ISTOTA I PRAKTYKA BUDŻETOWANIA W SAMORZĄDZIE LOKALNYM

Aneta Lipczyńska

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

Istota i praktyka budżetowania w samorządzie lokalnym.

Aneta Lipczyńska

ISTOTA I PRAKTYKA BUDŻETOWANIA W SAMORZĄDZIE LOKALNYM

Aneta Lipczyńska

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

AUTORKA:
ANETA LIPCZYŃSKA

RECENZJA NAUKOWA:
PROF. ZW. DR HAB. PETRO GARASYIM

KOREKTA REDAKTORSKA, SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI
KAROL ŁUKOMIAK

© copyright by author & ArchaeGraph

ISBN: 978-83-68410-53-2

Wersja elektroniczna dostępna
na stronie internetowej wydawcy:
www.archaegraph.pl

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

ŁÓDŹ 2025

SPIS TREŚCI

WSTĘP **7**

BUDŻETOWANIE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – UJĘCIE TEORETYCZNE **11**

GENEZA BUDŻETU I JEGO ZNACZENIE W FINANSACH PUBLICZNYCH **11**

FUNKCJE BUDŻETU W SAMORZĄDZIE LOKALNYM **16**

ZASADY I PROCEDURY UCHWALANIA BUDŻETU GMINY W POLSCE **22**

FUNKCJA PLANISTYCZNA, KONTROLNA I ROZWOJOWA BUDŻETU **28**

SAMORZĄD LOKALNY JAKO PODMIOT GOSPODARKI FINANSOWEJ **34**

STRUKTURA I ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE **34**

AUTONOMIA PRAWNA I FINANSOWA GMIN **40**

ŹRÓDŁA DOCHODÓW WŁASNYCH ORAZ TRANSFEROWYCH GMIN **42**

WYDATKI BIEŻĄCE I INWESTYCYJNE W GOSPODARCE BUDŻETOWEJ **49**

OGRANICZENIA I WYZWANIA FINANSOWE SAMORZĄDÓW **52**

BUDŻET GMINY JAKO NARZĘDZIE REALIZACJI POLITYKI LOKALNEJ **58**

PROCES PRZYGOTOWANIA PROJEKTU BUDŻETU **58**

UDZIAŁ ORGANÓW WYKONAWCZYCH I STANOWIĄCYCH W UCHWALANIU BUDŻETU **63**

SPRAWOZDAWCZOŚĆ BUDŻETOWA I JEJ ZNACZENIE KONTROLNE **67**

ROLA RAPORTU O STANIE GMINY **77**

PRZYKŁADY DOBRYCH PRAKTYK ZARZĄDZANIA FINANSAMI W GMINACH **81**

ANALIZA I OCENA REALIZACJI BUDŻETU GMINY OBRAZÓW W LATACH 2022–2024 **86**

METODOLOGIA **86**

CHARAKTERYSTYKA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA GMINY OBRAZÓW **87**

METODY I NARZĘDZIA BADAWCZE – CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH WSKAŹNIKÓW **87**

DOCHODY GMINY – STRUKTURA, DYNAMIKA I ŹRÓDŁA FINANSOWANIA **91**

WYDATKI GMINY – PROPORCJE, PRIORYTETY I ZMIANY W CZASIE **93**

WYNIK BUDŻETU I JEGO KONSEKWENCJE **95**

WSKAŹNIKI FINANSOWE **96**

OCENA ZADŁUŻENIA I MOŻLIWOŚCI INWESTYCYJNYCH GMINY **98**

ZAKOŃCZENIE **101**

BIBLIOGRAFIA **105**

Wstęp

Budżet, zarówno na poziomie państwa, jak i jednostki samorządu terytorialnego (JST), stanowi fundamentalną instytucję publicznej gospodarki finansowej, odgrywając kluczową rolę w zarządzaniu zasobami publicznymi i realizacji powierzonych zadań. Budżet jest dynamicznym instrumentem, który ewoluował przez tysiąclecia, odzwierciedlając fundamentalne zmiany w modelach rządzenia, myśli ekonomicznej oraz priorytetach społecznych. Nowożytna forma budżetu, zrodzona w XVII-wiecznej Anglii jako produkt walki politycznej między monarchą a parlamentem, zinstytucjonalizowała go jako narzędzie nadzoru legislacyjnego i fundament demokratycznego rządzenia, którego celem było ograniczenie arbitralności władzy i poddanie finansów publicznych społecznej kontroli.

We współczesnej nauce finansów publicznych rozumienie budżetu ma charakter wielowymiarowy, wykraczający daleko poza tradycyjną funkcję ewidencyjną. Budżet jest jednocześnie narzędziem politycznym, zarządczym, ekonomicznym i księgowym. Jako instrument polityczny, budżet stanowi najważniejszy dokument rządu, w którym ostateczny kształt alokacji środków jest najdobitniejszym wyrazem priorytetów i wartości rządzącej większości, materializując obietnice wyborcze w konkretne alokacje finansowe. W wymiarze zarządczym stanowi ustrukturyzowane ramy dla planowania, wdrażania i kontrolowania działalności całego sektora publicznego. Z perspektywy ekonomicznej jest potężnym narzędziem realizacji polityki fiskalnej, pełniąc funkcje alokacyjną, polegającą na dostarczaniu dóbr i usług publicznych, redystrybucyjną, łagodzącą nierówności dochodowe, oraz stabilizacyjną, wpływającą na ogólną kondycję gospodarki. Wreszcie, w ujęciu księgowym, zapewnia systematyczne ramy dla rejestrowania, śledzenia i zarządzania transakcjami finansowymi, co jest podstawą transparentności i rozliczalności.

Niniejsza książka przedstawia kompleksową analizę procesu budżetowania w polskich gminach, łącząc ujęcie teoretyczne z badaniem empirycznym.

W ostatnich latach doszło do istotnych zmian w systemie finansów samorządowych w zakresie finansowania zadań.

Z jednej strony, doszło do systemowych zmian w architekturze dochodów JST, zainicjowanych przez reformy podatkowe rządu centralnego, a mianowicie wprowadzono nową ustawę z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która zmieniła wysokość udziałów w podatkach dochodowych poprzez trwałe uszczuplenie wpływów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Z drugiej strony, samorządy muszą mierzyć się z gwałtownym wzrostem presji po stronie wydatków bieżących, napędzanym przez czynniki makroekonomiczne oraz chroniczne, strukturalne niedofinansowanie zadań zleconych, zwłaszcza w obszarze oświaty. Synergia tych czynników, określana mianem efektu „nożyc fiskalnych", doprowadziła do erozji historycznego paradygmatu opartego na względnej stabilności i przewidywalności, skutkując strukturalnym kryzysem finansowym w wielu JST.

Głównym celem publikacji jest analiza i ocena systemu budżetowania w polskich gminach, uwzględniająca jego ewolucję, ramy instytucjonalno-prawne, mechanizmy proceduralne oraz wyzwania wynikające ze zmian w otoczeniu makroekonomicznym i legislacyjnym w latach 2022-2024. Niniejsza publikacja ma na celu zdiagnozowanie kluczowych czynników determinujących kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz weryfikację teoretycznych założeń poprzez szczegółowe studium przypadku Gminy Obrazów.

