



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Indeks Samorządności 2025

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: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Agnieszka Łodzińska

Skład: TYRSA Sp. z o.o.

Źródło zdjęć: Pixaby

Warszawa 2026

Publikacja jest rozpowszechniana
bezpłatnie.

ISBN 978-83-68802-07-8

Autorzy

Agnieszka Kopańska – dr hab., profesorka Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Ekonomistka z wieloletnim doświadczeniem badawczym w obszarze finansów i ekonomii samorządu terytorialnego. Zajmuje się analizą różnych obszarów lokalnych usług publicznych: edukacji, kultury, pomocy społecznej, usług komunalnych. Autorka i współautorka szeregu publikacji naukowych. 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.

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 Studiów nad Dobrym Rządzeniem na Wydziale Prawa i Administracji UW, członek Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, ekspert OECD, Unii Europejskiej i Rady Europy do spraw reform administracji publicznej w państwach Bałkanów Zachodnich, w Ukrainie, Mołdawii i Armenii. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych. Wykładał gościnnie na uczelniach w Stanach Zjednoczonych, Austrii, Szwecji i Portugalii.

Indeks Samorządności 2025

Spis treści

Wstęp	5
Komponent zadaniowo-finansowy	8
Część zadaniowa	8
Potencjał finansowy	17
Siła polityczna	26
Najważniejsze wnioski	27
Siła ustrojowa	29
Najważniejsze wnioski	30
Aneks metodyczny: Metoda obliczania Indeksu Samorządności	32



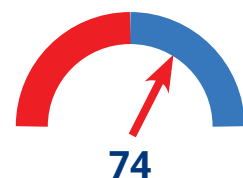
Wstęp

Na początku 2022 roku podjęliśmy się opracowania instrumentarium, służącego do pomiaru autonomii lokalnej w Polsce. Stworzone narzędzie – *Indeks Samorządności* – pozwala uchwycić zmiany, które zachodzą w samodzielności gmin i miast na prawach powiatu. Na *Indeks* składają się komponenty uwzględniające autonomię zadaniową i finansową oraz siłę polityczną i ustrojową gmin i miast na prawach powiatu. Opublikowany w 2024 roku *Indeks* analizował dekadę 2014–2023 i wykazał alarmujący (aż 25-procentowy) spadek autonomii lokalnej w czasie rządów Prawa i Sprawiedliwości. Szczególnie rok wyborczy 2023 okazał się bardzo niekorzystny dla części wskaźników cząstkowych. Teraz, mając dane za dwa pełne lata rządów obecnej koalicji, która wydawała się sprzyjać samorządowi terytorialnemu, sprawdzamy, na ile trend recentralizacji został odwrócony. Pamiętamy, że rok 2024 przyniósł niewielką, wręcz rozczarującą poprawę lokalnej autonomii. Okazało się, że oddanie samorządowi terytorialnemu raz zabranych przez szczebel centralny prerogatyw nie jest ani oczywiste, ani proste, a na pewno nie jest priorytetem politycznym. Dane zebrane w kolejnym roku miały posłużyć do sprawdzenia, czy prawidłowość zanotowana w 2024 roku zaczyna tworzyć swoisty trend stagnacji, czy też była tylko rozgrzewką przed systemowym wzmocnieniem decentralizacji. Nasze badanie pokazało, że prawdziwa jest, niestety, ta pierwsza odpowiedź – odbudowa decentralizacji nie jest traktowana priorytetowo i ma bardzo wybiórczy, cząstkowy charakter. Do wysokiego poziomu autonomii lokalnej zanotowanego jeszcze w 2014 roku (74 pkt na 100), nadal bardzo nam daleko.

Streszczenie

Po odnotowanym w latach 2014–2023 znacznym spadku autonomii lokalnej, z latami 2024–2025 wiązaliśmy nadzieje na wzmocnienie samorządu terytorialnego. Wydawało się, że ukonstytuowany pod koniec 2023 roku parlament jest przychylniejszy idei decentralizacji niż poprzedni. Nasze badanie wykazało jednak, że w warstwie regulacji prawnych nie poczyniono właściwie żadnych zmian. Tak jak w 2024, tak i w 2025 roku zaobserwowaliśmy minimalną poprawę wartości Indeksu, która wynika jednak raczej z praktyki stosowania istniejącego prawa niż z systemowych rozwiązań przywracających instrumenty decentralizacji. Po tym, jak w 2024 roku zanotowaliśmy częstsze uwzględnianie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w procesie legislacyjnym (komponent „siła polityczna”), w 2025 roku poprawił się z kolei nadzór wojewodów (wskaźnik decyzji wojewodów uchylonych przez sądy administracyjne spadł – pierwszy raz od siedmiu lat – poniżej 30%). Z kolei wskaźniki nawiązujące do zmian w prawie zostały niezmienione, a nawet lekko spadły w warstwie zadaniowej (co wynikało z dociążenia samorządu lokalnego nowymi zadaniami, bez jednoczesnego przekazania im decyzyjności czy środków finansowych). Wzmocniło to pozycję jednostek samorządu terytorialnego (JST) jako wykonawców polityk projektowanych centralnie, a nie twórców polityk lokalnych. Komponent finansowy po zmianach wynikających z nowej ustawy o finansach publicznych en bloc nieznacznie się poprawił, ale bliższa analiza jego składowych nie pozwala na optymizm (por. ramka 1).

Indeks Samorządności



2014
.....
2025

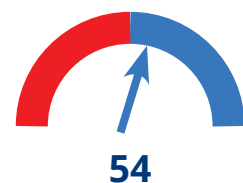




Tabela 1. Wartości Indeksu Samorządności w poszczególnych latach

Komponent Indeksu	2014	2021	2022	2023	2024	2025
Potencjał zadaniowo-finansowy	33,94	29,68	29,67	29,66	29,43	30,55
Siła polityczna	20,75	11,75	8,75	3,75	8,75	8,75
Siła ustrojowa	18,89	14,31	13,50	14,37	14,37	15,00
Sumaryczny Indeks (0–100)	73,58	55,74	51,91	47,79	52,55	54,30

Opracowanie własne

W efekcie *Indeksu Samorządności* drugi rok z rzędu utrzymał się powyżej newralgicznego poziomu 50%, choć dynamika wzrostu nadal daleka jest od oczekiwań. Przywrócenie bardziej partnerskich relacji między rządem a samorządem terytorialnym nie jest – jak widać – gwarancją systemowych usprawnień decentralizacyjnych.

Ramka 1. Skrót wniosków z poszczególnych składowych Indeksu

1. Potencjał zadaniowo-finansowy: niewielka poprawa wartości (z 29,43 do 30,55 pkt)

Rok 2025 nie przyniósł oczekiwanego wzmocnienia decentralizacji w **sferze zadaniowej**, a samorzady działają pod silną presją wytycznych centralnych. W praktyce rozszerzenie roli gmin i miast na prawach powiatu jako wykonawców nowych, trudnych zadań z zakresu gospodarki odpadami, planowania przestrzennego oraz obronności i bezpieczeństwa – zamiast wzmacniać sprawczość i decyzyjność JST – doprowadziło do lekkiego spadku wskaźników autonomii lokalnej w tym komponencie.

Na przykład wprowadzenie systemu kaucyjnego bez równoległego uruchomienia nowego modelu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) osłabiło pozycję finansową gminnych systemów odpadowych. Samorzady tracą bowiem dostęp do części najbardziej wartościowych frakcji, w szczególności PET i aluminium, podczas gdy koszty organizacji lokalnej gospodarki odpadami pozostają po ich stronie. Z kolei nowa ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej znacznie rozszerzyła zakres obowiązków samorządów (zadania „pierwszej linii”), ale utrzymała centralny model decyzyjny i finansowanie o charakterze wyłącznie celowym, co czyni z gmin jedynie wykonawców odgórnych wytycznych.

W efekcie dane za rok 2025 potwierdzają trend, zgodnie z którym państwo nakłada na samorzady coraz bardziej złożone zadania, zachowując jednocześnie silną kontrolę nad ich kształtem i sposobem finansowania.

Z kolei wartość składowej mierzącej **potencjał finansowy** w 2025 roku nieznacznie wzrosła, co wynika głównie ze zmiany struktury dochodów. Zmniejszył się udział dotacji celowych na rzecz większego udziału JST w podatkach PIT i CIT, co poprawiło samodzielność wydatkową gmin. Niestety, jednocześnie samodzielność dochodowa spadła do najniższego poziomu w historii – samorządy decydują o mniej niż 1/3 swoich dochodów. Co więcej, nowy system obliczania dochodów gmin i miast na prawach powiatu, oparty na zwiększonych udziałach w PIT i CIT, może wzmocniać terytorialne dysproporcje. Gminy z obszarów rolniczych i peryferyjnych dysponują w nim ograniczoną autonomią zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, co osłabia ich potencjał rozwojowy. Dodatkowo struktura transferów i dochodów niezamierzonych nie przyniosła wyraźnej poprawy w przypadku miast na prawach powiatu. Wszystkie te zastrzeżenia sprawiają, że ogólny wzrost składowej finansowej należy oceniać z dużą ostrożnością.

2. Komponent polityczny: wartość bez zmian (8,75 pkt)

Wskaźnik ten pozostał na niezmiennym poziomie, co świadczy o braku systemowej poprawy relacji rządu z samorządem terytorialnym. Główne problemy to:

- Omijanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) w procesie konsultacji legislacyjnych, przede wszystkim poprzez wykorzystywanie ścieżki poselskiej. Niski wynik w tej kategorii jest szczególnie niepokojący, ponieważ dotyczy obszaru, gdzie poprawa powinna być możliwa bez głębokich zmian ustrojowych – przede wszystkim poprzez zmianę praktyki legislacyjnej. Jednak – jak widać – mechanizmy centralizacji są nadal wyjątkowo trwałe.
- Brak transparentności. Dystrybucja środków z dużych programów dotacyjnych wciąż opiera się na niejasnych kryteriach, bez stosowania procedur odwoławczych i przejrzystych systemów punktowych.

3. Komponent ustrojowy: niewielki wzrost (z 14,37 pkt do 15,00 pkt)

W tym obszarze odnotowany został lekki wzrost, wynikający przede wszystkim z lepszej praktyki nadzorczej. Po raz pierwszy od siedmiu lat odsetek decyzji wojewodów uchylanych przez sądy administracyjne spadł poniżej 30%. Co więcej, samorządy rzadziej zaskarżają rozstrzygnięcia nadzorcze, co może sugerować mniej konfliktowe relacje z wojewodami.

Z kolei ochrona konstytucyjna pozostaje cały czas słaba ze względu na trwający impas wokół Trybunału Konstytucyjnego oraz statusu sędziów, co uniemożliwia skuteczną kontrolę aktów prawnych naruszających samodzielność lokalną.

