rok, chcieliśmy sprawdzić, czy trend recentralizacji został zatrzymany, a może nawet odwrócony. Asumpt do takiego założenia dawało szerokie poparcie polityczne, jakie środowisko samorządowe wyrażało wobec zmiany władzy, co pozwalało domniemywać sympatię obecnej koalicji rządzącej dla samorządu. Czy jednak oddanie samorządowi terytorialnemu raz zabranych przez szczybel centralny prerogatyw jest proste? Obliczając indeks autonomii lokalnej za rok 2024 – pierwszy pełny rok funkcjonowania nowego parlamentu – mogliśmy się o tym przekonać.

Streszczenie

Po trzech kolejnych pomiarach rocznych (2021–2023), w których notowaliśmy znaczny spadek autonomii lokalnej, z rokiem 2024 wiązaliśmy nadzieje na wzmocnienie polskiego samorządu terytorialnego. Wydawało się, że nowy, ukonstytuowany pod koniec 2023 roku parlament jest znacznie przychylniejszy decentralizacji niż poprzedni. Nasze badanie wykazało jednak, że

w warstwie regulacji prawnych nie poczyniono zmian. Poprawa wartości indeksu (mniej więcej do poziomu z 2022 roku) wynika głównie z poważniejszego traktowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w procesie legislacyjnym (komponent „siła polityczna”). Zarówno siła ustrojowa, jak i autonomia zadaniowa samorządu pozostały bez zmian. Z kolei autonomia finansowa gmin i miast na prawach powiatu nawet lekko się pogorszyła. W efekcie Indeks Samorządności powrócił ponad poziom alarmowy (50), choć daleko mu do poziomu optymizmu. Przywrócenie bardziej partnerskich relacji między rządem a JST nie jest ani przesłanką, ani gwarancją systemowych usprawnień decentralizacyjnych.

Indeks Samorządności





Potencjał zadaniowo-finansowy

W zakresie autonomii zadaniowej samorządów rok 2024 nie zaowocował istotnymi zmianami. Z jednej strony można więc mówić o zatrzymaniu trendu recentralizacyjnego, z drugiej zaś uzasadniony jest niedosyt wynikający z braku długofalowych reform wzmacniających samodzielność gmin.

Wciąż spadał finansowy potencjał samorządów. Malejącej roli dochodów własnych towarzyszył lekki wzrost samodzielności wydatkowej, głównie dzięki większym dochodom z PIT i wprowadzeniu części rozwojowej subwencji. Cały czas jednak dostrzegalne są problemy w zapewnieniu zasobów rozwojowych – aż 183 gminy i 15 miast wykazały deficyt operacyjny. Nastąpił też dalszy spadek faktycznej zdolności zadłużeniowej samorządów. Poza tym rok 2024 był kolejnym, w którym udział JST w całości wydatków publicznych utrzymywał się poniżej 30% i miał tendencję spadkową. Potwierdza to malejącą rangę samorządów w realizacji zadań publicznych.

Siła polityczna

Rok 2024 przyniósł minimalną poprawę wskaźnika siły politycznej samorządów, co wiąże się m.in. z „ucywilizowaniem” procesu legislacyjnego poprzez zerwanie z praktyką ekspresowego procedowania aktów prawnych. Uchwalono mniej niż w latach ubiegłych ustaw z pominięciem KWRiST (Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego). Rządziej pojawiające się projekty poselskie były natomiast przesyłane do zaopiniowania przez organizacje samorządowe reprezentowane w KWRiST. Jednocześnie nie wykorzystano szansy, aby w zmienionym w lipcu 2024 roku Regulaminie Sejmu uwzględnić rozwiązania wzmacniające pozycję JST w procesie ustawodawczym (np. przez wprowadzenie obowiązku kompleksowej

oceny wpływu każdego projektu ustawy na sytuację samorządów).

Niestety w 2024 roku utrzymała się uznaniowość rządu w przyznawaniu dotacji w ramach Programu Inwestycji Strategicznych, z którego popłynęło do samorządów ok. 27 mld zł. Nadal nie umożliwiono wnioskującym wykorzystania żadnych środków odwoławczych. Dodatkowo stosowany w programie system rozliczeń wciąż ogranicza dostęp mniejszych wykonawców oraz pozytywny wpływ na lokalną gospodarkę.

Siła ustrojowa

Zakończona w 2024 roku zmiana personalistów i barw politycznych wojewodów nie wpłynęła na wskaźnik jakości nadzoru rządowego nad samorządem terytorialnym. Nie zmienił się kluczowy parametr, czyli odsetek uchylanych przez sądy rządowych rozstrzygnięć nadzorczych zaskarżanych przez samorządy (wciąż ponad 30%). Dodatkowo, w porównaniu do 2023 roku, widać 15-procentowy wzrost liczby skarg JST na rozstrzygnięcia nadzorcze, co może być zapowiedzią wzrostu ich aktywności w korzystaniu z sądowych instrumentów ochrony samodzielności.

Nierozwiązane pozostają kwestie dotyczące zapewnienia niezależnej i skutecznej kontroli sądowej działań nadzorczych oraz kontroli konstytucyjności prawa dotyczącego samorządów. Trwa wyczekiwanie na zmiany porządkujące sytuację w Trybunale Konstytucyjnym oraz status tzw. neosędziów. Bezpieczeństwo prawne samorządów nie zostanie przywrócone, dopóki nie dojdzie do uzdrowienia tego obszaru.

Tabela 1. Wartości Indeksu Samorządności w poszczególnych latach

Komponent indeksu	2014	2021	2022	2023	2024
Potencjał zadaniowo-finansowy	33,94	29,68	29,67	29,66	29,43
Siła polityczna	20,75	11,75	8,75	3,75	8,75
Siła ustrojowa	18,89	14,31	13,50	14,37	14,37
Sumaryczny indeks %	73,58	55,74	51,91	47,79	52,55

Część zadaniowa

Co mierzyliśmy?

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjną samorządu mierzyliśmy w 11 dziedzinach wybranych ze względu na ich duże znaczenie dla społeczności lokalnych. W każdym obszarze sprawdzaliśmy zakres samodzielności formalnoprawnej, a także praktycznej, związanej z władztwem

organizacyjnym, inwestycyjnym, programowym czy kadrowym (por. opis wskaźników w aneksie). W efekcie komponent przedstawia realny zakres autonomii zadaniowej gmin; mówi, w jakim stopniu są one ograniczane centralnymi wytycznymi lub kontrolą bądź akceptacją zewnętrzną w wykonywaniu ważnych zadań lokalnych.





Tabela 2. Potencjał zadaniowy samorządu

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna samorządu					
WSKAŹNIKI dziedzina (rozpiętość punktowa wskaźnika)	2014	2021	2022	2023	2024
Edukacja szkolna (0–16)	13	10	10	10	10
Edukacja przedszkolna (0–16)	10,4	8	8	8	8
Żłobki (0–16)	16	16	16	16	16
Ochrona zdrowia (0–16)	2	1,5	1,5	1,5	1,5
Gospodarka odpadami (0–16)	14	14	14	14	14
Zaopatrzenie w wodę (0–16)	16	14	14	14	14
Transport publiczny (0–16)	15	15	15	15	15
Ład przestrzenny (0–16)	9	7,5	7,5	9,2	9,2
Kultura (0–16)	15	13,1	13	13	13
Bezpieczeństwo publiczne (0–16)	7	7	7	7	7
Pomoc społeczna (0–16)	8,25	8,25	8,25	8,25	8,25
RAZEM (l. pkt. na 176 możliwych)	125,65	114,375	114,25	115,9	115,9
RAZEM (% punktów możliwych do zdobycia)	71,4	65,0	64,9	65,8	65,8

Najważniejsze wnioski

W roku 2024 nie odnotowaliśmy żadnych zmian, które wpłynęłyby na wartość wskaźnika. Pozostał on na poziomie z 2023 roku. Z jednej strony wskazuje to na zatrzymanie trendu recentralizacyjnego, który obserwowaliśmy w naszych pomiarach za lata 2014–2023, a z drugiej widać, że nowa władza nie poczyniła w pierwszym roku funkcjonowania systemowych zmian wzmacniających autonomię gmin i miast na prawach powiatu. Trzeba jednak przyznać, że w części dziedzin rozważane są zmiany mające przywrócić stan sprzed reform recentralizacyjnych.