Dla realizacji tak sformułowanego celu głównego, wyodrębniono następujące cele szczegółowe:

- identyfikacja i analiza historyczno-prawnych uwarunkowań kształtujących współczesny model budżetu JST, w tym jego ewolucji od instrumentu ewidencyjnego do wielofunkcyjnego narzędzia zarządzania publicznego;
- charakterystyka instytucjonalnych ram funkcjonowania finansów gmin w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem struktury dochodów, podziału zadań oraz wpływu zmian legislacyjnych na autonomię finansową samorządów;
- analiza procedury budżetowej, obejmująca etapy przygotowania, uchwalania i kontroli wykonania budżetu, a także badanie relacji kompetencyjnych między organem wykonawczym i stanowiącym;
- empiryczna weryfikacja kondycji finansowej na przykładzie studium przypadku Gminy Obrazów w latach 2022–2024, polegająca na

analizie wskaźnikowej struktury dochodów i wydatków, wyniku budżetu, poziomu zadłużenia oraz potencjału inwestycyjnego.

Część teoretyczna opiera się na metodologii właściwej dla nauk ekonomicznych, w szczególności na analizie finansowej i systemowej. Podstawę rozważań stanowi dorobek naukowy z zakresu finansów publicznych i samorządowych oraz teorii zarządzania. Obowiązujące regulacje prawne, w tym przepisy Ustawy o finansach publicznych, Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw ustrojowych dla samorządu, traktowane są jako instytucjonalne ramy, w których funkcjonuje analizowany system finansowy.

Część empiryczna, stanowiąca studium przypadku Gminy Obrazów, opiera się na analizie wskaźnikowej, wykorzystującej zestaw mierników opracowanych przez Ministerstwo Finansów. Wybór tej ustandaryzowanej metodologii pozwala na obiektywną i porównywalną ocenę struktury budżetu, stabilności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego analizowanej jednostki. Podstawę źródłową dla studium przypadku stanowiły oficjalne dokumenty finansowe Gminy Obrazów, w tym sprawozdania z wykonania budżetu (Rb-27S, Rb-28S, Rb-N, Rb-Z, Rb-NDS), wieloletnie prognozy finansowe, raporty o stanie gminy oraz Strategia Rozwoju Gminy Obrazów na lata 2015–2025. Analiza obejmuje lata 2022–2024, co pozwala na uchwycenie dynamiki zmian w kluczowym okresie transformacji systemu finansów JST. Wybór Gminy Obrazów jako przedmiotu badania jest uzasadniony jej charakterystyką jako typowej gminy wiejskiej o profilu rolniczym, co pozwala na zbadanie, w jaki sposób ogólnokrajowe wyzwania wpływają na funkcjonowanie jednostek o ograniczonej lokalnej bazie podatkowej i wysokiej zależności od transferów zewnętrznych.

Struktura książki została zaprojektowana w sposób tematyczny, od zagadnień ogólnych do szczegółowej analizy praktycznej. W pierwszej części, zatytułowanej „Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – ujęcie teoretyczne", przedstawiono genezę i historyczną ewolucję instytucji budżetu, sięgając do jego etymologii oraz kluczowych momentów rozwojowych. Omówiono jego status prawny w polskim porządku konstytucyjnym, podkreślając rangę ustawy budżetowej jako podstawy demokratycznej kontroli nad finansami publicznymi. Część druga przedstawia „Samorząd lokalny jako podmiot gospodarki finansowej", koncentruje się na charakterystyce instytucjonalno-prawnej polskich JST. Opisano w nim trójszczeblową strukturę samorządu terytorialnego, opartą na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości oraz podział kompetencji na zadania własne i zlecone. Istotną część tego rozdziału

stanowi dogłębna analiza źródeł dochodów gmin – zarówno własnych (podatki i opłaty lokalne, udziały w PIT i CIT), jak i transferowych (subwencje i dotacje). Szczególną uwagę poświęcono transformacji systemu dochodowego w analizowanym okresie, diagnozując proces erozji dochodów własnych i zastępowania ich niestabilnymi, uznaniowymi transferami, a także przedstawiono założenia fundamentalnej reformy wchodzącej w życie 1 stycznia 2025 roku. Trzecia część książki ukazuje „Budżet gminy jako narzędzie realizacji polityki lokalnej", poświęcona jest praktycznym aspektom cyklu budżetowego. Szczegółowo omówiono w niej sformalizowany proces przygotowania projektu budżetu, z uwzględnieniem zasady wyłączności inicjatywy organu wykonawczego. Przeanalizowano podział kompetencji i dynamikę relacji między wójtem a radą gminy na etapie uchwalania budżetu. Ważnym elementem tego rozdziału jest omówienie systemu sprawozdawczości budżetowej i jej znaczenia kontrolnego oraz analiza nowej instytucji, jaką jest raport o stanie gminy, jako narzędzia egzekwowania odpowiedzialności politycznej, komplementarnego wobec tradycyjnej procedury absolutorium.

Zwieńczeniem rozważań jest część czwarta książki zawierająca empiryczną wartość, a mianowicie „Analiza i ocena realizacji budżetu Gminy Obrazów w latach 2022–2024", w którym na podstawie przyjętej metodologii badawczej dokonano szczegółowej analizy finansów wybranej jednostki. Zbadano w nim strukturę i dynamikę dochodów oraz wydatków, identyfikując kluczowe trendy i priorytety polityki lokalnej, w tym zwrot w kierunku intensyfikacji inwestycji. Oceniono wynik budżetu, poziom zadłużenia oraz zdolność do samofinansowania rozwoju, wykorzystując w tym celu wskaźniki takie jak WB1, WB4, WB7 czy WZ1. Rozdział ten stanowi praktyczne studium przypadku, ilustrujące, w jaki sposób ogólnokrajowe trendy i wyzwania systemowe materializują się w budżecie konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, a także pozwala na ocenę skuteczności przyjętej przez nią strategii finansowej.

Rozdział 1

Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – ujęcie teoretyczne

Geneza budżetu i jego znaczenie w finansach publicznych

Budżet, zarówno na poziomie państwa, jak i jednostki samorządu terytorialnego, stanowi fundamentalną instytucję publicznej gospodarki finansowej, odgrywając kluczową rolę w zarządzaniu zasobami publicznymi i realizacji powierzonych zadań (Sołtyk, 2020). Nie jest on jedynie statycznym dokumentem księgowym, lecz dynamicznym instrumentem, który ewoluował przez tysiąclecia, odzwierciedlając fundamentalne zmiany w modelach rządzenia, myśli ekonomicznej oraz priorytetach społecznych. Jego historia to „droga" od prostego rejestru dochodów i wydatków władcy do skomplikowanego mechanizmu realizacji polityki fiskalnej, ekonomicznej i społecznej współczesnego państwa (Owsiak, 2021).

Rozumienie budżetu we współczesnej nauce finansach publicznych ma charakter wielowymiarowy, wykraczający poza jego tradycyjną funkcję ewidencyjną. Jest on jednocześnie narzędziem politycznym, zarządczym, ekonomicznym i księgowym. Jako instrument polityczny, budżet stanowi odzwierciedlenie wartości i celów rządzących, materializując obietnice wyborcze w konkretne alokacje finansowe. W wymiarze zarządczym stanowi on ustrukturyzowane ramy dla planowania, wdrażania i kontrolowania działalności całego sektora publicznego. Z perspektywy ekonomicznej jest potężnym narzędziem wpływania na ogólną kondycję i stabilność gospodarki narodowej. Wreszcie, w ujęciu księgowym, zapewnia systematyczne ramy dla rejestrowania, śledzenia i zarządzania transakcjami finansowymi, co jest podstawą transparentności i rozliczalności (Kenno et. al., 2021). Zrozumienie genezy i ewolucji tej instytucji jest zatem niezbędne

do pełnego pojęcia jej współczesnej roli i znaczenia w systemie finansów publicznych.