W efekcie komponent ustrojowy wskazuje, że poprawa praktyki nadzorczej może następować szybciej niż zmiana systemowych podstaw prawnych, zwłaszcza w warunkach kohabitacji politycznej między władzą centralną a samorządem terytorialnym.

Opracowanie własne



Komponent zadaniowo-finansowy

Część zadaniowa

Co mierzymy?

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjną samorządu mierzyliśmy w 11 dziedzinach wybranych ze względu na ich duże znaczenie dla społeczności lokalnej. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjną samorządu mierzymy w 11 dziedzinach wybranych ze względu na ich duże znaczenie dla społeczności lokalnych. W każdym obszarze

analizowaliśmy zarówno zakres samodzielności formalnoprawnej, jak i praktycznej – obejmującej władztwo organizacyjne, inwestycyjne, programowe czy kadrowe (por. opis wskaźników w aneksie). Komponent ten pozwala uchwycić realny poziom zadaniowej autonomii gmin, pokazując, na ile wykonywanie najważniejszych zadań lokalnych pozostaje ograniczane przez centralne wytyczne, nadzór lub konieczność uzyskiwania zewnętrznej akceptacji.

Tabela 2. Potencjał zadaniowy samorządu

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna samorządu						
WSKAŹNIKI wg dziedzin (rozpiętość punktowa wskaźnika)	2014	2021	2022	2023	2024	2025
Edukacja szkolna (0–16)	13	10	10	10	10	10
Edukacja przedszkolna (0–16)	10,4	8	8	8	8	8
Żłobki (0–16)	16	16	16	16	16	16
Ochrona zdrowia (0–16)	2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Gospodarka odpadami (0–16)	14	14	14	14	14	13
Zaopatrzenie w wodę (0–16)	16	14	14	14	14	14
Transport publiczny (0–16)	15	15	15	15	15	15
Ład przestrzenny (0–16)	9	7,5	7,5	9,2	9,2	9,2
Kultura (0–16)	15	13,1	13	13	13	13
Bezpieczeństwo publiczne (0–16)	7	7	7	7	7	6
Pomoc społeczna (0–16)	8,25	8,25	8,25	8,25	8,25	8,25

WSKAŹNIKI wg dziedzin (rozpiętość punktowa wskaźnika)	2014	2021	2022	2023	2024	2025
RAZEM (liczba pkt na 176 możliwych)	125,65	114,375	114,25	115,9	115,9	114
RAZEM (% punktów możliwych do zdobycia)	71,4	65,0	64,9	65,8	65,8	64,7

Opracowanie własne

Najważniejsze wnioski

W 2025 roku odnotowaliśmy dwie zmiany w autonomii gminnej na tyle istotne, że znalazły odzwierciedlenie w spadku wartości Indeksu dla poszczególnych polityk sektorowych. Dotyczy to gospodarki odpadami oraz bezpieczeństwa publicznego. W pozostałych analizowanych dziedzinach – mimo toczących się debat i częściowych zmian – wartość Indeksu pozostała bez zmian. W pierwszej kolejności omawiamy więc obszary, w których autonomia lokalna uległa osłabieniu, a następnie sygnalizujemy te debaty i zmiany, które nie wpłynęły na wynik indeksowy.

Gospodarka odpadami

Kolejna nowelizacja ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, podpisana przez Prezydenta RP z końcem 2024 roku, przewidywała uruchomienie systemu kaucyjnego 1 października 2025. W praktyce jego wdrożenie przerzuca na gminy konieczność dostosowania systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, jednocześnie pogarszając warunki osiągnięcia poziomów recyklingu i komplikując rozliczenia z firmami wywozowymi. System zakłada rozwój sieci punktów odbioru opakowań na terenie kraju, organizowanych przez operatorów rynku. Już na etapie prac legislacyjnych samorządy zgłaszały obawy dotyczące wpływu systemu na ekonomikę gospodarki odpadami, wskazując, że wyłączenie najbardziej wartościowych frakcji, takich jak PET czy aluminium, może prowadzić do spadku przychodów instalacji komunalnych oraz wzrostu kosztów dla mieszkańców. Co więcej, strona samorządowa wielokrotnie podnosiła

postulat uprzedniego wdrożenia systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), tak aby producenci pokrywali koszty i ubytki finansowe ponoszone przez JST w związku z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami.

Pierwsze raporty z 2026 roku, obejmujące zaledwie kilka miesięcy funkcjonowania systemu, potwierdzają zgłaszane obawy, wskazując na pogorszenie struktury przychodów instalacji przetwarzania odpadów. Koszty stałe – takie jak amortyzacja, energia, płace – pozostają na podobnym poziomie, a nawet z przyczyn oczywistych ulegają zwiększeniu, natomiast spada masa surowca generującego największy przychód. System kaucyjny ma charakter zamknięty i nie przewiduje udziału samorządów gminnych w generowanych przepływach finansowych, a jego rzeczywisty wpływ na poziomy recyklingu będzie możliwy do oceny dopiero w dłuższej perspektywie.

Jednocześnie brak ostatecznego kształtu przepisów dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) powoduje, że samorządy nadal znajdują się poza systemem finansowego udziału producentów opakowań, a więc są pozbawione mechanizmu rekompensującego skutki wdrożenia systemu kaucyjnego, i to pomimo uwag nieustannie zgłaszanych przez stronę samorządową.

W efekcie, jeśli uwzględnimy wprowadzony system kaucyjny przy jednoczesnym braku wprowadzenia mechanizmów ROP w tym obszarze, zauważymy, że doszło do spadku wartości Indeksu dla tego segmentu polityki lokalnej. Samorządy zostały pozbawione części środków, które



samodzielnie pozyskiwały, przy jednoczesnym odgórnym narzuceniu rozwiązań wynikających z systemu kaucyjnego.

Bezpieczeństwo publiczne

W 2025 roku kluczową zmianą w obszarze bezpieczeństwa publicznego było wejście w życie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 5 grudnia 2024 (Dz.U. poz. 1907), obowiązującej od 1 stycznia 2025. Ambitnym celem tej regulacji było kompleksowe uporządkowanie systemu ochrony ludności, jednak oceny jej funkcjonowania – w tym także stanowiska organizacji samorządowych – wskazują na istotne braki, jeśli chodzi o zakres precyzji regulacyjnej, spójność kompetencyjną oraz realną wykonalność na poziomie lokalnym. Dlatego też system ten należy postrzegać raczej jako konstrukcję, która cały czas jest w trakcie tworzenia, niż jako ukształtowany model zarządzania bezpieczeństwem.

Z perspektywy samorządów ustawa wprowadza istotne rozszerzenie zakresu obowiązków i – ponownie niestety – ograniczony obszarsamodzielności decyzyjnej. Do zadań gmin należą obecnie m.in. planowanie i organizacja działań dotyczących ochrony ludności, przygotowanie i aktualizacja planów ewakuacji, zapewnienie funkcjonowania systemów ostrzegania i alarmowania, utrzymanie infrastruktury ochronnej oraz zagwarantowanie ciągłości działania usług publicznych w sytuacjach kryzysowych. Zadania te mają charakter systemowy i trwałe, a ich realizacja wymaga nie tylko zasobów finansowych, lecz także wysokiego poziomu koordynacji organizacyjnej i kompetencyjnej. Wprowadzenie nowych obowiązków powiązane z uruchomieniem dedykowanego systemu finansowania, którego skala w 2025 roku osiągnęła poziom kilkudziesięciu miliardów złotych w ujęciu ogólnokrajowym (z tego około 5 mld złotych skierowano tylko do JST jako dotację celową). Środki te mają wyłącznie charakter celowy, czyli samorzady działają tylko jako wykonawcy – w ramach ściśle określonych zadań i standardów wyznaczonych na poziomie rządowym. Oznacza to, że wzrost nakładów na bezpieczeństwo publiczne nie przekłada się na wzrost autonomii samorządów, lecz raczej na zwiększenie zakresu odpowiedzialności

w ramach systemu o silnie zdefiniowanej strukturze. Warto zwrócić także uwagę, że ustawa zmienia charakter udziału JST w systemie bezpieczeństwa publicznego – przestały one pełnić wyłącznie funkcję uzupełniającą wobec struktur państwowych, a zaczęły być istotnym ogniwem operacyjnym, które stało się odpowiedzialne za działania „pierwszej linii” w sytuacjach kryzysowych. Oczywiście towarzyszy temu utrzymanie centralnego modelu decyzyjnego w odniesieniu do kluczowych komponentów systemu, takich jak policja czy Państwowa Straż Pożarna, co powoduje, że wzrost znaczenia wykonawczego po stronie samorządów nie idzie w parze ze wzrostem ich wpływu strategicznego.

Podsumowując: rok 2025 ujawnił wyraźne napięcie – z jednej strony rozbudowano obowiązki oraz zwiększono oczekiwania wobec JST, z drugiej zaś utrzymano silną centralizację systemu wraz z ograniczoną swobodą kształtowania lokalnych polityk bezpieczeństwa. W konsekwencji można mówić o przesunięciu modelu z „ograniczonego udziału” samorządów w systemie bezpieczeństwa w stronę „rozszerzonej odpowiedzialności bez zwiększonej autonomii”. Szczególnie istotne jest przy tym ryzyko przeciążenia JST nowymi zadaniami. Skala obowiązków wprowadzonych ustawą, ich wielowymiarowy charakter oraz konieczność ich realizacji w warunkach niepewności regulacyjnej i ograniczonych zasobów kadrowych powodują, że zdolność operacyjna wielu samorządów może zostać istotnie nadwyżona. Ryzyko to dotyczy nie tylko bieżącej realizacji zadań, lecz także długofalowej zdolności do utrzymania standardów bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. W tym sensie nowe regulacje, zamiast wyłącznie wzmacniać system ochrony ludności, mogą prowadzić do jego nierównomiernej wydolności, uzależnionej od potencjału organizacyjnego poszczególnych samorządów. Ostatecznie ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wpisuje się w szerszą tendencję, która polega na przekazywaniu JST coraz bardziej złożonych zadań wykonawczych, przy jednoczesnym zachowaniu centralnej kontroli nad ich kształtem i finansowaniem. Dlatego też można postawić tezę, że wzrost znaczenia samorządów nie oznacza jednoczesnego wzmocnienia ich samodzielności,

lecz raczej pogłębia ich rolę jako wykonawców polityk państwowych, co odbywa się w warunkach rosnących wymagań i niepewności regulacyjnej. Mówiąc krótko: w 2025 roku JST zyskały więcej obowiązków w systemie bezpieczeństwa, ale nie więcej zdolności, by je w pełni udźwignąć, co przełożyło się na spadek wartości Indeksu dla tej części polityki lokalnej.