Dotyczy to m.in. **dostarczania wody**, a szczególnie kompetencji PGW Wody Polskie, wobec których pojawiają się bardzo krytyczne głosy. Założone w 2018 roku Wody Polskie nie tylko zarządzają inwestycjami wodnymi, ale także przejęły ustalanie (regulację) taryf za wodę i ścieki, co doprowadziło do niekorzystnego z perspektywy demokracji podziału odpowiedzialności: rady gmin nadal zachowały prawo do proponowania stawek, ale musiały każdorazowo zyskać aprobatę PGW WP. Ta kompetencja stała się języczkiem u wagi wzajemnych interakcji między komunalnymi przedsiębiorstwami wodno-kanalizacyjnymi a PGW Wody Polskie. Po pierwsze, jeśli chodzi

o merytoryczną stronę decyzji, Wody Polskie często odrzucały podwyżki proponowane przez przedsiębiorstwa. Było to spójne ze składanymi przez zarząd PGW WP deklaracjami stania na straży interesu mieszkańców i niezatwierdzania podwyżek, które ze względu na rosnące koszty chciały wprowadzić przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. Taka polityka doprowadziła do niebezpiecznego stanu finansów, o czym przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne alarmowały od 2022 roku i co wykazano przy okazji kontroli NIK dotyczącej zatwierdzania przez Wody Polskie taryf za wodę i ścieki w latach 2021–2022 (serwis samorządowy). Po drugie, jeśli chodzi o proceduralną poprawność, ta sama kontrola NIK wykazała liczne nieprawidłowości. Taryfy za wodę i ścieki określa się na trzy lata, ale firmy wodociągowo-kanalizacyjne mogą wystąpić o skrócenie tego okresu i o wcześniejszą zmianę stawek. Wody Polskie powinny w ciągu 45 dni rozpatrzyć wnioski o zmianę taryf za wodę i ścieki lub skrócenie okresu ich obowiązywania. Kontrola NIK przeprowadzona w Poznaniu i Szczecinie wykazała częste nieprzestrzeganie tego terminu (w przypadku 18% wniosków o zmianę taryfy i 40% wniosków o skrócenie okresu obowiązywania taryf)¹.

Wszystko to doprowadziło do sformułowania głosów o likwidację PGW Wody Polskie. Jednak o ile jeszcze przed zaprzysiężeniem nowy minister infrastruktury Dariusz Klimczak wypowiadał się w duchu takiego radykalnego rozwiązania², o tyle jego wypowiedzi pod koniec 2024 roku były już bardziej stonowane i mówiły o potrzebie głębokiej restrukturyzacji WP, a nie likwidacji³. Czas

pokaże, czy niedługo pojawią się jakiegokolwiek przesłanki, by zmienić wartość indeksu autonomii lokalnej dla tej dziedziny.

W **edukacji podstawowej i przedszkolnej** też nie odnotowaliśmy zmian systemowych na linii rząd–samorząd. Szkolnictwo nadal boryka się z szerokimi uprawnieniami nadzorczymi kuratorów oświaty. Zmiany dokonane po wyborach w 2023 roku były jedynie personalne, a nie systemowe. Przypomnijmy, że poszerzone w 2018 roku uprawnienia dotyczą decyzji o zmianie sieci placówek oraz wyborze ich dyrektorów, co spowodowało niezrozumiały podział kompetencji między samorząd gminny a kuratorium. Uprawnienia decyzyjne kuratorów nie wiążą się ani z ich odpowiedzialnością finansową, ani organizacyjną, co stanowi kuriozum w procesie demokratycznym: podjęte przez nich decyzje są wiążące, choć nie uczestniczą oni w ich realizacji, pozostawionej władzom lokalnym. Uprawnień kuratorów nie zmieniono, mimo że już na początku 2024 roku Związek Powiatów Polskich oraz Parlamentarny Zespół Samorządowy zaproponowały ich ograniczenie na korzyść wzmocnienia roli organu prowadzącego placówkę. Gdyby spojrzeć szerzej, wydaje się, że dla systemu edukacji korzystniejsze byłoby wykorzystanie kompetencji kuratorów do pomocy merytorycznej zamiast do nadzoru.

Jeśli chodzi o **opiekę nad dziećmi do lat 3**, autonomia samorządów gminnych pozostaje na bardzo wysokim, bo maksymalnym w naszym indeksie poziomie. Rozporządzenie z grudnia 2024 roku wprowadziło zaostrzone zasady dla opiekunów dzieci do lat 3, jednak trudno ten trend rozpatrywać w kategoriach osłabienia autonomii samorządów w zakresie polityki kadrowej.

Drugą dziedziną polityki lokalnej, która uzyskuje bardzo wysokie noty niezależności, jest **transport publiczny**. Na tym polu nie zaszły w 2024 roku żadne zmiany, które wpłynęłyby na wartości indeksu. Rozporządzenie Rady Ministrów z listopada 2024 roku, dotyczące podziału środków Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA) na poszczególne województwa, wprowadziło możliwość zawierania przez wojewodę z organizatorami publicznego transportu zbiorowego wieloletnich umów o dopłatę z funduszu.

1 *Zatwierdzanie taryf za wodę i ścieki przewlekłe i z naruszeniami. Wody Polskie mają co poprawiać*, Portal Samorządowy, 23 grudnia 2023, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/zatwierdzanie-taryf-za-wode-i-scieki-przewleklo-i-z-naruszeniami-wody-polskie-maja-co-poprawiac,512371.html> [dostęp tu i dalej: 14.05.2025].

2 *Wody Polskie należy odpolitycznić, ale czy likwidować. Zdania są podzielone*, Portal Samorządowy, 18 grudnia 2023, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/wody-polskie-nalezy-odpolitycznic-ale-czy-likwidowac-zdania-sa-podzielone,510885.html>.

3 *Klimczak: Wody Polskie należy reformować a nie likwidować*, bankier.pl, 27 września 2024, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Klimczak-Wody-Polskie-nalezy-reformowac-a-nie-likwidowac-8820191.html>.



Czas pokaże, czy ta możliwość zwiększy elastyczność organizujących transport zbiorowy samorządów lub ich związków, a także czy umożliwi im wynegocjowanie korzystnych rozwiązań w dłuższym horyzoncie czasowym.

Nieustannie wysoki poziom lokalnej samodzielności utrzymuje się w obszarze **gospodarki odpadami** (w badanym 2024 roku nie wprowadzono żadnych istotnych zmian legislacyjnych). Jednakże należy zwrócić uwagę na wzmożoną w tym obszarze działalność Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Na posiedzeniach KWRiST samorządowcy alarmują, że niezbędne jest napisanie od nowa ustawy o utrzymaniu czystości, tak żeby była oparta na realiach, a nie interesach branżowych. Zarzucają oni, że obecna ustawa jest niespójna, nieczytelna i niewydolna. Co więcej, zauważają, że nadal niejasna pozostaje koncepcja Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP). Mimo że temat przewija się od wielu lat, to efektów nie widać. Brakuje gotowego projektu ustawy, brakuje jednoznacznych decyzji, brakuje też prawdziwego dialogu. Tymczasem samorządy – które od lat borykają się z kosztownym i nieefektywnym systemem – wiedzą, czego chcą: najpierw ROP, dopiero potem system kaucyjny. Strona samorządowa mówi jednym głosem: nie można ignorować wiedzy i doświadczenia samorządów, ponieważ to one realizują system, znają jego słabe strony i wiedzą, co go podraża. Proponują realne rozwiązania, które rząd konsekwentnie pomija, faworyzując modele forsowane przez branżę odpadową. Na koniec 2024 roku sytuacja była jasna: samorządy ponoszą koszty braku gruntownej reformy systemu gospodarki odpadami.

W zakresie **ładu przestrzennego** kluczowy dla stopnia samodzielności gmin był rok 2023, w którym weszły w życie zapisy znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wprowadziła ona obligatoryjne plany ogólne, narzucając „zabójczy” dla ich jakości termin wykonania (koniec 2025 roku), który został niedawno ustawowo przesunięty do czerwca 2026 roku. Przygotowanie planów jest wsparte środkami KPO, a do ich sporządzenia przystąpiło

nieco ponad 80% gmin. Z drugiej strony wspomniana ustawa odwróciła logikę strategicznego zarządzania rozwojem, pozwalając, by strategie rozwoju gmin – jako dokumenty pierwotne, wskazujące główne kierunki rozwoju – powstawały po planach ogólnych. Gminy wzmocniły więc formalną autonomię w zakresie planowania przestrzennego (co odnotowaliśmy zmianą indeksu w 2023 roku), choć trudno uznać, by wzmocniły swoją zdolność do długofalowego zarządzania przestrzenią. Świadczy o tym choćby intensywny wysyp decyzji o warunkach zabudowy (np. w zakresie farm fotowoltaicznych) wydawanych bez zachowania partycypacji społecznej i skutecznie ograniczających siłę oddziaływania powstających planów ogólnych.