Choć nowoczesne pojęcie budżetu ukształtowało się stosunkowo niedawno, jego fundamentalne funkcje – gromadzenie dochodów publicznych, alokacja zasobów na określone cele oraz mechanizmy kontroli i rozliczalności – są tak stare, jak zorganizowane formy państwowości. Analiza historyczna pozwala dostrzec, że kluczowe wyzwania związane z zarządzaniem finansami publicznymi, takie jak zapewnienie stabilności dochodów, finansowanie obronności i infrastruktury czy legitymizacja obciążeń podatkowych, towarzyszyły władzy od zarania dziejów. Sam termin „budżet" wywodzi się etymologicznie od łacińskiego słowa bulga, oznaczającego skórzaną torbę lub sakwę na pieniądze (Flesher & Flesher, 1979). Jego znaczenie ewoluowało w średniowiecznej Francji, gdzie słowo bougette (mała torba) zaczęło odnosić się do zasobów finansowych przechowywanych w tejże torbie, a z czasem do samego planu zarządzania nimi (Ursu, 2023).

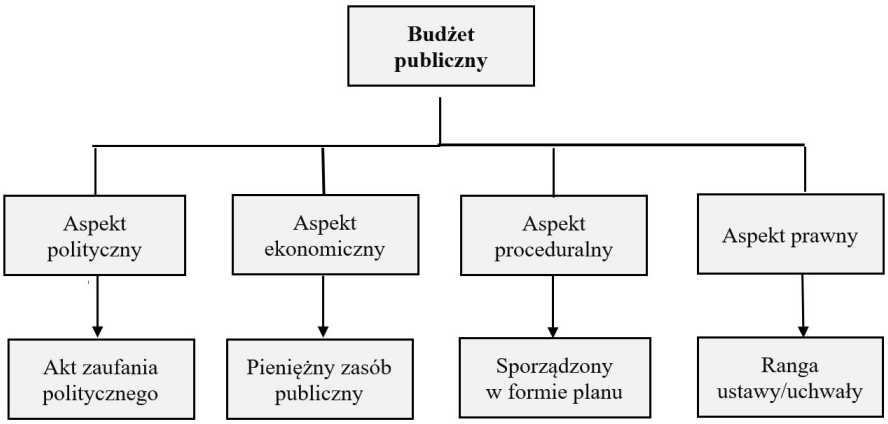
Zanim formalnie powstał budżet, starożytne cywilizacje wypracowały zaawansowane systemy zarządzania finansami publicznymi, które można uznać za jego prekursorów. Systemy te, choć prymitywne w porównaniu ze współczesnymi, realizowały kluczowe funkcje fiskalne państwa. Państwo faraonów stworzyło jeden z pierwszych w historii wysoce scentralizowanych systemów fiskalnych, którego podstawą była gospodarka rolna i coroczne wylewy Nilu. Podstawę jego dochodów stanowiły podatki pobierane w naturze – głównie w postaci części zbiorów zboża, ale także bydła czy wyrobów rzemieślniczych (Stiglitz, 2004). Skrupulatny system ewidencji gruntów, coroczne spisy i szacowanie przewidywanych plonów na podstawie wysokości wylewu Nilu pozwalały na precyzyjne określenie wymiaru podatku (Raman, 2023). Zgromadzone w ten sposób nadwyżki finansowały monumentalne projekty budowlane, takie jak piramidy i świątynie, utrzymanie armii oraz rozbudowaną administrację państwową. Egipski model stanowi zatem paradygmatyczny przykład scentralizowanej kontroli fiskalnej, w której transparentność danych produkcyjnych była wykorzystywana do egzekwowania zbiorowej odpowiedzialności podatkowej, co stanowiło potężny mechanizm antykorupcyjny (Warburton, 1997). Władza fiskalna była tu tożsama z władzą państwową, a zdolność do skutecznego opodatkowania i redystrybucji dóbr stanowiła fundament potęgi faraonów.

Nowożytny budżet, w formie zbliżonej do współczesnej, powstał w XVII i XVIII-wiecznej Anglii jako *produkt* walki politycznej między monarchą a parlamentem (Flesher & Flesher, 1979). W 1760 roku Kanclerz Skarbu po raz pierwszy przedstawił parlamentowi roczny plan finansowy państwa,

nazwany budżetem, którego dwojaka funkcja polegała na ograniczeniu ekstrawagancji dworu królewskiego oraz na zapewnieniu kontroli parlamentarnej nad nakładaniem podatków (Ursu, 2023). To właśnie wtedy budżet został formalnie zinstytucjonalizowany jako narzędzie nadzoru legislacyjnego i fundament demokratycznego rządzenia. Historyczna trajektoria jego rozwoju ukazuje zatem fundamentalne i trwałe napięcie między potrzebą posiadania przez państwo władzy fiskalnej w celu efektywnego funkcjonowania (jak w Egipcie) a żądaniem społeczeństwa do rozliczalności i kontroli nad tą władzą (zapoczątkowanym w Atenach i zinstytucjonalizowanym w nowożytnych demokracjach).

Współczesna nauka o finansach publicznych definiuje budżet w dwojaki sposób: jako kategorię ekonomiczną i jako instytucję prawną. Z ekonomicznego punktu widzenia, budżet to scentralizowany zasób środków pieniężnych, gromadzonych i rozdzielanych przez państwo w celu zaspokojenia potrzeb publicznych, a także roczny plan finansowy określający prognozowane dochody i wydatki (Owsiak, 2021). Z perspektywy prawnej, budżet jest sformalizowanym aktem prawnym, który nadaje rządowi i innym jednostkom sektora finansów publicznych upoważnienie do gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków w określonej wysokości i na określone cele.

Schemat 1. Aspekty definiowania budżetu publicznego



Źródło: Zadora, H. (2015). *Finanse. Kategorie, zjawiska i procesy, podmioty*. Difin, Warszawa.

W aspekcie politycznym rozumie się budżet publiczny stanowiący podstawowe narzędzie, którym posługują się podmioty władzy publicznej podczas realizowania przypisanych im funkcji społecznych i gospodarczych.

Państwa demokratyczne zawierają treść i zakres budżetu w realizowanej doktrynie społeczno-ekonomicznej, a są nią konkretne programy partii, które aktualnie sprawują władzę na podstawie mandatów wyborców. Zatem budżet jest rodzajem aktu zaufania, które wyborcy pokładają w swoich przedstawicielach władzy.

W aspekcie ekonomicznym i proceduralnym budżet jest często powielaną przez innych, podstawową definicją tego słowa, planem finansowym zawierającym informację o dochodach i wydatkach publicznych danego roku budżetowego.

Natomiast w aspekcie prawnym budżet identyfikuje się aktem prawnym, uchwalanym przez władzę ustawodawczą w rzeczy ustawy (budżet państwa) lub przez władzę uchwałodawczą w rzeczy uchwały (budżet samorządowy) (Zadora, 2015).

W polskim porządku prawnym ranga budżetu została podniesiona do poziomu konstytucyjnego. Zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., „Sejm uchwala budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej". Nadanie budżetowi formy ustawy ma fundamentalne znaczenie ustrojowe – oznacza to, że plan finansowy państwa musi przejść całą ścieżkę legislacyjną i uzyskać akceptację parlamentu, co stanowi podstawę demokratycznej kontroli nad finansami publicznymi (Dąbrowski & Olechno, 2025). Podstawowa definicja w literaturze prawno-finansowej budżetu samorządowego została ujęta w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz mówi, że:„*jest to roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, który jest uchwalony na rok budżetowy pokrywający się w Polsce z rokiem kalendarzowym*". Wskazuje to na najprostsze określenie budżetu jako plan finansowy (Dz. U. 2024 poz. 1530).