Planowanie przestrzenne

Jeśli chodzi o obszar planowania przestrzennego, rok 2025 należy postrzegać jako moment szczególny – nie tyle stabilnego funkcjonowania systemu, ile jego przejścia w stan zawieszenia między dotychczasowym a projektowanym modelem regulacyjnym. Z jednej strony nadal obowiązywały klasyczne instrumenty, takie jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i decyzje o warunkach zabudowy. Z drugiej strony system już został normatywnie przeprojektowany poprzez ustawę z 7 lipca 2023 roku, która wprowadziła plany ogólne gmin jako nowe, centralne instrumenty polityki przestrzennej gmin. W efekcie 2025 był rokiem funkcjonowania formalnie obowiązującego porządku, a jednocześnie czasem intensywnych przygotowań do wdrożenia nowego planu ogólnego gminy, który ma stać się aktem prawa miejscowego, obejmującym całe terytorium gminy. Docelowo plan ogólny ma zastąpić studium i stać się podstawą zarówno dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i dla wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Pierwotnie ustawodawca zakładał, że gminy uchwalą plany ogólne do 31 grudnia 2025 roku, a od 1 stycznia 2026 brak takiego planu miał uniemożliwić wydawanie nowych decyzji o warunkach zabudowy. Jednak już w 2025 roku było oczywiste, że termin ten jest nierealny, co doprowadziło do jego przesunięcia najpierw do 30 czerwca 2026 roku, a potem do 31 sierpnia 2026. Co istotne, sam fakt konieczności kolejnych przesunięć terminu należy traktować jako wyraz strukturalnego niedostosowania reformy do zdolności wdrożeniowej jednostek samorządu terytorialnego. Stan faktyczny potwierdza tę diagnozę, bowiem do połowy kwietnia 2026 roku plany ogólne

uchwaliło zaledwie niewiele ponad 30 gmin, co stanowi niecałe 1,5% wszystkich samorządów gminnych. Oznacza to, że mimo obowiązywania nowych przepisów, w 2025 roku system planowania przestrzennego funkcjonował na podstawie dotychczasowych instrumentów, przy jednoczesnym narastaniu presji związanej z nadchodzącą zmianą. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera zjawisko wyraźnego wzrostu liczby decyzji o warunkach zabudowy oraz składanych wniosków o ich wydanie. Dostępne dane wskazują, że już w 2024 roku wydano ponad 180.000 decyzji o warunkach zabudowy, co oznaczało istotny wzrost względem lat wcześniejszych. Rok 2025 nie jest jeszcze w pełni uchwytny statystycznie, ale wszystkie dostępne informacje potwierdzają nie tylko utrzymanie, ale i mocne pogłębienie tej tendencji, bowiem w znacznej liczbie gmin odnotowano wzrost liczby wniosków, sięgający kilkudziesięciu, a nawet ponad stu procent, co jednoznacznie wskazuje na systemowy charakter tego zjawiska.

Należy podkreślić, że wzrost ten nie był efektem świadomej polityki planistycznej gmin, lecz reakcją inwestorów na zmianę otoczenia regulacyjnego. Decyzje o warunkach zabudowy wydane do końca 2025 roku zachowują bowiem bezterminowy charakter, podczas gdy po reformie będą ograniczone czasowo i powiązane z ustaleniami planu ogólnego. Dlatego też 2025 rok stał się okresem swoistego „okna regulacyjnego”, kiedy to inwestorzy starali się zabezpieczyć swoje interesy poprzez uzyskanie decyzji na dotychczasowych zasadach. Zjawisko to było również szeroko opisywane w analizach branżowych i mediach gospodarczych, które wskazywały na „wyścig z czasem”, gwałtowny wzrost aktywności inwestycyjnej w zakresie uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy, a także na przeciążenie samorządów gminnych w tym obszarze. Z kolei z perspektywy samorządów sytuacja ta miała charakter ambiwalentny. Z jednej strony wzrost liczby wniosków oznaczał realną intensyfikację działalności administracyjnej i zwiększenie znaczenia decyzji podejmowanych na poziomie lokalnym. Z drugiej jednak strony trudno interpretować to zjawisko jako przejaw wzmocnienia planistycznej samodzielności gmin. Decyzje



o warunkach zabudowy, choć formalnie wydawane przez organy samorządowe, mają charakter indywidualny i reaktywny, stanowiąc w istocie odpowiedź na wniosek inwestora, składany w warunkach braku kompleksowego planowania przestrzennego. Dlatego też wzrost liczby tych decyzji należy postrzegać raczej jako symptom słabości systemu planistycznego niż jako przejaw jego efektywności.

Rok 2025 ujawnia zatem wyraźny paradoks – im większa liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, tym słabsza realna zdolność gmin do prowadzenia spójnej polityki przestrzennej. Zamiast planowania o charakterze systemowym, opartego na długofalowych założeniach i równoważeniu interesów, dominującą rolę odgrywały decyzje indywidualne, w dodatku podejmowane pod presją czasu i wobec niepewności regulacyjnej. Niepewność ta dotyczyła zarówno inwestorów, jak i samorządu. Gminy funkcjonowały w warunkach równoczesnego obowiązywania starego systemu i konieczności przygotowania się do nowego, przy braku realnej możliwości jego pełnego wdrożenia w zakładanym terminie. Z jednej strony istniała obawa przed „luką planistyczną”, która mogłaby prowadzić do zablokowania procesów inwestycyjnych w 2026 roku, z drugiej zaś – istniała presja na przyspieszone opracowywanie planów ogólnych, często bez wystarczających zasobów kadrowych i organizacyjnych. Z perspektywy ładu przestrzennego 2025 rok należy ocenić jako kulminacyjny moment napięcia między normatywną konstrukcją systemu a jego zdolnością wdrożeniową, co oznacza, że reforma planowania przestrzennego została formalnie wprowadzona, lecz jej realne funkcjonowanie odroczone, a ciężar decyzji przeniesiono na poziom praktyki administracyjnej i reakcji uczestników rynku.

Reasumując: zmiana systemu planowania przestrzennego nie polega wyłącznie na wprowadzeniu nowych instrumentów prawnych, lecz wymaga także realnego dostosowania zdolności instytucjonalnych do ich wdrożenia. Z kolei gwałtowny wzrost wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy świadczy nie o zwiększeniu samodzielności planistycznej gmin, lecz

przeciwnie – odzwierciedla utrzymującą się zależność systemu zagospodarowania przestrzennego od instrumentów o charakterze indywidualnym, stosowanych w sytuacji niewystarczającego pokrycia terenu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Szkolnictwo podstawowe

Już w styczniu 2024 roku, niedługo po zmianie władzy, Związek Powiatów Polskich oraz Parlamentarny Zespół Samorządowy zaproponowali ograniczenie uprawnień kuratorów oświaty. Można to odczytywać jako próbę powrotu do zasad obowiązujących przed rządami PiS. Zestaw proponowanych zmian był szeroki, a ich ogólny kierunek wzmacniał władztwo samorządu. Wśród postulatów znalazły się m.in.

- rada gminy miała ustalać sieć przedszkoli i szkół podstawowych bez konieczności uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty;
- liczba przedstawicieli kuratora w składzie komisji konkursowej na stanowisko dyrektora miała zostać zredukowana z 3 do 1;
- ustalenie oceny pracy dyrektora nie wymagałoby porozumienia z kuratorem oświaty;
- pozytywna opinia kuratora nie byłaby wymagana do połączenia szkół w zespół;
- szkoła lub placówka mogłaby zostać zlikwidowana nawet w przypadku negatywnej opinii kuratora.

Propozycja nie została jednak skierowana do formalnego procesu legislacyjnego.

Dyskusja o ograniczeniu kompetencji kuratorów oświaty powróciła pod koniec 2025 roku w projekcie zmian skierowanym do Sejmu w grudniu 2025. Akcentowano m.in. potrzebę uelastyczenia organizacji szkół, w tym funkcjonowania szkół filialnych i klas łączonych, szerszego wykorzystywania budynków szkolnych do realizacji zadań społecznych – takich jak opieka nad dziećmi i seniorami czy działalność kulturalna – a także

uproszczenia procedur administracyjnych i wzmocnienia roli rodziców i lokalnej społeczności w decydowaniu o przyszłości szkół. Projekt przewidywał, że opinia kuratora oświaty dotycząca tworzenia bibliotek pedagogicznych, placówek doskonalenia nauczycieli oraz przekazywania prowadzenia szkół przez JST będzie jedynie doradcza i przestanie mieć charakter wiążący.

Niedawno, bowiem już w 2026 roku, w debacie legislacyjnej pojawiły się propozycje zwiększenia uspołecznienia procesu likwidacji szkół, określane jako „dodatkowe narzędzia dla gmin”, co w praktyce oznaczałoby obciążenie decyzji dotyczących sieci szkół dodatkowymi wymogami proceduralnymi, w tym konsultacjami społecznymi. Ostatecznie, 13 marca 2026 roku, przyjęto tzw. ustawę o małych szkołach, która ma pomóc ratować małe szkoły przed likwidacją w sytuacji niżu demograficznego (Dz.U. poz. 504). Likwidacja szkoły i placówki oświatowej odbywać się będzie według nowych, bardziej skomplikowanych zasad: poza zawiadomieniem rodziców konieczne będzie m.in. ogłoszenie zamiaru likwidacji szkoły w BIP oraz przeprowadzenie konsultacji społecznych. Przepisy mają pozwolić na dostosowanie edukacji na poziomie szkół podstawowych do zmian demograficznych, chroniąc przy tym – tam, gdzie jest to możliwe – szkoły podstawowe usytuowane blisko domu rodzinnego. Ustawa daje samorządom możliwość wykorzystania infrastruktury szkolnej na inne cele, które będą służyć lokalnej społeczności. Chodzi m.in. o możliwość tworzenia filii szkół podstawowych oraz umożliwienie samorządom wykorzystania wolnych pomieszczeń w szkołach, przedszkolach i innych placówkach edukacyjnych na potrzeby lokalnej społeczności. Do tej pory przekształcenie małej szkoły w filię innej wymagało procedury likwidacji. Teraz będzie mogło się odbyć bez tego trudnego i budzącego dużo emocji etapu. Celem noweli jest też uspołecznienie procedury likwidacji szkoły – wprowadzony zostanie obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz jasne zasady informowania mieszkańców. Jeśli chodzi zaś o kompetencje kuratorów oświaty, to ustawa wzmocni ich nadzór w obszarach istotnych w dobie niżu demograficznego, czyli w zakresie likwidacji lub przekształcenia szkół oraz

zmiany obwodów szkolnych. Jednak są to przepisy wprowadzone w 2026 roku, dlatego odnotujemy je w naszym Indeksie dopiero za rok.