W obszarze **ochrony zdrowia** autonomia gmin pozostaje niska. Od 2021 roku większe inwestycje podmiotów leczniczych kontrolowanych przez samorządy muszą uzyskać pozytywną opinię wojewody lub ministra na temat swojej celowości. W 2024 roku zwolniono z tej konieczności uruchamianie opornie (m.in. ze względu na brak kadry) Centra Zdrowia 75+ mające zapewniać opiekę geriatryczną. Możliwości finansowe NFZ pozostają na poziomie, który nie pozwala na optymalny dla wspólnot lokalnych i regionalnych poziom kontraktowania świadczeń leczniczych. Rząd próbuje finansowo odciążać samorządy w obszarach wymagających względnie niskich nakładów. W roku 2024 uruchomiono np. centralny program leczenia niepłodności z corocznym budżetem w wysokości minimum 500 mln zł. W tle pozostaje jednak istotniejsza sprawa – wciąż nieuzgodniona na poziomie rządu, ale bardzo istotna dla jakości i efektywności usług zdrowotnych reforma ponad 300 szpitali powiatowych. Zakłada ona ułatwienia w przekształcaniu oddziałów szpitalnych, możliwość łączenia szpitali przez samorządy oraz plany naprawcze dla zadłużonych jednostek. Reforma ta stanowi kamień milowy w ramach KPO, otwiera bowiem możliwość inwestycji w ochronę zdrowia na poziomie nawet 17 mld zł w skali kraju.

W 2024 roku samodzielność gmin w zakresie **bezpieczeństwa publicznego** – obejmującego

porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową – nie uległa zauważalnym zmianom. Na ogólnie niską ocenę w tym zakresie wpływa głównie fakt, że kluczowe podmioty, takie jak Policja i Państwowa Straż Pożarna, pozostają przede wszystkim w gestii władz centralnych. Doświadczenia związane z powodzią na Dolnym Śląsku we wrześniu 2024 roku stały się impulsem do zmian w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Ich celem było m.in. usprawnienie zarządzania infrastrukturą krytyczną, a także sytuacjami kryzysowymi i usuwaniem ich skutków na poziomie lokalnym. Z kolei napięta sytuacja międzynarodowa przyczyniła się do przyjęcia ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, która weszła w życie z początkiem 2025 roku. Nowe przepisy przewidują szereg zadań dla samorządów, uwzględniając ich istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności w warunkach stanu wojennego i wojny. Celem ustawy jest efektywny podział kompetencji między samorządy a rząd w zakresie budowy gotowości i sprawności reagowania na współczesne zagrożenia. Należy oczekiwać, że ustawa ta uwypukli liczne wyzwania związane z zapewnieniem odpowiedniej wydolności organizacyjnej, finansowej oraz kompetencyjnej samorządowych struktur lokalnych i regionalnych.

W obszarze **pomocy społecznej** pozycja samorządu wobec administracji rządowej nie uległa zmianom. Stopniowo, głównie w mniejszych gminach, upowszechniają się centra usług społecznych (CUS), których działa w Polsce ponad 100. Coraz śміiej przejmują one rolę koordynatora rynku usług skupionych na kompleksowym rozwiązywaniu problemów społecznych oraz na aktywizacji i integracji lokalnych społeczności. Zarówno działalność CUS-ów, jak i wprowadzona w 2023 roku do zadań gminnych organizacja usług sąsiedzkich wymagają zmian. Chodzi o zwiększenie elastyczności ich działania (redukcję biurokracji), wzrost strumienia finansowania i zapewnienie dopływu nowych kadr. Tylko w niewielkim stopniu problem ten może rozwiązać wprowadzenie w 2024 roku dodatków motywacyjnych do wynagrodzeń dla ok. 200 tysięcy pracowników społecznych. Dodatki te są zapewnione przez budżet państwa do końca 2027 roku.

Trudno jednak uznać to rozwiązanie za element systemowego i długofalowego podejścia do poprawy jakości świadczonych przez gminy usług społecznych na rzecz starzejącej się populacji.

W obszarze **kultury** nie dostrzeżono istotnych zmian ram prawnych i finansowych determinujących relacje rząd–samorząd. Natomiast w zakresie stosowanych standardów i procedur dostrzegalne są symptomy odwrotu od centralizacji. Oznacza to partnerskie i transparentne podejście strony rządowej m.in. do określania kierunków działania i sposobów finansowania współprowadzonych z samorządami instytucji kultury (w 2024 roku nie zmieniła się liczba tych instytucji). Skalę rozpiętości działań rządu w sferze kultury można zobrazować dwoma przykładami: z jednej strony wypowiedzeniem umowy na finansowanie Muzeum Pamięci Ofiar Rzezi Wołyńskiej, które miało być współprowadzone wspólnie z Miastem Chełm; z drugiej zaś – decyzją o włączeniu się we współprowadzenie (wraz z samorządem Warszawy) Muzeum Powstania Warszawskiego, począwszy od 2025 roku. Poza tym nadal mamy do czynienia ze znacznym uzależnieniem samorządowych instytucji kultury od dotacji rządowych dystrybuowanych głównie przez programy Ministra KiDN. Choć decyzje zapadają tu szybciej niż w poprzednich latach i w sposób przejrzysty, to jednak niepokojące są brak możliwości odwołania się od decyzji ministra, a także duża pula środków, których rozdysponowanie pozostaje w jego swobodnej gestii.

Trendy



W kategorii autonomii zadaniowej samorządu wystawiamy rządowi żółtą kartkę. Pierwszy pełny rok funkcjonowania nowej władzy nie przyniósł zmian, które przywróciłyby kompetencje gminom i miastom na prawach powiatu. Wydaje się, że w kilku monitorowanych przez nas dziedzinach atmosfera współpracy się poprawiła, co oczywiście cieszy; jednak niepokoi brak jej przełożenia na prawny kontekst działania JST.



Część finansowa

Co mierzyliśmy?

Pomiar potencjału finansowego koncentruje się przede wszystkim na zdolności samorządów do podejmowania samodzielnych decyzji dotyczących realizowanej polityki, tak w zakresie bieżącego wykonywania zadań, jak i projektów rozwojowych. Dlatego trzy z naszych wskaźników odnoszą się do struktury dochodów, koncentrując się na udziale środków, którymi samorządy

mogą dowolnie (samodzielnie) dysponować. Na zdolność do podejmowania wyzwań rozwojowych wpływają przede wszystkim wielkość nadwyżki operacyjnej (pośrednio świadcząca także o komforcie w wykonywaniu zadań bieżących) i przepisy dotyczące możliwości zadłużania się przez samorządy. W końcu o ogólnym potencjale finansowym samorządów w skali państwa świadczy udział budżetów samorządowych w całości wydatków publicznych.

Tabela 3. Wartości wskaźników potencjału finansowego w latach 2004, 2014, 2021–2024

	Gminy						Miasta na prawach powiatu					
	2004	2014	2021	2022	2023	2024	2004	2014	2021	2022	2023	2024
Samodzielność dochodowa (0–2,5)	1,1	1	0,8	0,9	1	0,8	1,3	1,2	1	1,2	1,1	0,8
Struktura transferów (0–2,5)	2,4	2,1	1,5	1,2	1,2	1,3	2,3	2,3	2,1	1,9	1,9	2,2
Dochody nieznaczone (0–5)	5	4,2	2,5	3,2	3,8	3,8	5	4,7	3,9	4,4	4,9	5
Formalna zdolność zadłużania (0–1)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Faktyczna zdolność zadłużania (0–2,5)	bd	0,5	0,9	0,7	0,5	0,3	bd	0,4	0,6	0,5	0,3	0,1
Udział w wydatkach publicznych (0–2,5)	bd	1,7	1,7	1,5	0,9	0,9	bd	1,7	1,7	1,5	0,9	0,9
RAZEM (l. pkt.: 0–16)	bd	10	7,9	8	7,9	7,6	bd	10,8	9,8	10	9,6	9,5
RAZEM (%)	bd	62,5	49,375	50	49,375	47,5	bd	67,5	61,25	62,5	60	59,375

Tabela 4. Średnie wartości wskaźników potencjału finansowego

	Średnia ważona					
	2004	2014	2021	2022	2023	2024
Samodzielność dochodowa (0–2,5)	1,2	1,1	0,9	1,0	1,05	0,8
Struktura transferów (0–2,5)	2,4	2,2	1,7	1,4	1,45	1,6
Dochody nieznaczone (0–5)	5,0	4,4	3,0	3,6	4,15	4,3
Formalna zdolność zadłużania (0–1)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Faktyczna zdolność zadłużania (0–2,5)	bd	0,5	0,8	0,6	0,4	0,2
Udział w wydatkach publicznych (0–2,5)	bd	1,7	1,7	1,5	0,9	0,9
RAZEM (l. pkt.: 0–16)	bd	10,4	8,6	8,6	8,45	8,32
RAZEM (%)	bd	65,0	53,8	53,8	52,8	52,0

Pomiar samodzielności finansowej przeprowadziliśmy z użyciem sześciu wskaźników cząstkowych (opisanych bardziej szczegółowo w aneksie metodycznym), z których cztery bezpośrednio nawiązują do miar zastosowanych we wspomnianym we wstępie europejskim badaniu *Local Autonomy Index* (LAI). Są to następujące wskaźniki:

- Udział dochodów własnych (bez udziałów w PIT i CIT) w całości dochodów (0–2,5 punktu).
- Stosunek transferów nieznaczonych (o przeznaczeniu których decyduje samorząd bez ograniczeń narzucanych przez przekazującego transfer) do całości transferów (0–2,5 punktu).
- Ogólny udział dochodów nieznaczonych w całości dochodów (0–5 punktów).
- Formalna zdolność zadłużeniowa (wynikająca z przepisów prawnych) (0–1 punkt).