Ustawa ta precyzuje, że ujęte w budżecie dochody stanowią prognozę, natomiast wydatki stanowią nieprzekraczalny limit (Walczak, 2021). Ta asymetria ma kluczowe znaczenie praktyczne: rząd ponosi odpowiedzialność za przekroczenie limitu wydatków, ale nie za niezrealizowanie prognozy dochodów (Ofiarski, 2020). Ramy prawne regulujące budżet w Polsce nie są zatem jedynie zbiorem technicznych reguł, lecz konstytucyjnym zabezpieczeniem, które osadza historyczną zasadę kontroli legislacyjnej nad finansami publicznymi w fundamentach państwa.

Teoria i praktyka finansów publicznych wypracowały zbiór fundamentalnych zasad, które powinny leżeć u podstaw tworzenia i wykonywania budżetu, zapewniając jego przejrzystość, racjonalność i efektywność. Do najważniejszych z nich należy zasada zupełności (powszechności), która nakazuje, aby budżet obejmował wszystkie dochody i wydatki państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,

co ma na celu zapobieganie tworzeniu funduszy pozabudżetowych, funkcjonujących poza kontrolą parlamentarną. Kolejna jest zasada jedności, wymagająca, aby wszystkie dochody i wydatki były ujęte w jednym dokumencie (jedność formalna), a dochody tworzyły jeden wspólny fundusz, z którego pokrywane są wszystkie wydatki, bez przypisywania konkretnych dochodów do konkretnych wydatków (jedność materialna). Zasada jawności zobowiązuje władze publiczne do publikowania budżetu oraz sprawozdań z jego wykonania, co umożliwia społeczną kontrolę, podczas gdy zasada przejrzystości (klarowności) wymaga, aby budżet był skonstruowany w sposób logiczny i zrozumiały, z wykorzystaniem jednolitej klasyfikacji budżetowej. Zasada roczności określa, że budżet jest uchwalany na okres jednego roku, a zasada równowagi postuluje, aby planowane wydatki bieżące nie przekraczały planowanych dochodów bieżących (Łapińska, 2024). W praktyce jednak zasady te nie zawsze są w pełni przestrzegane, ponieważ współczesne finanse publiczne charakteryzują się złożonością, prowadzącą do powstawania licznych wyjątków od tych klasycznych reguł. Szczególnym zjawiskiem jest „debudżetyzacja", czyli wypychanie części wydatków publicznych poza ustawę budżetową do specjalnych funduszy lub agencji, co narusza zasady zupełności i jawności, osłabiając tym samym kontrolę parlamentarną (Łapińska, 2024).

Należy podkreślić, iż znaczenie budżetu we współczesnym państwie wykracza poza jego funkcję ewidencyjną; jest on podstawowym instrumentem sprawowania władzy, kształtowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej i realizowania demokratycznej odpowiedzialności, a jego rola może być analizowana w czterech kluczowych wymiarach. Po pierwsze, pełni on funkcję polityczną, będąc najważniejszym dokumentem politycznym rządu, w którym ostateczny kształt alokacji środków jest najdobitniejszym wyrazem priorytetów i wartości rządzącej większości. Po drugie, odgrywa funkcję ekonomiczną jako główne narzędzie polityki fiskalnej państwa, realizując cele alokacyjne, redystrybucyjne i stabilizacyjne (Stiglitz, 2004). Jak podkreślają organizacje międzynarodowe, takie jak OECD, wiarygodne ramy budżetowe są kluczowe dla stabilności makroekonomicznej (OECD, 2023). Po trzecie, budżet pełni funkcję zarządczą i kontrolną, stanowiąc plan działania dla administracji publicznej i podstawę do monitorowania efektywności wydatkowania środków (Walczak, 2021). Wreszcie, realizuje on funkcję demokratyczną i legitymizacyjną, gdyż jego jawność umożliwia kontrolę obywatelską, a parlamentarna debata legitymizuje pobór podatków i wydatki publiczne. W tym kontekście, wspomniane zjawisko debudżetyzacji stanowi poważne zagrożenie dla wszystkich tych funkcji, ponieważ przenoszenie wydatków

poza budżet, jak miało to miejsce w Polsce w ostatnich latach, bezpośrednio podważa fundamenty zarządzania finansami publicznymi (Dudek & Kotecki, 2023). Osłabia ono kontrolę demokratyczną, zakłóca funkcję polityczną, utrudnia zarządzanie i tworzy „iluzję fiskalną", zniekształcając obraz długu publicznego (Ciak, 2023).

Funkcje budżetu w samorządzie lokalnym

Budżet jednostki samorządu terytorialnego (JST), zdefiniowany w Ustawie o finansach publicznych jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, stanowi formalno-prawną podstawę gospodarki finansowej gminy, powiatu lub województwa (Dz. U. 2024 poz. 1530). Jednakże sprowadzanie jego roli wyłącznie do technicznego instrumentu księgowego byłoby znacznym uproszczeniem. W rzeczywistości budżet jest centralnym, wielowymiarowym narzędziem zarządzania publicznego, w którym zbiegają się i materializują cele polityczne, priorytety gospodarcze oraz zadania społeczne lokalnej wspólnoty (Sołtyk, 2020). To właśnie w dokumencie budżetowym abstrakcyjne obietnice wyborcze i strategiczne założenia rozwojowe są przekładane na konkretne, skwantyfikowane alokacje zasobów finansowych, co w konsekwencji czyni budżet najbardziej transparentnym odzwierciedleniem faktycznej woli politycznej i hierarchii wartości organów samorządowych (Starzyńska, 2015). Z tego względu budżet nie jest statycznym dokumentem, lecz dynamicznym punktem węzłowym, w którym dochodzi do konfrontacji aspiracji z ograniczonymi zasobami. Staje się on główną areną, na której toczy się debata i zapadają decyzje dotyczące alokacji rzadkich środków publicznych, co nadaje mu fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju każdej JST. Skuteczna analiza jego funkcji wymaga zatem podejścia interdyscyplinarnego, uwzględniającego perspektywę ekonomiczną, zarządczą oraz społeczno-polityczną.

Autorka A. Majchrzycka-Guzowska wskazuje, że istotą budżetu są jego funkcje, które określają jego podstawowe zadania. W ekonomii wyróżnia się trzy podstawowe funkcje budżetu: redystrybucyjną, stymulacyjną oraz informacyjno-kontrolną (Majchrzycka-Guzowska, 2019).

Funkcja redystrybucyjna (rozdzielcza) budżetu polega na przyjmowaniu części zasobów pieniężnych od podmiotów gospodarczych i ludności na rzecz budżetu państwa, a następnie na rozdysponowywaniu tych środków innym jednostkom. Dzięki gromadzeniu, podziałowi i wydatkowaniu zasobów pieniężnych dokonuje się przeniesienia siły nabywczej między poszczególne podmioty gospodarki

narodowej. Można więc to wytłumaczyć, że budżet państwa funkcjonuje gromadząc dochody (podatki, opłaty itp.), a następnie wydając je na finansowanie wszelkich wydatków, które państwo ponosi. Jest to celowe i świadome wykorzystywanie instytucji prawno-finansowych do powtórnego rozdziału wytworzonych w państwie dóbr i zysków.