Niezależnie od kwestii kompetencyjnych, w 2025 roku przyjęto również zmiany w Karcie Nauczyciela, które dodatkowo zwiększyły presję na budżety samorządowe, m.in. przez rozszerzenie prawa nauczycieli do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe oraz podwyższenie nagród jubileuszowych i odpraw. Szczególnie problematyczny pozostaje tryb ich procedowania – zmiany wprowadzono albo z całkowitym pominięciem konsultacji z KWRiST, albo mimo negatywnej opinii Komisji (por. część *Siła polityczna*).

W obszarze funkcjonowania **przedszkoli oraz opieki nad dziećmi do lat 3** nie zaszły zmiany, które przekładałyby się na zakres autonomii gminnej. Debata publiczna dotyczyła przede wszystkim kwestii niezwiązanych bezpośrednio z autonomią gminną. W odniesieniu do żłobków były to działania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zmierzające do zwiększenia odsetka gmin posiadających punkty opieki wczesnodziecięcej, a w odniesieniu do przedszkoli – konsekwencje malejącej liczby dzieci i narastającej liczby wolnych miejsc w placówkach.

Transport

W obszarze transportu nie odnotowaliśmy zmian, które wpłynęłyby na zakres lokalnej autonomii. Warto przy tym odnotować dyskusję nad Funduszem Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA). Pierwsza propozycja zmian w FRPA została opublikowana w pierwszej połowie 2025 roku, lecz wobec licznych uwag zgłoszonych w konsultacjach nie została sfinalizowana na etapie legislacyjnym.

Na początku 2026 roku Ministerstwo Infrastruktury przygotowało nowy projekt, który zakłada zwiększenie roli marszałków województw oraz przemianowanie FRPA na Fundusz Przeciwdziałania Wykluczeniu Komunikacyjnemu. Zgodnie z projektem marszałkowie województw przejmą od wojewodów nabory i ocenę wniosków o dopłaty, składanych przez inne samorządy. Jednocześnie samorządy województw dalej będą też



mogły występować o dopłaty, w dodatku mając przy tym pierwszeństwo przed innymi wnioskodawcami. Hierarchia pierwszeństwa – oraz fakt, że również miasta organizujące przewozy poza swoim terenem będą mogły ubiegać się o dofinansowanie z FRPA – stanowi zresztą kość niezgody między korporacjami samorządowymi. Po stronie samorządowej ujawniły się rozbieżne interesy – powiaty i związki powiatowe obawiały się o dostęp do dopłat, natomiast miasta podkreślały, że w organizacji linii pozamiejskich mogą oferować rozwiązania bardziej efektywne ekonomicznie i organizacyjnie, co wzmacniało konkurencję o środki z funduszu.

Dyskutowane zmiany wykraczają poza obszar monitorowany przez niniejszy Indeks, dotyczą bowiem ewentualnych zmian autonomii samorządu województwa oraz relacji między poziomami samorządu terytorialnego, a także mają potencjał wzmacniania współpracy, w tym powiatowo-gminnej.

Zaopatrzenie w wodę

W 2025 roku, mimo rozmaitych głosów krytyki i zapowiedzi zmian, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie utrzymało władztwo w zakresie zatwierdzania taryf za wodę. Zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa Infrastruktury, poczynionymi jeszcze pod koniec 2024 roku, samorządy liczyły na wypracowanie projektu nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu w wodę, który zakładałby m.in. przywrócenie im kompetencji ustalania opłat za wodę. Tymczasem cały rok 2025 upłynął pod znakiem prac konsultacyjnych projektu ustawy, a dyskusje toczyły się w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Związek Gmin Wiejskich RP (ZGWRP) zgłaszał zastrzeżenia dotyczące uprawnień Wód Polskich do ingerencji, jeśli zmiana planowanej taryfy względem średnich taryf z poprzedniego trzyletniego okresu przekracza 15%. W opinii Związku wiele samorządów – z uwagi na restrykcyjne podejście regulatora do zatwierdzania taryf – od kilku lat utrzymuje zaniżone stawki, co skutkuje narastającymi zaległościami w bieżącym utrzymaniu infrastruktury. Związek Gmin Wiejskich RP uznał też pomysł taryf progresywnych

(stawki rosnące wraz np. ze wzrostem zużycia wody) za nieuzasadnione nadanie polityce wodno-kanalizacyjnej zadania socjalnego.

Ważną zmienną utrudniającą przyjęcie nowelizacji jest złożoność materii regulacyjnej. Projekt ustawy koncentruje się przede wszystkim na wdrożeniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z 16 grudnia 2020 w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.Urz. UE L 435, 2020, s. 1), podczas gdy kwestie władztwa gmin przy ustalaniu taryf mają być ustalane na poziomie wykonawczym. Prace legislacyjne nad nowelizacją miały dynamiczny i niejednoznaczny przebieg. Pierwszy projekt był przedmiotem prac parlamentarnych, jednak nie doprowadziły one do trwałego ukształtowania nowego modelu regulacyjnego. Pod koniec 2025 roku złożono kolejny projekt, tym razem w trybie poselskim, który na początku 2026 był przedmiotem dalszego procedowania parlamentarnego.

Jak widać, przywrócenie stanu sprzed 2017 roku, kiedy kompetencje dotyczące taryf zostały przekazane Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie, okazuje się trudne. W tym obszarze ścierają się rozmaite interesy, a krytyka projektu płynęła z odmiennych, często niespójnych perspektyw. W efekcie za rok 2025 nie zanotowaliśmy zmiany autonomii gminnej w tej dziedzinie polityki lokalnej.

Ochrona zdrowia

W 2025 roku poziom autonomii gmin w obszarze ochrony zdrowia nie uległ istotnemu zwiększeniu, a podstawowa konstrukcja systemu – oparcie na centralnej roli Narodowego Funduszu Zdrowia oraz instrumentach nadzoru państwa – została utrzymana. Nadal obowiązuje mechanizm oceny celowości inwestycji (Instrument Oceny Wniosków Inwestycyjnych w Sektorze Zdrowia, IOWISZ), w ramach którego większe przedsięwzięcia podmiotów leczniczych wymagają uzyskania pozytywnej opinii wojewody lub ministra właściwego ds. zdrowia. Oznacza to, że samodzielność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w sektorze szpitalnym pozostaje ograniczona, a decyzje o rozwoju infrastruktury zdrowotnej podlegają silnej

koordynacji na poziomie centralnym. Warto jednak zauważyć, że w 2025 roku widać wyraźne przesunięcie akcentów w polityce państwa w kierunku dalszej centralizacji niektórych programów zdrowotnych, jak i stabilizacji finansowania świadczeń. Kontynuowano centralny program leczenia niepłodności, który – podobnie jak w 2024 roku – funkcjonował poza budżetami samorządów i stanowił przykład przejmowania przez państwo odpowiedzialności za zadania wcześniej podejmowane lokalnie. Z perspektywy JST oznacza to ograniczenie ich aktywności w obszarach „miękkich”, przy jednoczesnym utrzymaniu odpowiedzialności za funkcjonowanie infrastruktury szpitalnej. W 2025 roku reforma szpitali powiatowych pozostawała poza formalnym procesem legislacyjnym, funkcjonując raczej jako projekt polityczny i koncepcyjny niż jako realnie procedowana inicjatywa ustawodawcza. Z punktu widzenia samorządów istotne jest jednak to, że nadal nie zmieniono modelu finansowania systemu. Możliwości kontraktowe NFZ w 2025 roku również nie zapewniały pełnego pokrycia kosztów działalności wielu szpitali powiatowych, co utrzymywało presję na budżety samorządowe. W praktyce jednostki samorządu terytorialnego pozostają odpowiedzialne za stabilność funkcjonowania podmiotów leczniczych, ale nie mają przy tym istotnego wpływu na poziom finansowania świadczeń.

Pomoc społeczna

Pozycja jednostek samorządu terytorialnego w obszarze pomocy społecznej w 2025 roku nie uległa zasadniczej zmianie, zaś podstawowy model relacji między administracją rządową a samorządową pozostał stabilny. System nadal opiera się na wykonywaniu przez gminy zadań własnych i zleconych, przy istotnym uzależnieniu od środków budżetu państwa oraz programów centralnych. W praktyce oznacza to utrzymanie ograniczonej samodzielności samorządów, szczególnie jeśli chodzi o kształtowanie zakresu i standardów usług społecznych. W 2025 roku kontynuowano rozwój centrów usług społecznych (CUS), które stopniowo umacniają swoją obecność w systemie lokalnych usług publicznych. Liczba funkcjonujących jednostek

przekroczyła poziom 130, choć dynamika ich powstawania uległa wyraźnemu spowolnieniu w stosunku do wcześniejszych lat. Centra usług społecznych nadal mają istotny potencjał integracyjny, ponieważ umożliwiają koordynację usług społecznych, zdrowotnych i aktywizacyjnych na poziomie lokalnym. Równocześnie doświadczenia z 2025 roku potwierdzają trwałość wcześniej wskazywanych barier, czyli wysoką złożoność organizacyjną, ograniczoną elastyczność działania oraz niedostosowanie finansowania do zakresu powierzonych zadań.

Podobne wnioski dotyczą rozwijanych od 2023 roku usług sąsiedzkich, które w 2025 także były wdrażane, chociaż wciąż nie osiągają one skali pozwalającej na systemowe odciążanie klasycznej pomocy społecznej. W wielu gminach ich rozwój napotykał na trudności kadrowe i ograniczone zainteresowanie ze strony potencjalnych wykonawców usług, co sprawia, że instrument ten funkcjonuje raczej jako uzupełnienie systemu niż jego realna alternatywa.

Ponadto utrzymano mechanizm dodatków motywacyjnych przeznaczonych dla pracowników pomocy społecznej, finansowanych z budżetu państwa, do 2027 roku, co częściowo poprawia sytuację dochodową pracowników sektora, jednak – podobnie jak w 2024 – nie rozwiązuje problemów strukturalnych, takich jak niedobór kadr, wysoka rotacja czy rosnące obciążenie zadaniami. Dane Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej wskazują, że liczba pracowników systemu pomocy społecznej pozostaje na poziomie około 200 000, przy stałym wzroście liczby osób wymagających wsparcia, co zdecydowanie pogłębia presję na samorządy.