- Faktyczna zdolność kredytowa mierzona nadwyżką operacyjną netto (0–2,5 punktu).
- Udział wydatków samorządowych w całości wydatków publicznych (0–2,5 punktu).

Oznacza to, że łączny wskaźnik samodzielności finansowej może się potencjalnie wahać od 0 do 16 punktów.

Ponieważ rok 2024 kończy okres obowiązywania ustawy o dochodach samorządów z 2003 roku, zdecydowaliśmy się dodać wyliczenia (tam gdzie były one możliwe i porównywalne⁴) wartości wskaźników potencjału finansowego również za rok 2004. Wskaźniki potencjału finansowego za 2024 rok pokazują zamknięcie dwu dekad

4 Ze względu na to, że rozróżnienie dochodów bieżących i majątkowych nastąpiło dopiero w roku 2010, nie można było wyliczyć wskaźnika nadwyżki operacyjnej dla roku 2004. Dla 2004 nie są również podawane przez Eurostat dane dotyczące udziału wydatków samorządów w wydatkach publicznych ogółem.



dotychczasowego systemu dochodów samorządów. Dlatego warto przyjrzeć się, jak system ten zmienił się w tym okresie i jak bardzo odszedł od pierwotnych założeń. Niemniej dla zachowania porównywalności z pozostałymi częściami przy opisie trendów będziemy wskazywać, jakie zmiany nastąpiły w roku 2024 w stosunku do roku 2023.

Ustawa z 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego miała dawać samorządom stosunkowo dużą swobodę wydatkową – zakładała zasadnicze ograniczenie dotacji, a dochody samorządów zostały oparte na istotnych wpływach z udziałów w PIT i CIT. Potwierdzają to wartości wskaźników potencjału finansowego odnoszących się do struktury transferów i dochodów nieznaczonych. W roku 2004 były one bardzo wysokie. Ponad 90% transferów miała charakter ogólny, a dochody nieznaczone stanowiły niemal 90% wszystkich dochodów gmin i miast na prawach powiatu. Odnoszące się do tych składowych wartości indeksu osiągały w 2004 roku maksymalne lub bliskie maksymalnym wartości. W kolejnych latach oba te indeksy wyraźnie spadły. W roku 2024 są zdecydowanie niższe niż w 2004, szczególnie ten odnoszący się do struktury transferów. Transfery ogólne stanowiły w gminach 72,3%, zaś w miastach 87,3%; natomiast dochody nieznaczone w dochodach ogółem to odpowiednio 72,9% oraz 86,2%. Warto dodać, że w stosunku do roku 2023 nastąpiła niewielka poprawa tych wskaźników, a to przede wszystkim za sprawą zwiększenia dochodów samorządów z PIT oraz dzięki wprowadzeniu części rozwojowej subwencji. W okresie ostatnich 20 lat rósł udział transferów przekazywanych samorządom w formie dotacji, a zatem ograniczających swobodę ich decyzji wydatkowych. Jeśli dodamy do tego fakt coraz bardziej szczegółowego regulowania poszczególnych zadań samorządów na przestrzeni ostatnich lat – co pokazują spadające wskaźniki potencjału zadaniowego – mamy do czynienia z wyraźną centralizacją finansów publicznych.

Należy przypomnieć, że zgodnie z ustawą o dochodach samorządów z 2003 roku (i podobnie jest to ujęte w nowej ustawie z 2024 roku) udział

samorządów w PIT i CIT określono jako dochody własne. Jednak w indeksie traktujemy je tak jak subwencję, przyjmując, że nie dają one samorządom autonomii wpływania na ich wysokość, a jedynie pozwalają swobodnie nimi dysponować (zatem dają autonomię wydatkową). Zmiany, jakie nastąpiły od roku 2004 (szczególnie w latach ostatnich) w regulacjach kształtujących te podatki (zwłaszcza PIT), jak również w sposobie przekazywania dochodów z tych podatków samorządom, potwierdzają, że nie można traktować tych środków jak dochodów własnych samorządów.

Dochody własne to takie, które samorzady mogą samodzielnie kształtować, nawet gdy ta samodzielność jest ograniczona. Są to przede wszystkim lokalne podatki, opłaty oraz dochody z majątku. Katalog dochodów własnych polskich gmin i miast nie ulega zmianie od wielu lat. Natomiast systematycznie spada znaczenie tych dochodów w budżetach samorządowych. W 2004 roku wskaźniki samodzielności dochodowej wynosiły 37,2% w gminach i 39,2% w miastach, co w przeliczeniu na indeks dawało wartość średnio 1,2. W roku 2024 już było to odpowiednio 30,7% i 30,6%, a wartość indeksu wyniosła 0,8. Warto zaznaczyć, że jest to również znaczny spadek w stosunku do roku 2023, który był jednak wyjątkowy – wyższe wartości wskaźnika samodzielności dochodowej w roku 2023 wynikały przede wszystkim z niskich dochodów z PIT.

Malejąca rola dochodów własnych w budżetach związana jest z tym, że rosną one wolniej niż pozostałe części dochodów samorządowych. W stosunku do roku 2004 wzrosły one realnie o 105%, jednak dochody z PIT w tym czasie zwiększyły się o 178%. Przypomnijmy, że wzrost dochodów z PIT został znacznie zaburzony, a mimo to był bardziej dynamiczny niż wzrost dochodów z własnych podatków i opłat. Należy się spodziewać, że zmiany wprowadzone w 2024 roku ustawą o dochodach samorządów doprowadzą do dalszego zmniejszania znaczenia, a wręcz marginalizacji dochodów własnych w budżetach samorządów.

Wartość wskaźnika odnoszącego się do formalnych możliwości zadłużania się pozostaje bez zmian od lat (na poziomie 0,5). Wskaźnik ten ocenia prawne możliwości zadłużania się w sposób

bardzo ogólny, nie odnosząc się do detali rozwiązań prawnych. Polskie samorządy mogą się zadłużać, ale ta możliwość jest prawnie ograniczona (dlatego wskaźnik wynosi 0,5). Jednak w roku 2004 to ograniczenie stanowiły dwa proste limity jednolite dla wszystkich samorządów (dług nie mógł przekraczać 60% dochodów, a jego spłata w danym roku – 15% dochodów). Od roku 2014 obowiązują limity indywidualnie obliczane dla każdej jednostki samorządu, oparte na analizie nadwyżki operacyjnej z lat poprzednich (tzw. indywidualne wskaźniki zadłużenia IWZ). Warto podkreślić, że była to istotna zmiana regulacji, a dla wielu słabszych finansowo jednostek oznaczała faktyczne ograniczenie możliwości zadłużania się. Należy również dodać, że w ostatnich latach wskaźnik ten był kilka razy modyfikowany. Jednocześnie w 2024 roku ze względu na trudności w osiągnięciu przez samorządy nadwyżki operacyjnej (co analizujemy poniżej we wskaźniku faktycznej zdolności zadłużeniowej) IWZ został w zasadzie uchylony i na lata 2026–2029 wrócił limit odnoszący wielkość zadłużenia do dochodów, tylko tym razem jest to 100% dochodów, a zatem ograniczenia ustawowe zostały złagodzone.