Funkcja stymulacyjna polega na działaniu państwa na różne podmioty poprzez ulgi podatkowe. Państwo uważa, że pobudza to do pożądanych przez nich zachowań, a poprzez sankcje zatrzymuje określone, niechciane działania.

Bardziej uboczne skutki ma *funkcja informacyjno-kontrolna*, inaczej sygnalizacyjna. Polega na kontrolowaniu oraz analizowaniu przebiegu zjawisk gospodarczych i procesów finansowych. Zdobyte informacje wspomagają podejmowanie dobrych działań, które będą usprawniały funkcjonowanie finansów publicznych.

Omawiając *funkcję kontrolną budżetu*, która wynika z jego funkcji rozdzielczej, polega na wykorzystaniu procesu gromadzenia i podziału zgromadzonych pieniędzy do kontrolowania przebiegających procesów systemu budżetowego jako sygnałów, które określają stopnień prawidłowego przebiegu procesów gospodarczych. Główny cel kontroli to dostarczenie informacji o odbiegających od prawidłowości zachowań w trakcie przebiegu procesów gospodarczych. Procesy budżetowe są kontrolowane pod kątem prawidłowych celów, legalności i efektywności w gospodarce budżetowej. Występuje kontrola budżetowa *ex ante* (wstępna), kontrola w toku (bieżąca) oraz kontrola ex post (następna tzw. sprawozdawcza).

Dzięki kontrolowaniu na etapie planowania można wcześnie wyłapać nieprawidłowości i nie pozwolić na nieracjonalne i nieefektywne zamierzenia. Planowanie dochodów i wydatków musi ściśle wiązać się z racjonalnością i efektywnością gospodarowania zasobami budżetowymi. Podczas kontroli w trakcie wykonywania budżetu wykorzystuje się operacje budżetowe jako sygnały o bieżącym przebiegu procesów rzeczowych (np. kształtowanie się wpłat podatkowych). Dzięki takiej kontroli jesteśmy w stanie szybko zauważyć oznaki ukazujące nieprawidłowe zachowania.

Kontrola sprawozdawcza polega na ocenie czy plan budżetowy został wykonany prawidłowo.

W Polsce ten rodzaj kontroli jest bardzo dobrze rozbudowany i pilnowany. Jest ona przeprowadzana przez: Najwyższą Izbę Kontroli, Ministerstwo Finansów, urząd skarbowy, regionalną izbę obrachunkową (kontrola budżetu samorządów) oraz przez specjalne organy kontroli finansowej nazywane policją skarbową.

H. Zadora w dopełnieniu opisanych wyżej, podstawowych funkcji budżetu wymienia dodatkowo *funkcję kredytową*. Jest niezwykle ważna, ponieważ polega na ustaleniu czy państwo ma zdolność kredytową. Jeśli nastąpi sytuacja ciągłego niedoboru dochodów, które służą do finansowania zadań publicznych, władza będzie zmuszona pozyskać czasowe środki na pokrycie tego deficytu (Majchrzycka-Guzowska, 2019).

Klasyczna teoria finansów publicznych przypisuje budżetowi państwa trzy fundamentalne funkcje ekonomiczne: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. W warunkach postępującej decentralizacji, funkcje te, w szczególności alokacyjna i redystrybucyjna, są w coraz większym stopniu realizowane na poziomie samorządu terytorialnego (Guziejewska, 2008). Funkcja alokacyjna polega na wykorzystaniu dochodów i wydatków budżetowych do kierowania zasobów na dostarczanie dóbr i usług publicznych, których mechanizm rynkowy nie jest w stanie zapewnić w sposób efektywny lub sprawiedliwy (Owsiak, 2017). W kontekście lokalnym prowadzi to do finansowania zadań własnych JST, takich jak budowa i utrzymanie dróg gminnych, oświetlenia ulicznego, zapewnienie edukacji na poziomie podstawowym, gospodarka komunalna czy dbałość o porządek publiczny (Dz.U. 2025, poz. 1153, art. 7). W rezultacie budżet staje się głównym narzędziem interwencji JST w lokalną gospodarkę, mającej na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Taka decentralizacja kompetencji i środków finansowych ma na celu zwiększenie efektywności alokacji, ponieważ władze lokalne, działając bliżej obywateli, posiadają lepsze rozeznanie co do ich rzeczywistych potrzeb i preferencji (Guziejewska, 2008).

W praktyce funkcjonowania polskich samorządów realizacja funkcji alokacyjnej napotyka na istotne ograniczenia, co wywołuje wyraźne napięcie między teoretyczną autonomią alokacyjną JST a ich faktyczną zależnością finansową od budżetu centralnego. Znaczna część dochodów samorządowych pochodzi z transferów zewnętrznych, takich jak subwencje i dotacje celowe. O ile subwencja ogólna pozostawia pewną swobodę w wydatkowaniu, o tyle dotacje celowe, z definicji przeznaczone na ściśle określone zadania (np. wypłatę świadczeń z pomocy społecznej czy świadczeń rodzinnych), w sposób zasadniczy ograniczają pole decyzyjne władz lokalnych. W konsekwencji JST często przekształcają się z autonomicznych podmiotów dokonujących alokacji zasobów w administratorów centralnie zdefiniowanych polityk, co prowadzi do usztywnienia struktury wydatków i swoistego „wydrążenia" samodzielności finansowej. Może to skutkować nieefektywnością, jeśli priorytety centralne nie pokrywają się z najpilniejszymi potrzebami lokalnymi (Wyszkowska, 2018).

Funkcja redystrybucyjna budżetu polega na łagodzeniu nierówności w dochodach i majątku, które powstają w wyniku działania mechanizmów rynkowych, a jest ona realizowana zarówno po stronie dochodowej (np. poprzez progresywne opodatkowanie, ulgi i zwolnienia podatkowe dla osób o niskich dochodach), jak i wydatkowej (transfery socjalne, takie jak zasiłki, stypendia, dopłaty do mieszkań) (Owsiak, 2021). Chociaż kształtowanie polityki redystrybucyjnej na dużą skalę pozostaje domeną państwa, samorządy odgrywają kluczową rolę w jej implementacji. W polskim systemie JST pełnią tę funkcję głównie poprzez stronę wydatkową, stając się podstawowym ogniwem w systemie pomocy społecznej. To właśnie gminy są odpowiedzialne za wypłatę świadczeń rodzinnych, zasiłków z pomocy społecznej czy dodatków mieszkaniowych, choć zadania te są w dużej mierze finansowane z dotacji celowych z budżetu państwa. Ograniczone władztwo podatkowe JST (np. w zakresie podatku od nieruchomości) sprawia, że ich możliwości korygowania nierówności dochodowych po stronie dochodowej są niewielkie. Mimo to, budżet lokalny pozostaje istotnym narzędziem redystrybucji, zapewniając dostęp do podstawowych usług publicznych (edukacja, ochrona zdrowia, kultura) i realizując zadania z zakresu polityki społecznej, które bezpośrednio wpływają na poziom życia uboższych mieszkańców (Zawadzka, 2024).