Reasumując: rok 2025 nie zmienia modelu, lecz ujawnia jego ograniczenia, a rosnący obszar zadań nie znajduje odzwierciedlenia w możliwościach ich realizacji. Samorządy pozostają głównymi wykonawcami polityki społecznej, odpowiadając za jej operacyjne funkcjonowanie, jednak ich wpływ na kształt systemu – w tym na zakres świadczeń, standardy usług czy sposób finansowania – jest nadal ograniczony, co nie pozostaje bez wpływu na poprawę jakości i dostępności usług w obliczu postępujących procesów



demograficznych, w tym starzenia się populacji. Ostatecznie można mówić o stopniowym, czasami wręcz niezauważalnym, przesuwaniu ciężaru odpowiedzialności na poziom lokalny, bez jednoczesnego zwiększenia autonomii decyzyjnej.

Kultura

W obszarze kultury w 2025 roku nie odnotowano strukturalnych zmian dotyczących ram prawnych, które determinują relacje między administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego. System nadal opiera się na modelu, w którym samorządy pozostają głównymi organizatorami i finansującymi instytucji kultury, przy istotnym, choć selektywnym udziale państwa w finansowaniu wybranych przedsięwzięć oraz współprowadzonych instytucji. Z danych budżetowych wynika, że wydatki państwa na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w 2025 roku utrzymały się na poziomie około 8 mld zł, przy czym znaczna część tych środków została rozdysponowana w trybie programów dotacyjnych oraz finansowania instytucji współprowadzonych. Należy także podkreślić, że łączne wydatki samorządów na kulturę pozostają wyraźnie wyższe i – według danych GUS z poprzednich lat – kształtują się na poziomie między 12–14 mld zł rocznie, co oznacza, że cały czas ciężar finansowania kultury w przeważającej mierze spoczywa na samorządach. Z kolei w wymiarze instytucjonalnym rok 2025 przyniósł kontynuację praktyki współprowadzenia instytucji kultury przez administrację rządową i samorządową. Najbardziej wyraźnym przykładem jest rozpoczęcie współprowadzenia Muzeum Powstania Warszawskiego przez państwo i Miasto Stołeczne Warszawa.

Z perspektywy autonomii jednostek samorządu terytorialnego 2025 rok nie dokonał więc zasadniczego przesunięcia modelowego. Samorządy nadal posiadają formalną samodzielność, jeśli chodzi o organizację życia kulturalnego, choć jest ona w znacznym stopniu uwarunkowana ich potencjałem finansowym i dostępem do środków centralnych. W szczególności zależność od programów dotacyjnych, jak również od uznaniowego komponentu ich dystrybucji powodują, że część działań kulturalnych realizowanych na poziomie lokalnym jest nadal związana z priorytetami określonymi na poziomie państwa.

Trendy



Rok 2025 nie przyniósł samorządom oczekiwanego „oddechu”, lecz utrwalił rosnącą presję systemową. W efekcie pogłębia się model, w którym samorządy pozostają głównymi wykonawcami polityk publicznych, ale w ograniczonym stopniu je współkształtują.



W kluczowych obszarach – od ładu przestrzennego, przez bezpieczeństwo publiczne i ochronę zdrowia, po pomoc społeczną i kulturę – zwiększa się zakres odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego bez proporcjonalnego wzrostu ich wpływu na decyzje i finansowanie.



W większości monitorowanych polityk lokalnych nie nastąpiły zmiany w poziomie autonomii kompetencyjnej.



Potencjał finansowy

Co mierzymy?

Pomiar potencjału finansowego samorządów koncentruje się na ich zdolności do samodzielnego decydowania – zarówno w zakresie dochodów, jak i zadań bieżących oraz inwestycyjnych. Uwzględniamy sześć wskaźników. Trzy z nich dotyczą struktury dochodów i pozwalają ocenić, do jakiego stopnia samorząd wpływa na swoje dochody (wskaźnik samodzielności dochodowej)

oraz decyduje o swoich wydatkach (wskaźniki struktury transferów oraz dochodów nieznaczonych). Zdolność rozwojową określają kolejne dwa wskaźniki odnoszące się do wielkości nadwyżki operacyjnej netto oraz regulacji dotyczących dopuszczalnego zadłużenia. Ogólny potencjał finansowy samorządów oddaje natomiast udział ich budżetów w całości wydatków publicznych.

Tabela 3. Wartości wskaźników potencjału finansowego w latach 2014, 2021–2025 dla gmin i miast na prawach powiatu

	Gminy						Miasta na prawach powiatu					
	2014	2021	2022	2023	2024	2025	2014	2021	2022	2023	2024	2025
Samodzielność dochodowa (0–2,5)	1,0	0,8	0,9	1,0	0,8	0,7	1,2	1,0	1,2	1,1	0,9*	0,9
Struktura transferów (0–2,5)	2,1	1,5	1,2	1,2	1,3	1,5	2,3	2,1	1,9	1,9	2,2	2,2
Dochody nieznaczone (0–5)	4,2	2,5	3,2	3,8	3,8	4,2	4,7	3,9	4,4	4,9	5,0	5,0
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)	0,5	0,9	0,7	0,5	0,3	0,4	0,4	0,6	0,5	0,3	0,1	0,0



Udział w wydatkach publicznych (0–2,5)	1,7	1,7	1,5	1,4*	1,4*	1,4	1,7	1,7	1,5	1,4*	1,4*	1,4
RAZEM (liczba pkt.: 0–16)	10,0	7,9	8,0	8,4	8,1	8,7	10,8	9,8	10	10,1	10,1	10
RAZEM (w %)	62,5	49,4	50,0	52,5	50,6	54,4	67,5	61,3	62,5	63,1	63,1	62,5

Uwaga: * Dane zaktualizowane względem edycji z roku 2025

Opracowanie własne

Tabela 4. Wartości wskaźników potencjału finansowego w latach 2014, 2021–2025 – średnia ważona dla gmin i miast na prawach powiatu

	Średnia ważona					
	2014	2021	2022	2023	2024	2025
Samodzielność dochodowa (0–2,5)	1,1	0,9	1,0	1,05	0,8	0,8
Struktura transferów (0–2,5)	2,2	1,7	1,4	1,45	1,6	1,8
Dochody nieznaczone (0–5)	4,4	3,0	3,6	4,15	4,3	4,5
Formalna zdolność zadłużania (0–1)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Faktyczna zdolność zadłużania (0–2,5)	0,5	0,8	0,6	0,4	0,2	0,2
Udział w wydatkach publicznych (0–2,5)	1,7	1,7	1,5	1,4*	1,4*	1,4
RAZEM (liczba pkt.: 0–16)	10,4	8,6	8,6	9,0	8,9	9,2
RAZEM (w %)	65,0	53,8	53,8	56,9	55,4	57,5

Uwaga: * Dane zaktualizowane względem edycji z roku 2025

Opracowanie własne

Od 2025 roku obowiązuje nowa ustawa o dochodach samorządu terytorialnego. Zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami, nowe przepisy nie odwróciły procesu osłabiania realnej autonomii

finansowej JST, lecz utrwały jego skutki. Ustawa nie poszerzyła bazy dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu – nie ustanowiła nowych źródeł ani nie zwiększyła znaczenia

dotychczasowych. W praktyce ta regulacja pogłębiła zależność budżetów samorządowych od udziałów w PIT i CIT. Wprawdzie Indeks odnoszący się do samodzielności dochodowej nie uległ zmianie w stosunku do roku 2024, jednak wartość tej samodzielności – udział dochodów własnych w dochodach – ponownie nieznacznie spadła (w przypadku gmin poniżej 30%, a w przypadku miast wyniosła niewiele ponad tę wartość). Były to najniższe wartości w całym analizowanym okresie. Oznacza to, że przeciętny samorząd lokalny decyduje o mniej niż 1/3 swoich dochodów. Jednocześnie jest to wartość uśredniona, a w praktyce samodzielność dochodowa poszczególnych JST

jest mocno zróżnicowana (por. tabela 5). Najwyższą wartość samodzielności dochodowej wśród gmin miał Kleszczów, który decydował aż o 85% swoich dochodów, a wśród miast na prawach powiatu – Świnoujście (53%). Gmina Szastarka (woj. lubelskie) decydowała zaledwie o 9% dochodów, a miasto Siedlce o 19%. Warto zwrócić uwagę na wartości mediany – są one zdecydowanie niższe niż wartości wynikające ze wskaźnika ogólnego, liczonego jako agregat dla całego kraju. Jak widać, połowa gmin w Polsce ma wpływ na mniej niż 25% dochodów, a połowa miast na mniej niż 30%.

Tabela 5. Zróżnicowanie wskaźnika samodzielności dochodowej

	Min	mediana	Max
	Szastarka		Kleszczów
Gminy	9%	25%	85%
	Siedlce		Świnoujście
Miasta na prawach powiatu	19%	30%	53%

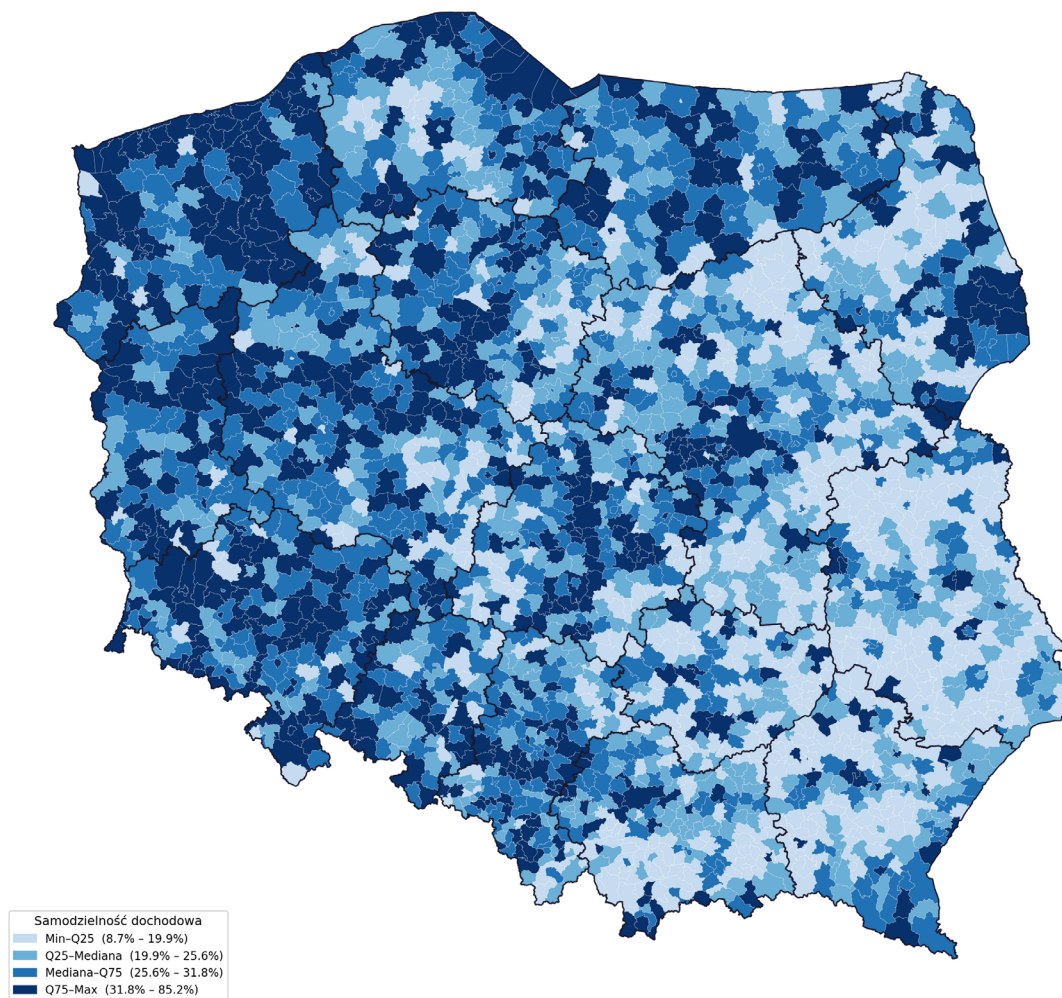
Opracowanie własne

Mapa 1 pokazuje zróżnicowanie przestrzenne samodzielności dochodowej. Widać wyraźnie, że zachodnie województwa i obszary uprzemysłowione są bardziej samodzielne (co reprezentują ciemniejsze kolory na mapie), a wschód – obszary rolnicze – są mniej samodzielne dochodowo (jaśniejsze kolory). Te różnice odzwierciedla system