Lata 2022–2024 w znacznym stopniu zmniejszyły faktyczne możliwości zadłużania się samorządów, a dokładnie możliwości bezpiecznego zadłużania się do poziomu, który jest możliwy do spłaty w kolejnych latach. Podstawą tej spłaty są nadwyżki, jakie samorząd może generować w części bieżącej budżetu⁵. Tymczasem spadki w dochodach z PIT z jednej strony, a rosnące wydatki bieżące z drugiej strony (np. na wynagrodzenia – w związku z rosnącymi wynagrodzeniami minimalnymi; na energię – choć to zostało wstrzymane wraz zamrożeniem cen energii dla samorządów; czy na wydatki związane z obsługą długu – w związku z rosnącymi stopami procentowymi) spowodowały, że w tym okresie coraz więcej samorządów miało problem z osiągnięciem nadwyżki bieżącej, a wręcz miały deficyt

operacyjny. W roku 2021 deficyt operacyjny brutto (a więc bez uwzględnienia wydatków na spłatę zadłużenia) notowało tylko 7 gmin, w 2022 było to już 57 gmin i 13 miast, a w 2023 – 347 gmin i 21 miast. W roku 2024 sytuacja nieco się poprawiła, bowiem deficyt operacyjny brutto wykazały 183 gminy i 15 miast. Ogółem gminy miały nadwyżkę operacyjną brutto w wysokości 13,2 mld zł (netto 8,4 mld), zaś miasta – 5,9 mld zł (netto 1,8 mld). Ponieważ nasz wskaźnik faktycznej zdolności kredytowej uwzględnia trzy kolejne lata, czyli okres 2022–2024, był on w roku 2024 niższy niż w latach poprzednich. A indeks odnoszący się do faktycznej zdolności zadłużeniowej wyniósł najmniej w całym analizowanym okresie – 0,2.

Rok 2024 był kolejnym, w którym wydatki samorządów w porównaniu do wydatków publicznych ogółem nieco spadły. Zgodnie z danymi Eurostatu wydatki samorządów stanowiły w 2024 roku 29,2% wydatków publicznych, w porównaniu z rokiem 2023, kiedy było to 29,5%. Niemniej jest to nieznaczna zmiana i nie wpływa na wielkość indeksu, który pozostaje na poziomie 0,9.

Trendy



W roku 2024 nastąpił dalszy spadek potencjału finansowego samorządów. Wprawdzie wzrosła samodzielność wydatkowa, jednak przede wszystkim za sprawą wzrostu transferów nieznaczonych. Autonomia dochodowa zmniejszyła się, a dochody własne stanowią coraz mniejszą część dochodów samorządów lokalnych. Pomimo pewnej poprawy faktycznej zdolności zadłużenia w roku 2024 indeks zadłużenia liczony jako średnia z trzech lat poprzednich jest najniższy w całym okresie analizy.



⁵ Niestety nie można porównać wielkości nadwyżki operacyjnej z danymi z roku 2004 ze względu na to, że wyróżnienie dochodów bieżących w budżetach polskich samorządów nastąpiło dopiero w roku 2010 wraz z regulacjami nakazującymi zrównoważenie budżetu bieżącego – art. 242 *Ustawy o finansach publicznych*.



Siła polityczna

Co mierzyliśmy?

Podmiotowość samorządu w polityce mierzyliśmy kryteriami obrazującymi podejście partnerskie w relacji z rządem centralnym. Przede wszystkim uwzględnialiśmy udział Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRIST) w procesie legislacyjnym dotyczącym ustaw wpływających

na samorząd terytorialny. Oceną objęliśmy także charakter programów dotacyjnych, które mogą promować przejrzystość kryteriów i decyzji bądź też ich uznaniowość. Opis wskaźników znajduje się w aneksie metodycznym.

Tabela 5. Podmiotowość samorządu

WSKAŹNIK SIŁY POLITYCZNEJ (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022	2023	2024
Uwzględnianie samorządu (KWRIST) w procesie legislacyjnym (0–5)	5	3	2	0	2
Rzetelność, przejrzystość i zachowanie obiektywnych kryteriów przy podejmowaniu decyzji ważnych dla samorządu, np. w programach dotacyjnych (0–5)	3,3	1,7	1,5	1,5	1,5
RAZEM (liczba punktów: 0–10)	8,3	4,7	3,5	1,5	3,5
RAZEM (%)	83	47	35	15	35

Najważniejsze wnioski

Po rekordowo złym roku 2023 wskaźnik siły politycznej samorządów powrócił do poziomu z 2022 roku. Trudno jednak ten wynik uznać za satysfakcjonujący. Pewna poprawa jest efektem legislacyjnego uspokojenia w pierwszym roku nowej kadencji parlamentu. Projektów ustaw, również tych dotyczących samorządów, było znacząco mniej niż w poprzedniej kadencji. Co

jednak najważniejsze, mniejsza była liczba ustaw uchwalonych z przedłożenia poselskiego, a zatem z pominięciem konsultacji z samorządami w formule Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Istotnie spadła też liczba projektów rządowych przeforsowanych pomimo negatywnej opinii strony samorządowej KWRIST.

Tabela 6. Ustawy uchwalone bez uwzględnienia opinii strony samorządowej KWRiST (2023–2024)

Typ ustawy	2023	% wszystkich ustaw dotyczących JST uchwalonych w 2023	2024	% wszystkich ustaw dotyczących JST uchwalonych w 2024
Inicjatywa poselska	17	29,8	7	18
Projekt rządowy niepoddany zaopiniowaniu przez KWRiST	9	15,8	6	15,4
Projekt rządowy uchwalony mimo negatywnej opinii KWRiST	10	17,5	4	10,3
SUMA	36	63	17	43,6
CAŁKOWITA LICZBA USTAW DOTYCZĄCYCH JST	57		39	

Warto także odnotować, że w przypadku projektów poselskich brak konsultacji na forum KWRiST był rekompensowany przesłaniem projektów do zaopiniowania przez organizacje samorządowe reprezentowane w KWRiST. Dzięki generalnemu uspokojeniu procesu legislacyjnego i zerwaniu z praktyką ekspresowego procedowania ustaw organizacje te miały odpowiednią ilość czasu na wypracowanie swoich stanowisk. Przykładowo: istotny dla ustroju samorządu poselski projekt ustawy zmieniający reguły sukcesji w przypadku wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na posła do Sejmu RP lub senatora RP (druk sejmowy nr 75) został skierowany do opinii organizacji samorządowych w końcu listopada 2023 roku, a dopiero pod koniec stycznia kolejnego roku odbyło się jego pierwsze czytanie.

Można jedynie żałować, że ważne zmiany w Regulaminie Sejmu reformujące system konsultacji społecznych i sejmowej oceny skutków regulacji, uchwalone w lipcu 2024 roku, nie przyniosły wprowadzenia specjalnych rozwiązań

wzmacniających pozycję samorządów w procesie ustawodawczym. Mogłoby to polegać na formalnym włączeniu KWRiST w parlamentarny etap procesu legislacyjnego oraz wprowadzeniu kompleksowej oceny wszystkich projektów legislacyjnych z punktu widzenia wpływu na sytuację samorządów.

Drugim elementem mającym wpływ na ocenę podmiotowości samorządu w polityce jest charakter programów dotacyjnych, które mogą promować albo przejrzystość kryteriów i podejmowanych w tym zakresie decyzji, albo też ich arbitralność i brak transparentności.

Wydawało się, że zapowiedzi polityczne z końca 2023 roku o zawieszeniu Programu Inwestycji Strategicznych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład i powrocie do zwiększenia środków własnych samorządów wejdą w życie. Jednakże rok 2024 pokazał, że nie był to czas do wprowadzenia radykalnych zmian, przeciwnie – po pierwsze, utrzymano rządowe „kroplówki” dotacyjne, a po drugie, Program Inwestycji Strategicznych



ponownie stał się tym funduszem, przez który – mimo nawet czasowych trudności – popłynęło do samorządów najwięcej środków finansowych (ok. 27 mld zł).

Mimo ponad trzech dekad funkcjonowania samorządu terytorialnego wiele gmin – szczególnie wiejskich – nadal znajduje się w połowie drogi, jeśli chodzi o nadrabianie cywilizacyjnych zaległości. Braki w podstawowej infrastrukturze – jak wodociągi, kanalizacja czy drogi – są wciąż powszechne, a nadchodzące zobowiązania związane z zieloną transformacją tylko pogłębiają presję na lokalne budżety. Jednym z głównych mechanizmów wsparcia inwestycyjnego w ostatnich latach stał się właśnie Program Inwestycji Strategicznych (całościowo wypłacono z niego niemalże 130 mld zł). I nie wywoływałoby to konsternacji, gdyby zdecydowanie inna była konstrukcja tego programu. Program jest bowiem oparty na uznaniowości i wypłacie środków dopiero po zakończeniu inwestycji, co ogranicza dostęp do środków mniejszym wykonawcom i firmom lokalnym. Dla wielu z nich brak płynności oznacza konieczność sięgania po kredyty, a wyższe koszty finansowania są przerzucane na samorządy. Dodatkowo brak regularnych rozliczeń w trakcie realizacji inwestycji powoduje, że mniejsze przedsiębiorstwa są z rynku systemowo eliminowane. Samorządy wielokrotnie zgłaszały potrzebę zmiany modelu finansowania – choćby poprzez wprowadzenie kwartalnych wypłat dla projektów krótszych niż 12 miesięcy – jednak postulaty te nie zostały dotąd uwzględnione. W efekcie środki z programu nie wspierają lokalnej gospodarki w wystarczającym stopniu, a efektywność wydatkowania środków publicznych – zarówno w wymiarze kosztowym, jak i społecznym – pozostaje ograniczona. Najgorsze w tym wszystkim jest jednak to, że pomimo zmiany w połowie 2024 roku zarówno składu osobowego komisji rozpatrującej składane wnioski, jak i podporządkowania w strukturze rządowej (z Prezesa Rady Ministrów na ministra właściwego ds. finansów publicznych) – nie wprowadzono instrumentów poprawiających transparentność w przyznawaniu funduszy. Program dalej zatem nie przewiduje żadnych środków odwoławczych, a więc wciąż decyduje