Funkcja stabilizacyjna, rozumiana jako wykorzystanie instrumentów fiskalnych do oddziaływania na ogólny poziom aktywności gospodarczej, zatrudnienia i inflacji, jest realizowana przede wszystkim na poziomie makroekonomicznym przez rząd centralny (Owsiak, 2021). Z tego powodu pojedyncza jednostka samorządu terytorialnego, ze względu na swoją skalę, ma znikomy wpływ na ogólnokrajową koniunkturę, a próby prowadzenia przez nią ekspansywnej polityki fiskalnej w okresie recesji byłyby nieefektywne. Niemniej, budżety lokalne mogą pełnić ograniczoną, lokalną rolę stabilizacyjną, co dzieje się głównie poprzez utrzymanie stabilnego i przewidywalnego poziomu wydatków inwestycyjnych. Realizacja wieloletnich programów infrastrukturalnych, finansowanych ze środków własnych, kredytów czy funduszy unijnych, może działać antycyklicznie, podtrzymując popyt na usługi lokalnych przedsiębiorstw i stabilizując zatrudnienie w sektorze budowlanym w okresach spowolnienia gospodarczego. Przykładem takiej mikro-stabilizacji, gdzie inwestycje publiczne stymulują lokalną gospodarkę, może być analiza budżetu Gminy Obrazów, gdzie wydatki majątkowe stanowiły znaczącą część wydatków ogółem, zwłaszcza w latach 2022-2024.

Należy podkreślić, że budżet jest nie tylko narzędziem polityki ekonomicznej, ale również (a może przede wszystkim kluczowym) instrumentem zarządzania wewnętrznego jednostką samorządu terytorialnego, gdyż jego funkcje zarządcze

zapewniają racjonalność, legalność i skuteczność działania administracji samorządowej. Jest on najważniejszym dokumentem planistycznym JST, który przekłada ogólne, często wieloletnie cele strategiczne na konkretny, roczny plan finansowo-rzeczowy. Proces budżetowania zmusza organ wykonawczy do precyzyjnego zdefiniowania zadań i ustalenia priorytetów, a w nowoczesnym ujęciu, zwłaszcza w ramach budżetowania zadaniowego, pozwala także na ocenę efektywności działań poprzez koncentrację na rezultatach (Kozłowski & Michalak, 2015).

Skuteczne pełnienie funkcji planistycznej jest jednak systematycznie osłabiane przez nieprzewidywalność otoczenia finansowego, w jakim działają polskie samorządy. Niestabilność transferów z budżetu państwa oraz nakładanie nowych zadań bez adekwatnego finansowania zmuszają JST do przyjmowania postawy reaktywnej, a nie proaktywnej (Wyszkowska, 2018). W efekcie, długofalowe planowanie strategiczne ustępuje miejsca doraźnemu zarządzaniu kryzysowemu, a budżet, zamiast być mapą drogową rozwoju, staje się rocznym planem przetrwania, co prowadzi do faworyzowania wydatków bieżących kosztem inwestycji. Z kolei uchwalony budżet staje się podstawą prawną do sprawowania kontroli, określając wiążące limity wydatków i stanowiąc punkt odniesienia dla mechanizmów rozliczania władz. Proces jego tworzenia wymaga także koordynacji, czyli zintegrowania planów finansowych wszystkich jednostek podległych JST w jeden spójny dokument, co zapobiega rozproszeniu wysiłków i marnotrawstwu zasobów (Kłak, 2022).

W idealnych warunkach proces budżetowania powinien prowadzić do optymalizacji wykorzystania środków publicznych, jednak funkcja ta ma dwoisty charakter: może być to funkcja optymalizacji lub marnotrawstwa. To, w jaki sposób budżet jest konstruowany i realizowany, decyduje o jego ostatecznym wpływie: budżet oparty na rzetelnej analizie potrzeb sprzyja optymalizacji, podczas gdy tworzony pod presją polityczną może prowadzić do marnotrawienia publicznych pieniędzy. Budżet jest bowiem głęboko osadzony w kontekście społecznym i politycznym, stanowiąc najważniejszy wyraz priorytetów i programu politycznego rządzącej koalicji, a debata nad nim jest areną sporów i kompromisów między różnymi grupami interesu (Starzyńska, 2015).

Funkcja demokratyczna budżetu realizuje się poprzez jawność, przejrzystość i zapewnienie obywatelom realnego wpływu na proces jego tworzenia, co przekształca mieszkańców z petentów w partnerów władz lokalnych (RIO w Krakowie, 2024). Służą temu takie instrumenty jak konsultacje społeczne, wysłuchania publiczne, a przede wszystkim budżet obywatelski, który, jako najbardziej zaawansowana forma partycypacji, buduje zaufanie i współodpowiedzialność za

dobro wspólne (Izdebski et. al., 2018). Taka efektywna realizacja funkcji demokratycznej przynosi korzyści wykraczające poza sferę obywatelską, ponieważ transparentny i dobrze zarządzany proces budżetowy staje się „aktywum wizerunkowym" dla gminy. Sygnalizuje to potencjalnym inwestorom i nowym mieszkańcom wysoką jakość rządzenia, dzięki czemu inwestycja w procesy demokratyczne staje się jednocześnie strategiczną inwestycją w potencjał promocyjny i atrakcyjność ekonomiczną samorządu.

Tabela 1. Synteza funkcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Kategoria	Funkcja	Opis	Wyzwania w Polsce
Ekonomiczne	*Alokacyjna*	Kierowanie środków na dobra i usługi publiczne	Duża zależność od transferów z budżetu centralnego
	Redystrybucyjna	Łagodzenie nierówności dochodowych i majątkowych	Ograniczone władztwo podatkowe JST
	Stabilizacyjna	Wpływ na wahania gospodarcze poprzez inwestycje publiczne	Niestabilne dochody i transfery, funkcja gł. Centralna
Zarządcze	*Planistyczna*	Przekładanie strategii na roczny plan finansowy	Niska przewidywalność dochodów, zadania bez finansów
	Kontrolna	Ramy prawne i monitorowanie wydatków	Presja polityczna, złożone przepisy
	Optymalizacyjna	Efektywne wykorzystanie każdej złotówki	Ryzyko decyzji politycznych i marnotrawstwa
Społeczno-polityczne	*Polityczna*	Wyraz priorytetów i sporów politycznych	Silna pozycja organu wykonawczego
	Demokratyczna	Udział mieszkańców przez konsultacje i budżet obywatelski	Niska aktywność obywateli, fasadowe konsultacje
	Promocyjna	Budowanie wizerunku i przyciąganie inwestorów	Ograniczone środki, konieczność równoważenia wydatków
	Integracyjna	Jednoczenie lokalnych aktorów wokół wspólnych celów	Polaryzacja polityczna utrudnia współpracę

Źródło: *Opracowano na podstawie:* Starzyńska, K. (2015). *Budżet jako narzędzie gospodarki finansowej gminy*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, 104; Guziejewska, B. (2008). *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*. Gospodarka Narodowa – The Polish Journal of Economics, 2008; Owsiak, S. (2021). *O racjonalne wykorzystywanie funkcji finansów publicznych w warunkach kryzysu*. Finanse Publiczne. Seria: Finanse, 1; Wyszkowska, D. (2018). *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego: Studium empiryczne gmin w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

W konsekwencji dobrze skonstruowany, przejrzysty i zorientowany na rozwój budżet może pełnić funkcję promocyjną, budując pozytywny wizerunek JST w otoczeniu zewnętrznym. Prezentacja ambitnych planów inwestycyjnych może przyciągać kapitał i nowych mieszkańców, a sam proces pracy nad budżetem, jeśli jest prowadzony w duchu współpracy, może pełnić funkcję integracyjną, angażując w dyskusję różne grupy i jednocząc lokalną społeczność wokół wspólnych celów (Starzyńska, 2015).