podatków i opłat lokalnych w Polsce, który daje wyraźnie wyższe dochody własne samorządom, na terenie których ulokowany jest duży przemysł i pozarolnicza działalność gospodarcza, a wyraźnie niższe gminom o charakterze rolniczym.

Mapa 1. Przestrzenne zróżnicowanie samodzielności dochodowej gmin i miast na prawach powiatu

Samodzielność dochodowa gmin i miast na prawach powiatu (2025)



Opracowanie własne

Nowe regulacje dotyczące dochodów poprawiły dwa kolejne wskaźniki uwzględniane w Indeksie potencjału finansowego samorządów, czyli strukturę transferów i udział dochodów nieznaczonych. Nie oznacza to jednak wzmocnienia realnej samodzielności dochodowej JST. Poprawa wynika przede wszystkim ze zwiększenia dochodów powiązanych z PIT i CIT oraz zmniejszenia znaczenia dotacji. Dotacje w wymiarze nominalnym spadły w 2025 roku w stosunku do 2024 o 1% (przy czym w gminach spadły o 3,5%, a w miastach wzrosły o 6%). Dzięki temu większa część transferów ma charakter ogólny (było to przeciętnie około 76% w gminach i 88% w miastach).

Spadek dotacji i wzrost dochodów ogółem (nominalnie o ok. 8%) spowodowały, że wzrósł również wskaźnik odnoszący się do udziału dochodów nieznaczonych w dochodach ogółem. Jest to podstawowa miara odnosząca się do samodzielności wydatkowej samorządów. Oczywiście

należy pamiętać, że w praktyce o tej samodzielności decydują również regulacje nakazujące samorządom określone działania – co jest mierzone w ramach oceny samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej. Przeciętnie udział dochodów nieznaczonych wyniósł w gminach 76%, a w miastach na prawach powiatu 86%. Przy czym warto przyrzeć się zróżnicowaniu tej wielkości między samorządami. Szczególnie duże jest ono między gminami (por. tabela 6). Najniższy udział dochodów nieznaczonych był w Podedwórzcu (woj. lubelskie), a najwyższy w Podkowie Leśnej. Z kolei w przypadku miast najniższy udział był w Świętochłowicach, a najwyższy w Warszawie. Warto przy tym zwrócić uwagę, że udział nieznaczonych dochodów w połowie gmin (mediana) kształtuje się poniżej tej wielkości minimalnej dla miast, co oznacza, że samodzielność wydatkowa jest wyraźnie niższa w gminach niż w miastach na prawach powiatu.

Tabela 6. Zróżnicowanie wskaźnika samodzielności wydatkowej (nieznaczonych dochodów)

	Min	mediana	Max
Gminy	32% (Podedwórze)	73%	96% (Podkowa Leśna)
Miasta na prawach powiatu	73% (Świętochłowice)	84%	92% (Warszawa)

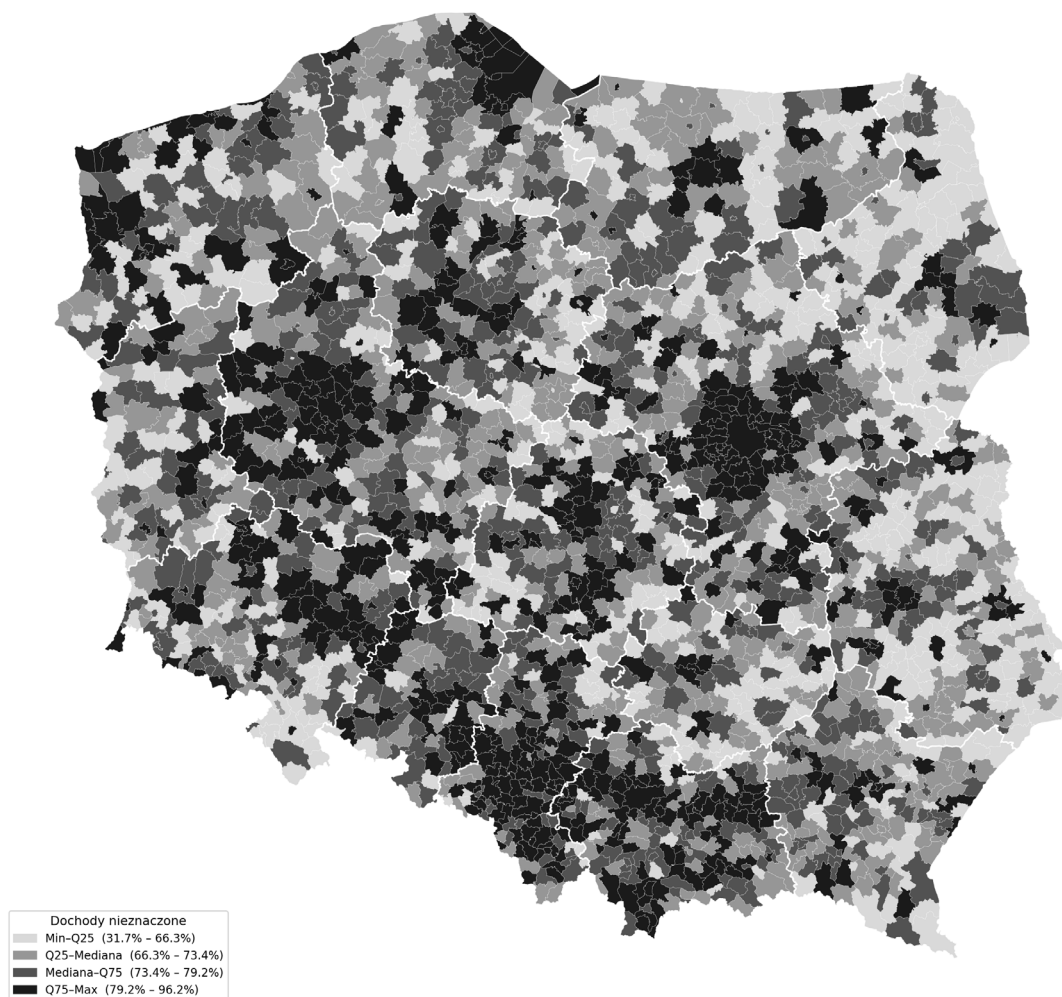
Opracowanie własne

Również ten wynik jest związany z wzrostem znaczenia udziałów w PIT i CIT. Przestrzenny rozkład tego wskaźnika pokazuje mapa 2. Wzmocnienie udziałów w PIT i CIT faworyzuje gminy

z zamożną, aktywną zawodowo ludnością – czyli aglomeracje i obszary podmiejskie. Gminy rolnicze wschodniej Polski korzystają na tym znacznie mniej, ponieważ ich baza podatkowa jest słabsza.

Mapa 2. Przestrzenne zróżnicowanie samodzielności wydatkowej (dochodów nieznanonych) gmin i miast na prawach powiatu

Samodzielność wydatkowa gmin i miast na prawach powiatu (2025)
(udział dochodów nieznanonych w dochodach ogółem)





Opracowanie własne

Pogłębiające się różnice w samodzielności dochodowej i wydatkowej powinny znaleźć odzwierciedlenie w mechanizmach wyrównywania dochodów. W nowej ustawie o dochodach samorządów wprowadzono nowy mechanizm wyrównawczy, oparty na ocenie potrzeb wydatkowych JST. Niestety, nasze wskaźniki nie pozwalają na ocenę, czy mechanizm ten rzeczywiście właściwie szacuje potrzeby wszystkich samorządów. Pewnym przybliżeniem tego problemu może być spojrzenie na wskaźnik dotyczący faktycznej zdolności zadłużeniowej. W 2025 roku wskaźnik ten wzrósł w gminach, ale wyraźnie spadł w miastach na prawach powiatu, osiągając w nich wartości ujemne, które oznaczają faktyczny brak możliwości rozwojowych (zadłużeniowych) tych samorządów. Warto podkreślić, że ujemna wartość tego wskaźnika w miastach wiąże się z wysoką spłatą dotychczasowych kredytów, a te wyraźnie rosły w poprzednich latach. Wskaźnik liczony jest jako średnia z trzech lat, dlatego na jego wielkość wpływają również poprzednie lata. Można zatem ostrożnie wnioskować, że w przypadku gmin nowa ustawa przyniosła stabilizację nierównowagi budżetowej następującej w poprzednich latach. W miastach na prawach powiatu analogiczny efekt nie wystąpił jednak w równie wyraźny sposób.

Wartość wskaźnika odnoszącego się do formalnych możliwości zadłużania się od lat utrzymuje się na niezmiennym poziomie 0,5. Wskaźnik ten ocenia prawne zdolności zadłużania się w sposób ogólny, czyli samorzady mogą się zadłużać, ale ewentualność ta jest prawnie ograniczona. Od 2014 roku system zadłużania JST opierał się na indywidualnych wskaźnikach zadłużenia (IWZ), obliczanych odrębnie dla każdej jednostki na podstawie nadwyżki operacyjnej z poprzednich lat. W praktyce mechanizm ten dla wielu finansowo słabszych samorządów oznaczał istotne zawężenie możliwości zaciągania zobowiązań. Wprawdzie IWZ był w kolejnych latach kilkakrotnie modyfikowany, jednak dopiero nowelizacja ustawy o finansach publicznych z listopada 2024 czasowo zawiesiła jego stosowanie do 2029 roku. Zastąpił go limit zadłużenia na poziomie 100% dochodów ogółem – znacznie łagodniejszy niż wcześniejsze reguły. W 2025 roku to złagodzenie nadal obowiązywało.