o przyznaniu dofinansowania mają charakter całkowicie uznaniowy. W praktyce oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego, których wnioski zostały rozpatrzone negatywnie, są pozbawione jakichkolwiek środków zaskarżenia, zarówno na gruncie postępowania administracyjnego, jak i sądowego. W efekcie samorządy, które nie uzyskały wsparcia finansowego, mogą jedynie ponownie aplikować w kolejnych edycjach programu – bez możliwości weryfikacji, dlaczego ich wniosek został odrzucony. Ten brak przejrzystości był wielokrotnie podnoszony przez środowiska samorządowe oraz ekspertów jako sprzeczny z zasadami transparentności i równego traktowania. Nie trzeba podkreślać, że tak skonstruowany mechanizm rozdziału środków publicznych nie poprawia i tak słabej pozycji samorządów w relacjach z rządem. Trudno mówić o długofalowym rozwoju terytorialnym bez stabilnego, przewidywalnego i przejrzystego mechanizmu inwestycyjnego, który odpowiada na realne potrzeby społeczności lokalnych.

Trendy



Bardziej wyważone podejście nowej większości sejmowej do procesu legislacyjnego zaowocowało poprawą wskaźnika siły politycznej samorządów. Znacząco mniej projektów uchwalono z pominięciem konsultacji z samorządem. Nawet jeśli inicjatywy legislacyjne były zgłaszane przez posłów, a zatem z pominięciem KWRiST, to organizacjom samorządowym zapewniono czas na przedstawienie swojej opinii parlamentowi.



Niestety na poziom minimalnego wzrostu siły politycznej nadal nie ma wpływu utrzymująca się na tym samym poziomie co w ubiegłym roku uznaniowość w obrębie przyznawania funduszy dotacyjnych w ramach Programu Inwestycji Strategicznych.

Siła ustrojowa

Co mierzyliśmy?

Siłę ustrojową samorządu mierzyliśmy kryteriami dotyczącymi systemu ochrony prawnej (w szczególności sądowej) samodzielności samorządu. Przede wszystkim mieści się w niej nie tylko organizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym, ale także praktyka stosowania tego nadzoru przez organy administracji rządowej. W dalszej kolejności ocena obejmowała trzy komponenty odnoszące się zarówno do prawnych gwarancji

ochrony samodzielności samorządu, jak i praktycznej skuteczności. Innymi słowy, nie wystarczy silne konstytucyjne i ustawowe umocowanie samorządu, ale konieczne jest również zapewnienie, że na straży tych gwarancji stoją niezależne od rządu organy władzy sądowniczej. Szczegółowy opis konkretnych wskaźników zawarty jest w aneksie metodycznym.

Tabela 7. Jakość nadzoru nad samorządem

WSKAŹNIK (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022	2023	2024
Prawna formuła nadzoru nad JST (0–10)	3	3	3	3	3
Odsetek rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i RIO uchylonych przez sądy administracyjne (0–10)	7,9	5,9	4,6	6	6
RAZEM (liczba punktów: 0–20)	10,9	8,9	7,6	9	9
RAZEM (%)	54,5	44,5	38	45	45





Tabela 8. Efektywność ochrony prawnej samodzielności samorządu

WSKAŹNIK (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022	2023	2024
Podstawowe gwarancje prawne samodzielności (0–5)	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Dostępność i zakres niezależnej sądowej kontroli aktów nadzoru (0–5)	5	4	4	4	4
Dostępność i zakres niezależnej kontroli konstytucyjności aktów prawnych wpływających na samodzielność samorządu (0–5)	5	2	2	2	2
RAZEM (liczba punktów: 0–15)	14,5	10,5	10,5	10,5	10,5
RAZEM (%)	96,67	70	70	70	70

Przy założeniu, że oba komponenty siły ustrojowej mają tę samą wagę, wskaźnik siły politycznej samorządów pozostał na poziomie 57,5%.

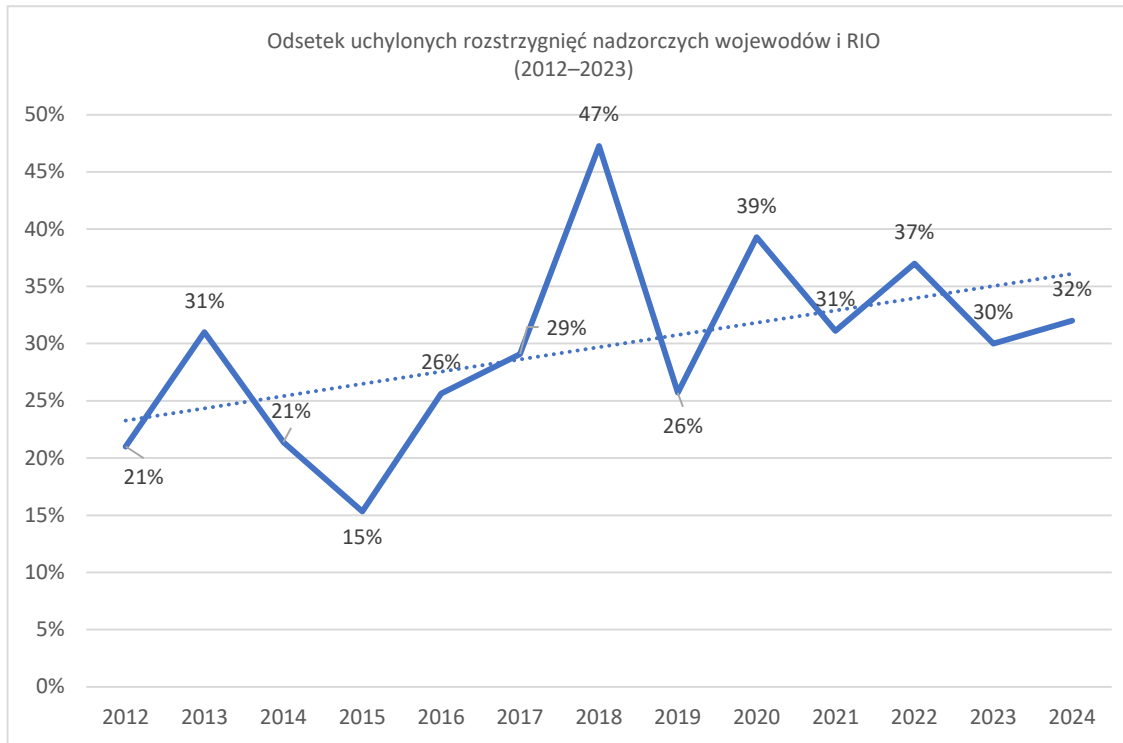
Tabela 9. Łączny wskaźnik siły ustrojowej

WSKAŹNIK SIŁY USTROJOWEJ	2014	2021	2022	2023	2024
%	75,6	57,2	54,0	57,5	57,5

Najważniejsze wnioski

Zmiana personalistów i barw politycznych wśród wojewodów pozostała bez wpływu na wskaźnik jakości nadzoru nad samorządem terytorialnym. Wciąż nieco ponad 30% zaskarżanych przez samorządy do sądów rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i RIO jest uchylanych przez sądy administracyjne. Nadal nie widać też znaków powrotu do znacząco niższego wskaźnika uchyleń

sprzed kilkunastu już lat. W zestawieniu z rokiem 2023 można odnotować natomiast pewien (blisko 15-procentowy) wzrost liczby skarg samorządów na rozstrzygnięcia nadzorcze. Choć to zauważalny przyrost, to trudno jeszcze wnioskować, że samorządy stały się znacząco bardziej aktywne w korzystaniu z sądowych instrumentów ochrony swojej samodzielności.

Rycina 1: Jakość nadzoru nad JST

Źródło: Dane opracowane przez Stanisława Zakroczymskiego (do 2022) i Justynę Przedańską (2023–2024) na podstawie sprawozdań z działalności sądów administracyjnych oraz centralnej bazy orzecznictwa sądów administracyjnych.