Zasady i procedury uchwalania budżetu gminy w Polsce

Procedura uchwalania budżetu gminy w Polsce jest procesem ściśle sformalizowanym, co wynika z jego osadzenia w hierarchicznym systemie źródeł prawa i rządzenia się fundamentalnymi zasadami finansów publicznych. Budżet, będący rocznym planem finansowym jednostki samorządu terytorialnego (JST), stanowi podstawowe narzędzie realizacji zadań publicznych i kluczowy instrument lokalnej polityki rozwoju. W konsekwencji zrozumienie tego procesu wymaga analizy zarówno ogólnych ram prawnych, jak i specyficznych reguł proceduralnych, które kształtują relacje między organem wykonawczym, stanowiącym oraz organem nadzoru.

Cały system finansów samorządowych opiera się na hierarchicznej budowie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, gdzie każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktami wyższego rzędu, co zapewnia spójność i stabilność porządku prawnego (Izdebski et. al., 2018). Jako najwyższy akt prawny, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997) gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w realizacji zadań publicznych (art. 165) oraz udział w dochodach publicznych (art. 167). Co istotne, Konstytucja ustanawia również system nadzoru nad działalnością JST, powierzając go w zakresie spraw finansowych regionalnym izbom obrachunkowym (RIO) (art. 171) (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483). Cały system proceduralny jest zatem bezpośrednią konsekwencją tej hierarchii prawnej. Szczegółowe regulacje ustawowe nie są arbitralne, lecz stanowią mechanizmy mające na celu wdrożenie konstytucyjnych zasad autonomii lokalnej, zrównoważonej odpowiedzialnością państwa za ogólną stabilność finansów publicznych, a rola RIO, ustanowiona w Konstytucji, jest ostateczną gwarancją tej równowagi. Poniżej Konstytucji znajdują się ustawy, które określają kompetencje organów i procedury, następnie rozporządzenia, uszczegóławiające przepisy ustawowe (np. w zakresie klasyfikacji budżetowej), a na samym dole

akty prawa miejscowego, takie jak uchwała budżetowa, która obowiązuje wyłącznie na obszarze danej gminy (Izdebski et. al., 2018; PEP, 2024).

W tym systemie dwa akty prawne odgrywają centralną rolę w kształtowaniu procedury budżetowej gminy. Pierwszym jest Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (UFP), która jako fundamentalny akt prawny dla całego sektora, reguluje zasady, procedurę i terminy tworzenia, uchwalania i wykonywania budżetu JST. Drugim jest Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.), która jako ustawa ustrojowa, definiuje kluczowe rozgraniczenie właściwości między radą gminy (organem stanowiącym) a wójtem (organem wykonawczym).

Tak zarysowany system prawny skutkuje tym, że proces budżetowy w gminie jest oparty na kilku fundamentalnych zasadach, które zapewniają jego prawidłowy przebieg. Zasada jawności i przejrzystości (Dz.U. 2024, poz. 1530, art. 33) nie jest jedynie pasywnym wymogiem publikacji, lecz aktywnym elementem proceduralnym, realizowanym poprzez jawność debaty, konsultacje z mieszkańcami i publikowanie kwot dotacji (BIP Reszel, 2010). W ten sposób ramy prawne tworzą przestrzeń dla publicznej kontroli, przekształcając budżet z dokumentu technokratycznego w przedmiot lokalnej debaty demokratycznej (Jastrzębska, 2018). Z kolei zasada roczności oznacza, że budżet uchwalany jest na rok kalendarzowy, a prawa do dokonywania wydatków są ograniczone czasowo, z wyjątkiem ściśle określonych przypadków tzw. wydatków niewygasających (Sawicka, 2011). Zasada równowagi budżetowej, a w szczególności art. 242 UFP, stanowi, że planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące, co jest „złotą regułą fiskalną" mającą na celu zapewnienie zdolności JST do finansowania bieżącej działalności bez zaciągania długu na ten cel. Natomiast zasada gospodarności i celowości (Dz.U. 2024, poz. 1530, art. 254) nakazuje dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, dążąc do maksymalizacji korzyści publicznych przy minimalizacji kosztów.

Konsekwencją takiego ułożenia ról w samorządzie jest przyznanie wyłącznej inicjatywy w sprawach budżetowych organowi wykonawczemu. Zgodnie z art. 233 Ustawy o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie wójtowi (Drozd & Pięta, 2024). Ta wyłączność oznacza, że żaden inny podmiot – ani radny, ani komisja rady, ani grupa mieszkańców – nie może formalnie wnieść pod obrady rady własnego projektu budżetu. Jest to zasada ustrojowa, która wzmacnia pozycję organu wykonawczego, powierzając mu odpowiedzialność za przygotowanie spójnego i realistycznego planu finansowego.

Wyłączna inicjatywa wójta nie oznacza jednak jego absolutnej władzy, gdyż jest on ograniczony proceduralnie przez radę gminy. Zgodnie z art. 234 Ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jest zobowiązany do podjęcia odrębnej uchwały określającej szczegółowy tryb prac nad projektem uchwały budżetowej (FRDL, 2024). Uchwała ta, będąc aktem prawa miejscowego, precyzuje takie elementy jak wymagana szczegółowość projektu, terminy obowiązujące w toku prac oraz zakres materiałów informacyjnych, które wójt musi przedłożyć radzie wraz z projektem (Uchwała Rady Gminy Kołbaskowo, 2025). W ten sposób dochodzi do swoistej równowagi: wójt ma wyłączne prawo do proponowania treści budżetu, ale rada gminy ma prawo do zdefiniowania procesu, w ramach którego ta propozycja jest opracowywana i prezentowana, co zmusza organ wykonawczy do działania w sposób metodyczny i transparentny.

W praktyce prace nad projektem budżetu rozpoczynają się na wiele miesięcy przed jego przedłożeniem, co obejmuje zbieranie projektów planów finansowych od podległych jednostek organizacyjnych oraz gromadzenie wniosków od radnych, sołtysów czy mieszkańców, często w terminie do końca września (BIP Domaradz, 2011; BIP Piecki, 2010). Choć wnioski te nie mają charakteru wiążącego, stanowią istotny materiał analityczny, który organ wykonawczy powinien wziąć pod uwagę. Kulminacją tego etapu jest przedłożenie gotowego projektu budżetu. Zgodnie z art. 238 UFP, wójt ma obowiązek przedłożyć projekt uchwały budżetowej zarówno Radzie Gminy, jak i Regionalnej Izbie Obrachunkowej (w celu zaopiniowania) w sztywno określonym terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, wraz z obligatoryjnym uzasadnieniem i innymi materiałami informacyjnymi (BIP Powiat Świecki, 2025).

Tabela 2. Kluczowe terminy w cyklu budżetowym gminy

Termin	Czynność	Podmiot odpowiedzialny
Do 30 września (termin przykładowy)	Składanie wniosków do projektu budżetu	Jednostki organizacyjne, radni, sołtysi, mieszkańcy
Do 15 listopada	Przedłożenie projektu uchwały budżetowej	Wójt (organ wykonawczy)
Listopad / Grudzień	Prace nad projektem, wydanie opinii	Komisje rady gminy, regionalna izba obrachunkowa
Przed końcem roku (do 31 grudnia)	Uchwalenie budżetu (termin podstawowy)	Rada gminy (organ stanowiący)
Do 31 stycznia	Ostateczny termin uchwalenia budżetu w szczególnie uzasadnionych przypadkach	Rada gminy (organ stanowiący)

Termin	Czynność	Podmiot odpowiedzialny
Do końca lutego	Ustalenie budżetu zastępczego	Regionalna izba obrachunkowa (organ nadzoru)

Źródło: Opracowano na podstawie: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2025, poz. 1438), art. 237–240.