Ostatni z analizowanych wskaźników odnosi się do udziału samorządów w wydatkach publicznych ogółem. W badanym okresie utrzymywał się na dość zbliżonym poziomie około 30%, jednak widoczna jest jego stopniowa, coroczna obniżka. Taka dynamika może świadczyć o kontynuacji powolnych procesów centralizacyjnych.

Trendy 2024–2025

Indeks OGÓŁEM		W wartościach wskaźników rok 2025 ogółem przyniósł poprawę w stosunku do lat poprzednich.
Samodzielność dochodowa		Dzieje się to jednak kosztem utrzymania ograniczonej samodzielności dochodowej samorządów.

Struktura transferów		Pozytywnie należy ocenić zmniejszanie udziału dotacji w budżetach JST, a więc zwiększanie finansowej samodzielności wydatkowej. Przy czym nowy kształt dochodów samorządów – oparty na udziałach w PIT i CIT – wyraźnie różnicuje typy samorządów. Jednostki z obszarów rolniczych i peryferyjnych mają w tym systemie ograniczoną autonomię, zarówno dochodową, jak i wydatkową, co może pogłębiać już istniejące nierówności i ich możliwości rozwojowe.
Dochody nieznaczone		
Faktyczna zdolność zadłużania (średnie 3-letnie)		Faktyczna zdolność zadłużania poprawiła się w gminach, ale w miastach na prawach powiatu nadal jest ujemna, co oznacza, że pomimo zmian w dochodach, nie odzyskały one jeszcze zdolności rozwojowych.
Udział w wydatkach publicznych		Także w 2025 roku udział wydatków samorządowych w wydatkach publicznych ogółem nieznacznie się zmniejszył. Wpisuje się to w obserwowany wcześniej trend pędzącej centralizacji, wskazywany już w poprzednich edycjach Indeksu.

Opracowanie własne

Tabela 7a. „Wartości bazowe” wskaźników potencjału finansowego w latach 2014, 2021–2025

	Gminy						Miasta na prawach powiatu					
	2014	2021	2022	2023	2024	2025	2014	2021	2022	2023	2024	2025
Samodzielność dochodowa	34	30,6	32,9	35	30,7	29,6	37,9	33,6	38,9	37,4	32,5*	32,3
Struktura transferów	85,4	74,7	68,3	70,3	72,3	75,7	89,3	86,5	82,3	83	87,3	87,8
Dochody nieznaczone	76,7	60	66,5	73,6	72,9	76,1	81,1	73	79,5	84,2	86,2	86,4

Faktyczna zdolność zadłużania (średnie 3-letnie)	4,29	6,38	6,19	5,21	3,7	4,0	3,95	5	4,11	2,7	0,2	-0,44
--------------------------------------------------	------	------	------	------	-----	-----	------	---	------	-----	-----	-------

Tabela 7b. Udział wydatków JST w wydatkach publicznych ogółem

	2014	2021	2022	2023	2024	2025
Udział wydatków samorządów w wydatkach publicznych (Eurostat, dane dotyczą wszystkich samorządów)		32,1	31,6	29,5	29,5*	28,9

Uwaga: * Dane zaktualizowane względem edycji z roku 2025

Opracowanie własne

Przyjmując, że oba komponenty siły zadaniowo-finansowej mają tę samą wagę, wskaźnik ten wzrósł o nieco ponad 2 pp., przyjmując wartość 61,1%.

Tabela 8. Łączny wskaźnik siły ustrojowej

Wskaźnik siły zadaniowo-finansowej	2014	2021	2022	2023	2024	2025
%	67,88	59,37	59,32	59,33	58,86	61,10

Opracowanie własne





Siła polityczna

Co mierzymy?

Podmiotowość samorządu w polityce mierzymy za pomocą kryteriów obrazujących jakość relacji z rządem centralnym oraz zakres rzeczywistego partnerstwa w procesie decyzyjnym. W szczególności uwzględniamy udział Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) w procesie legislacyjnym dotyczącym ustaw

wpływających na samorząd terytorialny. Ocenie poddajemy także charakter programów dotacyjnych, czyli to, czy opierają się na przejrzystych kryteriach i decyzjach, czy też wzmacniają uznaniowość. Opis wskaźników znajduje się w Aneksie metodycznym.

Tabela 9. Podmiotowość samorządu

WSKAŹNIK SIŁY POLITYCZNEJ (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022	2023	2024	2025
Uwzględnianie samorządu (KWRiST) w procesie legislacyjnym (0–5)	5	3	2	0	2	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	1,5
RAZEM (liczba pkt. 0–10)	8,3	4,7	3,5	1,5	3,5	3,5
RAZEM (w %)	83	47	35	15	35	35

Opracowanie własne

Najważniejsze wnioski

Ogólny wskaźnik siły politycznej samorządu nie zmienił się w stosunku do poprzedniego roku. Odsetek projektów ustaw przyjmowanych bez konsultacji lub z negatywną opinią strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pozostał na podobnym

poziomie, co ilustruje tabela 10. Podobnie jak w poprzednich latach najważniejszym problemem pozostaje uchwalanie ustaw z przedłożenia poselskiego reprezentantów parlamentarnej większości, co pozwala na ominięcie konsultacji w formacie KWRiST.

Tabela 10. Ustawy uchwalone bez uwzględnienia opinii strony samorządowej KWRiST (2023–2025)

Typ ustawy	2023	2024	2025
Inicjatywa poselska	17	7	10
Projekt rządowy niepoddany zaopiniowaniu przez KWRiST	9	6	4
Projekt rządowy uchwalony mimo negatywnej opinii KWRiST	10	4	2
SUMA	36	17	16
CAŁKOWITA LICZBA USTAW DOTYCZĄCYCH JST	57	39	34

Opracowanie własne

Z inicjatywy poselskiej uchwalano m.in. zmiany w ustawie o samorządzie gminnym, dotyczące młodzieżowych rad w jednostkach pomocniczych, możliwości powoływania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) konwentu przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz wprowadzające ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej członków organów wykonawczych jednostek pomocniczych. Z przedłożenia poselskiego wprowadzono także zmiany w Karcie Nauczyciela, rozszerzające prawo nauczycieli do wynagrodzenia za niezrealizowane godziny ponadwymiarowe, choć konsekwencje finansowe tych zmian obciążają budżety samorządowe. Co istotne, kolejne zmiany w Karcie Nauczyciela znalazły się w jednym z nielicznych projektów rządowych przyjętych mimo negatywnej opinii KWRiST. Także i te przepisy zwiększają koszty ponoszone przez samorządy, obejmując m.in. podwyższenie nagród jubileuszowych i odpraw.

Wśród projektów ustaw, których rząd nie poddał konsultacjom w ramach KWRiST, zwraca uwagę zwłaszcza kompleksowa nowelizacja ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi przyjęta w maju 2025, która wprowadzała kolejne istotne zmiany mechanizmów odbudowy obszarów dotkniętych powodzią z jesieni 2024. Rząd tłumaczył brak konsultacji z KWRiST pilną potrzebą uchwalenia przepisów. O ile potrzeba szybkich działań na rzecz obszarów dotkniętych powodzią nie budzi wątpliwości, o tyle pominięcie konsultacji z Komisją Wspólną trudno uzasadnić wyłącznie presją czasu. Kilkudniowe konsultacje nie powinny być istotnie opóźnić procesu legislacyjnego, zwłaszcza że dalsze procedowanie ustawy w parlamencie zajęło blisko miesiąc.

Istotnym komponentem wskaźnika podmiotowości samorządu jest także sposób dystrybucji



środków publicznych w dużych programach krajowych. W 2025 roku największym źródłem transferów inwestycyjnych do jednostek samorządu terytorialnego pozostawał Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych oraz Rządowy Program Odbudowy Zabytków. Zgodnie ze sprawozdaniem Banku Gospodarstwa Krajowego z realizacji planu finansowego funduszu w 2025 roku na inwestycje realizowane przez samorządy wypłacono około 23,5 mld zł. Środki te były przeznaczane przede wszystkim na inwestycje infrastrukturalne o charakterze lokalnym i regionalnym, w tym w szczególności na drogi, infrastrukturę komunalną, obiekty użyteczności publicznej oraz projekty rewitalizacyjne i ochrony dziedzictwa.

Dystrybucja środków – tak samo jak w poprzednich latach – miała charakter wnioskowy. Samorządy składały wnioski o przyznanie dofinansowania, natomiast decyzje o przyznaniu środków podejmowano na poziomie rządowym. I podobnie jak w poprzednich latach – niestety – procedura pozostała mało transparentna. Nie przewidywała przejrzystego systemu punktowego ani rankingu projektów, opierając się zamiast tego na ogólnych i trudno weryfikowalnych kryteriach, takich jak znaczenie inwestycji,

sytuacja finansowa samorządu czy wpływ na rozwój lokalny. Mimo wcześniejszych deklaracji, nie wprowadzono również formalnej procedury odwoławczej, zaś sama wypłata następowała po uzyskaniu promesy i realizacji procedur przetargowych, najczęściej w transzach. W efekcie ocena przejrzystości tego procesu pozostaje niska.

Trendy



Podstawowym problemem wpływającym na siłę polityczną JST pozostaje wysoka liczba ustaw uchwalanych przez parlament na podstawie poselskich inicjatyw legislacyjnych, które nie podlegają konsultacjom w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wzmacnia to postulat obligatoryjnych konsultacji projektów poselskich na forum KWRiST.

Brak partnerskiego podejścia nadal dominuje także w przypadku największych programów dotacyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego – postulaty o zwiększenie transparentności procedur, w tym o procedury odwoławcze, pozostają niestety zasadne.

Siła ustrojowa

Co mierzymy?

Siłę ustrojową samorządu terytorialnego mierzymy za pomocą kryteriów dotyczących systemu ochrony prawnej, zwłaszcza sądowej, jego samodzielności. Ocenie podlega nie tylko formalna organizacja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, lecz także praktyka jego stosowania przez wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe. Ocena obejmuje także wskaźniki odnoszące się do prawnych gwarancji ochrony

samodzielności samorządu oraz ich realnej skuteczności. Innymi słowy, samo konstytucyjne i ustawowe umocowanie samorządu nie wystarczy, konieczne jest bowiem również zapewnienie, że na straży tych gwarancji stoją niezależne od rządu organy władzy sądowniczej. Szczegółowy opis konkretnych wskaźników zawarty jest w Aneksie metodycznym.