W kontekście pozostałych czynników wpływających na siłę ustrojową samorządów, zwłaszcza dostępności niezależnej oraz efektywnej kontroli sądowej i kontroli konstytucyjności regulacji wpływających na działalność samorządów, trwa wielkie wyczekiwanie na niezbędne zmiany porządkujące sytuację wokół Trybunału Konstytucyjnego oraz w kwestii statusu tzw. neosędziów, którzy niestety nadal są powoływani do sądów administracyjnych w kwestionowanym trybie. Dopóki obszar ten nie zostanie skutecznie uzdrowiony, nie da się w pełni przywrócić bezpieczeństwa prawnego samorządów.

Trendy

Pomimo zmiany władzy nie zmienił się kluczowy wskaźnik jakości rządowego nadzoru nad samorządami, tj. odsetek rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych uchylanych przez sądy administracyjne. Nierozwiązane pozostają wyzwania dotyczące zapewnienia w pełni niezależnej i skutecznej kontroli sądowej działań nadzorczych oraz kontroli konstytucyjności prawodawstwa odnoszącego się do samorządów.



Aneks metodyczny: Metoda obliczania Indeksu Samorządności

Indeks Samorządności jest wskaźnikiem złożonym z kilku bloków tematycznych, z których na każdy składa się parę zmiennych (mierników). Łączna wartość IS jest ważoną sumą wartości wskaźników wchodzących w skład poszczególnych bloków:

- Potencjał – waga 50%
(blok ten składa się z dwóch części:
(i) samodzielność zadaniowo-kompetencyjna – waga 25%;
(ii) samodzielność finansowa – waga 25%)
- Siła polityczna – waga 25%
- Siła ustrojowa – waga 25%
(na ten blok składają się: (i) jakość nadzoru nad samorządem – waga 12,5%;
(ii) efektywność ochrony prawnej jednostek samorządu terytorialnego – waga 12,5%).

Łączna wartość IS może zmieniać się od 0 (całkowity brak samodzielności samorządów) do 100 (maksymalne wartości wszystkich wyróżnionych wskaźników).

Każdemu wskaźnikowi jest przypisywana wartość punktowa, a suma punktów w ramach poszczególnych bloków jest przeliczana („przeskalowywana”) tak, by odpowiadała określonej powyżej wadze danego bloku.

W indeksie koncentrujemy się na samorządzie lokalnym, to znaczy na szczeblach gminnym

i powiatowym. Analizując kompetencje, bierzemy pod uwagę, jaka jest suma uprawnień gmin i powiatów w zakresie danego zadania. Z kolei gdy badamy samodzielność finansową, uwzględniamy dane odnoszące się do budżetów gminnych i miast na prawach powiatu, a końcowa wartość wskaźników częściowych jest sumą wskaźników obliczonych dla gmin i miast na prawach powiatu ważoną przez liczbę mieszkańców.

W niektórych sytuacjach, gdy dane z jednego tylko roku mogłyby zawierać elementy chwilowych, przypadkowych wahań, posługujemy się średnimi z dłuższych okresów (np. trzyletnią w przypadku wskaźnika nadwyżki operacyjnej netto budżetu albo całych kadencji parlamentu w odniesieniu do niektórych zmiennych obrazujących siłę polityczną i ustrojową).

Poszczególne wskaźniki wraz z kluczem przyznawania punktów opisane są w poniższych tabelach.

Tabela 10. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
1. SAMODZIELNOŚĆ ZADANIOWO- KOMPETENCYJNA w kluczowych obszarach zadań własnych – test samodzielności (ekspercka ocena każdego z kryteriów w skali 0–2)	EDUKACJA SZKOLNA	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego kształtowania sieci placówek oświatowych	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną placówek oświatowych	0–2
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe placówki oświatowe bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
	EDUKACJA PRZEDSZKOLNA	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego kształtowania sieci placówek	0–1,6
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną placówek	0–1,6
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe placówki bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–1,6
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–1,6
	6) Autonomia regulacyjna – ustalanie opłat	0–1,6
	ŻŁOBKI	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego kształtowania sieci placówek	0–1,6
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną placówek	0–1,6
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe placówki bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–1,6
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–1,6
	6) Autonomia regulacyjna – ustalanie opłat	0–1,6



Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
	OCHRONA ZDROWIA	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania podmiotów leczniczych	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną samorządowych podmiotów leczniczych	0–2
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe podmioty lecznicze bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
	GOSPODARKA ODPADAMI	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego decydowania o formie organizacyjnej wykonywania zadań (spółka komunalna, zakład budżetowy, kontraktowanie na rzecz podmiotów zewnętrznych)	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną komunalnych usługodawców	0–2
	4) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia regulacyjna – autonomia w określaniu podstawowych parametrów usług, takich jak taryfy i standard usługi	0–2
	ZAOPATRZENIE W WODĘ	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego decydowania o formie organizacyjnej wykonywania zadań (spółka komunalna, zakład budżetowy, kontraktowanie na rzecz podmiotów zewnętrznych)	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną komunalnych usługodawców	0–2
	4) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia regulacyjna – autonomia w określaniu podstawowych parametrów usług, takich jak taryfy i standard usługi	0–2

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
	TRANSPORT PUBLICZNY	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego decydowania o formie organizacyjnej wykonywania zadań (spółka komunalna, zakład budżetowy, kontraktowanie na rzecz podmiotów zewnętrznych)	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną komunalnych usługodawców	0–2
	4) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia regulacyjna – autonomia w określaniu podstawowych parametrów usług, takich jak taryfy i standard usługi	0–2
	ŁĄD PRZESTRZENNY	
	1) Władztwo przestrzenne ogólne – możliwość samodzielnego regulowania przeznaczenia nieruchomości dla całego obszaru	0–2
	2) Władztwo przestrzenne indywidualne – kompetencja do wydawania indywidualnych aktów dotyczących zagospodarowania nieruchomości	0–2
	3) Partnerskie planowanie centralne – podmiotowa rola samorządu przy realizacji centralnych inwestycji i przedsięwzięć (proceduralne gwarancje udziału JST w planistyce – w przepisach ogólnych i specustawach)	0–2
	4) Władztwo wyłączeniowe – możliwość dokonywania wyłączenia na potrzeby samorządowych inwestycji celu publicznego oraz kompetencja do przeprowadzenia tego procesu	0–2
	5) Władztwo finansowe – możliwość nakładania i pobierania opłat w związku z zagospodarowaniem nieruchomości	0–2
	KULTURA	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania instytucji kultury	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną samorządowych instytucji kultury	0–2
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe instytucje kultury bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2



Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
	BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne (policja, straż)	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną instytucji bezpieczeństwa publicznego	0–2
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe instytucje bezpieczeństwa publicznego bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
	POMOC SPOŁECZNA	
	1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców	0–2
	2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania instytucji pomocy społecznej	0–2
	3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną samorządowych instytucji pomocy społecznej	0–2
	4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe instytucje pomocy społecznej bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej	0–2
	5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2
2. SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA (wartość punktowa wskaźnika przypisywana jest w nawiązaniu do obliczonej wartości procentowej, zob. kolumna 3; wyjątek 2.4, dla którego wystawiono ocenę ekspercką na skali 0–1)	SAMODZIELNOŚĆ DOCHODOWA Procentowy udział „realnych dochodów własnych” (z podatków i opłat, z majątku), tj. gdzie JST dysponuje władztwem w zakresie ustalenia podstawy lub stawek w całości dochodów (pomniejszonych o dotacje na zadania zlecone)	Do 15% – 0 25% – 0,5 35% – 1 45% – 1,5 60% – 2 Pow. 70% – 2,5

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
	STRUKTURA TRANSFERÓW Procentowy udział transferów centralnych, które rozdzielono według formuły ustawowej z aktami wykonawczymi opartymi na ustawach (bez elementu dyskrejonalnej decyzji organów administracji rządowej), w całości pozostałych dochodów (pomniejszonych o dotacje na zadania zlecone)	Do 30% – 0 50% – 0,5 65% – 1 75% – 1,5 85% – 2 Pow. 95% – 2,5
	DOCHODY NIEZNACZONE Procentowy udział dochodów bez odgórnie określonego przeznaczenia w całości dochodów	Do 30% – 0 45% – 1 55% – 2 65% – 3 75% – 4 Pow. 85% – 5
	FORMALNA ZDOLNOŚĆ ZADŁUŻENIOWA Zakres ustawowych limitów zadłużenia i deficytu a. brak zdolności JST do samodzielnego zaciągania zobowiązań b. zdolność zadłużeniowa ograniczona ustawowo c. brak ograniczeń zdolności zadłużeniowej	(0–1 pkt) 0 0,5 1
	FAKTYCZNA ZDOLNOŚĆ ZADŁUŻENIOWA Nadwyżka operacyjna netto jako % całości dochodów budżetowych	Deficyt (brak nadwyżki) – 0 5% – 0,5 10% – 1 15% – 1,5 20% – 2 Pow. 25% – 2,5
	UDZIAŁ SAMORZĄDU W CAŁOŚCI WYDATKÓW PUBLICZNYCH	Do 15% – 0 20% – 0,5 25% – 1 30% – 1,5 35% – 2 Pow. 40% – 2,5