Tabela 11. Jakość nadzoru nad samorządem

WSKAŹNIK (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022	2023	2024	2025
Prawna formuła nadzoru nad JST (0–10)	3	3	3	3	3	3
Odsetek rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych uchylonych przez sądy administracyjne (0–10)	7,9	5,9	4,6	6	6	7
RAZEM (liczba pkt. 0–20)	10,9	8,9	7,6	9	9	10
RAZEM (w %)	54,5	44,5	38	45	45	50

Opracowanie własne

Tabela 12. Efektywność ochrony prawnej samodzielności samorządu

WSKAŹNIK (rozpiętość punktowa)	2014	2021	2022	2023	2024	2025
Podstawowe gwarancje prawne samodzielności (0–5)	4,5	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	4
Dostępność i zakres niezależnej kontroli konstytucyjności aktów prawnych wpływających na samodzielność samorządu (0–5)	5	2	2	2	2	2



RAZEM (liczba pkt. 0–15)	14,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
RAZEM (w %)	96,67	70	70	70	70	70

Opracowanie własne

Przyjmując, że oba komponenty siły ustrojowej mają tę samą wagę, wskaźnik siły ustrojowej samorządów urósł nieznacznie do 60%.

Tabela 13. Łączny wskaźnik siły ustrojowej

WSKAŹNIK SIŁY USTROJOWEJ	2014	2021	2022	2023	2024	2025
%	75,6	57,2	54,0	57,5	57,5	60

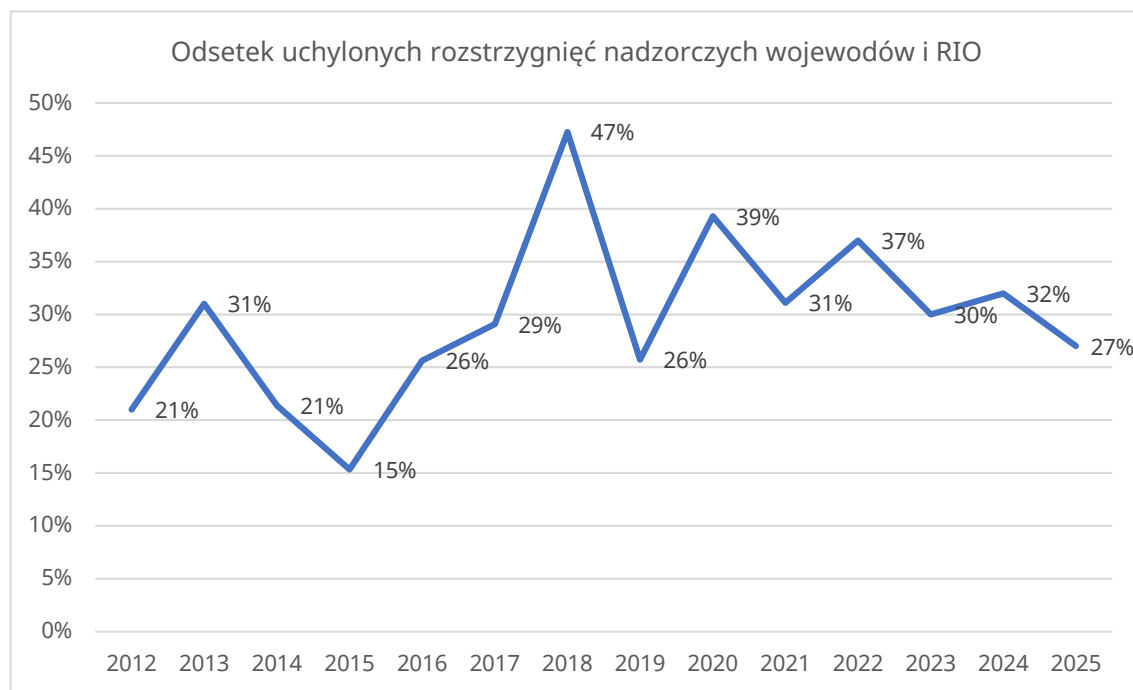
Opracowanie własne

Najważniejsze wnioski

O ile refleksja nad systemowymi zmianami w modelu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego toczy się bez udziału rządu i większości parlamentarnej, o tyle w 2025 roku można odnotować istotną poprawę w kwestii jakości nadzoru, mierzonej wskaźnikiem rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i regionalnych izb obchodowych uchylanych przez wojewódzkie sądy administracyjne. Po raz pierwszy od 2019 roku wskaźnik ten spadł poniżej 30%. Wciąż

jednak trudno mówić o satysfakcjonującej jakości aktywności nadzorczej, skoro ponad 25% aktów nadzoru zaskarżonych przez samorządy jest kwestionowanych przez sądy administracyjne. Być może ważniejszym wskaźnikiem poprawy relacji na linii rządowy nadzór–samorządy jest wyraźny spadek liczby rozstrzygnięć nadzorczych, zaskarżonych przez samorządy (o 20%: z 216 skarg w 2024 do 168 w 2025 roku).

Wykres 1. Nadzór nad JST



Źródło: Dane opracowane przez Stanisława Zakroczymskiego (do 2022), Justynę Przedzańską (za lata 2023–2024) i Dawida Sześciło (za rok 2025) na podstawie sprawozdań z działalności sądów administracyjnych oraz centralnej bazy orzecznictwa sądów administracyjnych

W sferze dostępności niezależnej i efektywnej kontroli sądowej oraz kontroli konstytucyjności regulacji wpływających na działalność samorządów nie widać realnej poprawy. Utrzymuje się impas dotyczący zarówno statusu tzw. neosędziów, jak i odbudowy autorytetu oraz skuteczności Trybunału Konstytucyjnego. Wprawdzie większość parlamentarna uzupełniła skład TK, jednak kontrowersje wokół zaprzysiężenia nowych sędziów i brak politycznego konsensusu co do legitymizacji sądu konstytucyjnego powodują, że Trybunał nadal nie może być traktowany jako instytucja skutecznie chroniąca konstytucyjną samodzielną samorządów.

Trendy



Nieznacznie polepszyła się jakość nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, mierzona wskaźnikiem rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych uchylanych przez wojewódzkie sądy administracyjne. Na uwagę zasługuje również spadek liczby rozstrzygnięć nadzorczych kwestionowanych przez samorządy przed sądami.



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 cząstkowych 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 14. 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 – ustalenie 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 – ustalenie 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 2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne (policja, strażę) 3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną instytucji bezpieczeństwa publicznego 4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe instytucje bezpieczeństwa publicznego bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej 5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2 0–2 0–2 0–2 0–2
	POMOC SPOŁECZNA 1) Odpowiedzialność – samorząd poprzez swoje jednostki organizacyjne odgrywa wiodącą rolę w obsłudze mieszkańców 2) Autonomia organizatorska – możliwość samodzielnego tworzenia/przekształcania instytucji pomocy społecznej 3) Autonomia kadrowa – brak wpływu administracji rządowej na obsadę personalną samorządowych instytucji pomocy społecznej 4) Autonomia programowa – możliwość programowania i planowania działalności przez samorządowe instytucje pomocy społecznej bez elementów władczej ingerencji organów administracji rządowej 5) Autonomia inwestycyjna – możliwość planowania i realizacji inwestycji bez wymogu zgody <i>ex ante</i> organów administracji rządowej	0–2 0–2 0–2 0–2 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 dyskrecjonalnej 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 15. Siła polityczna

Komponent	WSKAŹNIK	Wartość pkt
3. PODMIOTOWOŚĆ SAMORZĄDU W POLITYCE PUBLICZNEJ	UWZGLĘDNIENIE SAMORZĄDU (KWRiST) W PROCESIE LEGISLACYJNYM 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	Do 20% – 5 27,5% – 4 35% – 3 42,5% – 2 50% – 1 Pow. 62,5% – 0
	RZETELNOŚĆ, PRZEJRZYSTOŚĆ I ZACHOWANIE OBIEKTYWNYCH KRYTERIÓW przy podejmowaniu decyzji ważnych dla samorządu, np. w programach dotacyjnych 1) Nabór w procedurze otwartej bez dyskryminacyjnych kryteriów dostępności 2) Dostępność wyników ze szczegółową oceną punktową i uzasadnieniem oceny w ramach każdego kryterium 3) Dostępność niezależnej procedury odwoławczej	Rozpiętość punktowa dla każdego z kryteriów 0–2,5 0–1,25 0–1,25

Tabela 16. 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 b. Nadzór prewencyjny: organ nadzoru posiada kompetencję do samodzielnego uchylenia aktu JST c. Nadzór następczy: organ nadzoru może jedynie zaskarżyć akt JST do sądu	0 3 10
	ODSETEK ROZSTRZYGNIEĆ 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	<p>PODSTAWOWE GWARANCJE PRAWNE SAMODZIELNOŚCI</p> <p>1) Osobowość prawna</p> <p>2) Możliwość podejmowania zadań wykraczających poza zadania wyraźnie przypisane ustawą</p> <p>3) Nadzór zewnętrzny ograniczony do kryterium legalności</p> <p>4) Kompetencje do działalności prawotwórczej w ramach upoważnień ustawowych</p> <p>5) Samodzielność w wyborze organów</p>	<p>Dla każdego kryterium:</p> <p>2 – gwarantowane na poziomie konstytucyjnym</p> <p>1 – gwarantowane na poziomie ustawowym</p> <p>0 – brak konstytucyjnych i ustawowych gwarancji</p>
	<p>DOSTĘPNOŚĆ I ZAKRES NIEZALEŻNEJ SĄDOWEJ KONTROLI AKTÓW NADZORU</p> <p>a. brak możliwości uruchomienia sądowej kontroli aktów nadzoru</p> <p>b. kontrola sądowa aktów nadzoru formalnie jest gwarantowana, ale sądy nie spełniają podstawowych kryteriów niezależności</p> <p>c. kontrola sądowa jest realizowana przez niezależny sąd</p>	0-5
	<p>DOSTĘPNOŚĆ I ZAKRES NIEZALEŻNEJ KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI AKTÓW PRAWNYCH WPŁYWAJĄCYCH NA SAMODZIELNOŚĆ JST</p> <p>a. brak możliwości uruchomienia kontroli konstytucyjności aktów prawnych wpływających na samodzielność JST</p> <p>b. kontrola sądowa aktów nadzoru formalnie jest gwarantowana, ale sąd konstytucyjny nie spełnia podstawowych kryteriów niezależności</p> <p>c. kontrola konstytucyjności jest realizowana przez niezależny sąd konstytucyjny</p>	0-5



Tabela 17. „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 mierzylśmy 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.