Tabela 11. Siła polityczna

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
3. PODMIOTOWOŚĆ SAMORZĄDU W POLITYCE PUBLICZNEJ	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDU (KWRIST) W PROCESIE LEGISLACYJNYM	Do 20% – 5 27,5% – 4 35% – 3 42,5% – 2 50% – 1 Pow. 62,5% – 0
	Ustawy, które zostały uchwalone jako projekty poselskie + uchwalone ustawy będące projektami rządowymi nieskierowane do konsultacji w KWRIST + uchwalone ustawy z negatywną opinią KWRIST jako odsetek wszystkich uchwalonych ustaw	
	RZETELNOŚĆ, PRZEJRZYSTOŚĆ I ZACHOWANIE OBIEKTYWNYCH KRYTERIÓW przy podejmowaniu decyzji ważnych dla samorządu, np. w programach dotacyjnych	Rozpiętość punktowa dla każdego z kryteriów
	1) Nabór w procedurze otwartej bez dyskryminacyjnych kryteriów dostępności	0–2,5
	2) Dostępność wyników ze szczegółową oceną punktową i uzasadnieniem oceny w ramach każdego kryterium	0–1,25
	3) Dostępność niezależnej procedury odwoławczej	0–1,25

Tabela 12. Siła ustrojowa

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
4. JAKOŚĆ NADZORU NAD JST	PRAWNA FORMUŁA NADZORU NAD JST	
	a. Akty organów JST nabierają mocy dopiero po zatwierdzeniu przez organy nadzoru	0
	b. Nadzór prewencyjny: organ nadzoru posiada kompetencję do samodzielnego uchylenia aktu JST	3
	c. Nadzór następczy: organ nadzoru może jedynie zaskarżyć akt JST do sądu	10
	ODSETEK ROZSTRZYGNIĘĆ NADZORCZYCH (razem: wojewodów i RIO) uchylonych przez sądy administracyjne	Do 10% – 10 15% – 9 20% – 8 25% – 7 30% – 6 35% – 5 40% – 4 45% – 3 50% – 2 55% – 1 Pow. 60% – 0

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
5. EFEKTYWNOŚĆ OCHRONY PRAWNEJ SAMODZIELNOŚCI JST	PODSTAWOWE GWARANCJE PRAWNE SAMODZIELNOŚCI 1) Osobowość prawna 2) Możliwość podejmowania zadań wykraczających poza zadania wyraźnie przypisane ustawą 3) Nadzór zewnętrzny ograniczony do kryterium legalności 4) Kompetencje do działalności prawotwórczej w ramach upoważnień ustawowych 5) Samodzielność w wyborze organów	Dla każdego kryterium: 2 – gwarantowane na poziomie konstytucyjnym 1 – gwarantowane na poziomie ustawowym 0 – brak konstytucyjnych i ustawowych gwarancji
	DOSTĘPNOŚĆ I ZAKRES NIEZALEŻNEJ SĄDOWEJ KONTROLI AKTÓW NADZORU a. brak możliwości uruchomienia sądowej kontroli aktów nadzoru b. kontrola sądowa aktów nadzoru formalnie jest gwarantowana, ale sądy nie spełniają podstawowych kryteriów niezależności c. kontrola sądowa jest realizowana przez niezależny sąd	0–5
	DOSTĘPNOŚĆ I ZAKRES NIEZALEŻNEJ KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI AKTÓW PRAWNYCH WPŁYWAJĄCYCH NA SAMODZIELNOŚĆ JST a. brak możliwości uruchomienia kontroli konstytucyjności aktów prawnych wpływających na samodzielność JST b. kontrola sądowa aktów nadzoru formalnie jest gwarantowana, ale sąd konstytucyjny nie spełnia podstawowych kryteriów niezależności c. kontrola konstytucyjności jest realizowana przez niezależny sąd konstytucyjny	0–5



Tabela 13. „Wartości bazowe” wskaźników potencjału finansowego w latach 2004, 2014, 2021–2024

	Gminy						Miasta na prawach powiatu					
	2004	2014	2021	2022	2023	2024	2004	2014	2021	2022	2023	2024
Samodzielność dochodowa	37,2	34	30,6	32,9	35	30,7	39,2	37,9	33,6	38,9	37,4	30,6
Struktura transferów	94,8	85,4	74,7	68,3	70,3	72,3	93,3	89,3	86,5	82,3	83	87,3
Dochody nieznaczone	87,5	76,7	60	66,5	73,6	72,9	89,0	81,1	73	79,5	84,2	86,2
Faktyczna zdolność zadłużania (średnie 3-letnie)	nd	4,29	6,38	6,19	5,21	3,7	nd	3,95	5	4,11	2,7	0,2

	2004	2014	2021	2022	2023	2024
Udział wydatków samorządów w wydatkach publicznych (Eurostat, dane dotyczą wszystkich samorządów)	bd	bd	32,1	31,6	29,5	29,2

Indeks Samorządności bada rozmaite aspekty rzeczywistości tworzącej ramy funkcjonowania samorządów w Polsce. Dla tych różnych aspektów musieliśmy użyć mierników o różnym charakterze. Widać to w opisie konstrukcji indeksu. Są jego komponenty, które były oceniane na jakościowej skali a), b), c) – nasileniu cechy odpowiadała wówczas wartość liczbową zapisaną w kolumnie 3 („wartość pkt”). Były też takie wskaźniki, dla których badaliśmy kilka odmiennych aspektów. Na przykład gdy mierziliśmy autonomię lokalną

w zakresie edukacji szkolnej, ocenialiśmy formalne władztwo, autonomię organizacyjną, inwestycyjną, kadrową i programową – każdemu z tych aspektów (ponumerowanych od 1 do 5 lub 6, w kolumnie 2 „wskaźniki”) była przyporządkowana osobna wartość liczbową w zależności od ekspercko ocenionego poziomu niezależności. To dlatego w kolumnie 2 pojawiają się różnego typu wypunktowania – liczbowe, jeśli elementy oceny były niezależne od siebie, a literowe, jeśli były alternatywne.

Czy Polska wraca na drogę decentralizacji? I czy to realny zwrot, czy tylko delikatna korekta kursu? Z pomocą w odpowiedzi na te pytania przychodzą nam wyniki czwartej edycji badania Indeksu Samorządności 2024. Tegoroczny wynik – choć wyższy niż w 2023 roku – nadal znacząco odbiega od poziomu sprzed dekady. Daje nadzieję, że trend spadkowy udało się zatrzymać, ale jednocześnie studzi entuzjazm, bo droga do odbudowy realnej siły samorządu jest jeszcze daleka.

dr Anna Dąbrowska

Indeks Samorządności pokazuje, że w 2024 roku udało się zatrzymać tendencje centralizacyjne, ale to za mało, aby mówić o konsekwentnym odwróceniu od kryzysu decentralizacji, który trwa od dekady. Być może poprawił się klimat relacji rząd–samorząd, ale w „twardszych” wskaźnikach widać raczej stagnację: nie wzrosła autonomia zadaniowa, nie poprawiła się jakość nadzoru wojewodów, nadal spadał potencjał finansowy samorządów, nie zniknęła uznaniowa dystrybucja dużych dotacji. Politycy – zwłaszcza ci, którzy deklarują, że chcą Polski bardziej samorządowej – powinni dokładnie zapoznać się z wnioskami tego badania.

dr hab. Adam Gendźwiłł

Czwarta edycja Indeksu obejmuje pierwszy pełny okres rządów Koalicji 15 Października. Poprzednie edycje publikowane były w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy i wskazywały na alarmujące spadki autonomii lokalnej w tym czasie, co pokrywało się z innymi analizami podkreślającymi raczej antysamorządową politykę ówczesnego rządu. Obecna wskazuje, że pod rządami nowej koalicji autonomia samorządu znacząco się nie poprawiła, a niektóre wskaźniki nawet się pogorszyły. Dowodzi to, że wypracowane narzędzie pomiaru autonomii samorządu wychwytyje głębsze, systemowe prawidłowości, a nie tylko odnosi się do bieżących kwestii politycznych. Jest to o tyle istotne, że o samorządzie, a zwłaszcza jego autonomii, powinniśmy myśleć w szerszej perspektywie wykraczającej poza cykle sprawowania władzy przez kolejne formacje polityczne.

dr hab. Paweł Kubicki