Po przedłożeniu projektu budżetu przez wójta, rozpoczyna się faza jego analizy i uchwalania, w której kluczową rolę odgrywa rada gminy jako organ stanowiący oraz Regionalna Izba Obrachunkowa jako organ nadzoru. Interakcja między tymi trzema podmiotami definiuje dynamikę całego procesu.

Tabela 3. Podział Kompetencji w Procesie Budżetowym (Wójt, Rada Gminy, RIO)

Organ	Podstawowa rola	Kluczowe kompetencje	Ograniczenia
Wójt (organ wykonawczy)	Inicjator i projektodawca	Wyłączna inicjatywa uchwałodawcza w sprawach budżetowych; przygotowanie projektu; zgłaszanie autopoprawek; wykonanie budżetu	Związanie terminami ustawowymi (do 15 listopada) oraz wymogami uchwały rady gminy o trybie prac
Rada Gminy (organ stanowiący)	Ustawodawca i kontroler	Uchwalenie budżetu; wprowadzanie zmian w projekcie; kontrola wykonania budżetu i udzielanie absolutorium	Brak inicjatywy uchwałodawczej w sprawach budżetowych; zakaz zwiększania deficytu bez zgody wójta
RIO (organ nadzoru)	Strażnik legalności i stabilności finansowej	Opiniowanie projektu budżetu; nadzór nad wykonaniem budżetu; ustalenie budżetu zastępczego w przypadku nieuchwalenia budżetu w terminie	Działanie wyłącznie na podstawie i w granicach prawa; brak swobodnego uznania politycznego przy ocenie celowości

Źródło: Opracowano na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2025, poz. 1153).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2025, poz. 1153) uchwalanie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy, co czyni ją suwerenem w podejmowaniu ostatecznej decyzji o kształcie planu finansowego. W konsekwencji proces ten obejmuje merytoryczną debatę nad przedłożonym projektem oraz głosowanie nad uchwałą budżetową (Walczak, 2021). Zanim jednak projekt budżetu

trafi na sesję plenarną, jest on szczegółowo analizowany przez komisje stałe rady, a w szczególności przez komisję właściwą ds. budżetu i finansów. Komisje te oceniają projekt pod kątem merytorycznym i zgodności z potrzebami mieszkańców, mogąc zapraszać na swoje posiedzenia wójta, skarbnika czy kierowników jednostek w celu uzyskania dodatkowych wyjaśnień. Wynikiem ich pracy jest sformułowanie pisemnych opinii i wniosków dotyczących ewentualnych zmian w projekcie, które następnie są przedstawiane całej radzie podczas sesji budżetowej (BIP Reszel, 2010).

Rada gminy ma prawo do wprowadzania poprawek do projektu przedłożonego przez wójta, jednak jej swoboda w tym zakresie jest istotnie ograniczona przez kluczową zasadę zawartą w art. 240 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Stanowi ona, że bez zgody organu wykonawczego, organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zwiększenie deficytu budżetu (BIP Reszel, 2010).

W proces ten zaangażowany jest również zewnętrzny organ nadzoru, Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO), która wydaje opinię o projekcie uchwały budżetowej. Opinia ta dotyczy przede wszystkim legalności projektu, czyli jego zgodności z przepisami prawa, w tym z zasadą równowagi budżetowej i indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia (Dz.U. 2025 poz. 1483, art. 243; Janik, 2023). Chociaż opinia RIO formalnie nie jest wiążąca dla rady gminy (FRDL, 2024), w praktyce pełni rolę potężnego narzędzia proceduralnego. Pozytywna opinia wzmacnia pozycję wójta, potwierdzając, że jego propozycja jest solidna, z kolei opinia negatywna dostarcza opozycji w radzie merytorycznych argumentów do krytyki projektu. RIO funkcjonuje zatem jako bezstronny, ekspercki arbiter, którego ocena ma ogromne znaczenie w debacie politycznej. Z tego powodu wójt ma ustawowy obowiązek przedstawić opinię RIO radzie gminy przed uchwaleniem budżetu (Dz.U. 2025, poz. 1483, art. 238).

Wydanie przez RIO negatywnej opinii o projekcie budżetu nie wstrzymuje procedury jego uchwalania, jednakże obliguje wójta do przedstawienia radzie tej opinii wraz z pisemną odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty. Uchwalenie budżetu w kształcie, który został negatywnie zaopiniowany, wiąże się jednak z bardzo wysokim ryzykiem, ponieważ jest niemal pewne, że kolegium RIO, działając w trybie nadzorczym, stwierdzi nieważność takiej uchwały budżetowej, co może prowadzić do chaosu finansowego w gminie (Gerasimiuk, 2025).

Cały proces uchwalania kończy się na sesji budżetowej rady gminy, której porządek obrad zazwyczaj obejmuje odczytanie projektu uchwały, przedstawienie opinii RIO i komisji rady, stanowiska wójta, dyskusję oraz finalne głosowanie

(BIP Powiat Świecki, 2025). Uchwała budżetowa powinna zostać podjęta przed rozpoczęciem roku budżetowego, czyli do 31 grudnia, choć ustawa dopuszcza przedłużenie tego terminu do 31 stycznia roku budżetowego (Dz.U. 2025, poz. 1483, art. 239).

Ustawodawca przewidział również mechanizmy zabezpieczające ciągłość funkcjonowania gminy w sytuacji, gdy jej organy nie są w stanie uchwalić budżetu w ustawowym terminie. Jeżeli budżet nie zostanie uchwalony przed 1 stycznia, gmina nie ulega paraliżowi, gdyż zgodnie z art. 240 ust. 1 UFP, podstawą gospodarki finansowej staje się projekt uchwały budżetowej przedłożony przez wójta. Pozwala to na realizację podstawowych zadań i regulowanie bieżących zobowiązań. Jeżeli jednak rada gminy nie uchwali budżetu w ostatecznym terminie, czyli do 31 stycznia, inicjatywę przejmuje Regionalna Izba Obrachunkowa, która w terminie do końca lutego ustala dla gminy budżet w trybie zastępczym (Salachna, 2023; Janik, 2023). Budżet ustalony przez RIO ma charakter techniczny i minimalistyczny, obejmując jedynie wydatki niezbędne do zapewnienia ciągłości realizacji zadań (Janik, 2023).

Sama groźba interwencji RIO i narzucenia technicznego budżetu działa jak „tykający zegar", wywierając silną presję na organy gminy, aby osiągnęły kompromis. Dla obu stron sporu narzucenie budżetu przez RIO jest polityczną porażką, ponieważ oznacza brak realizacji obietnic złożonych wyborcom. W tym sensie, główną funkcją procedury zastępczej jest jej działanie prewencyjne, zmuszające lokalnych aktorów do poszukiwania porozumienia. Budżet ustalony przez RIO może być następnie zmieniony przez radę gminy, jeśli uda się przełamać polityczny impas (Infor, 2019).

Procedura uchwalania budżetu gminy w Polsce to zatem wieloetapowy i sformalizowany proces, oparty na rygorystycznych ramach prawnych i czasowych. Polski model ustrojowy, opierając się na silnej pozycji organu wykonawczego, równoważy ją kluczowymi uprawnieniami organu stanowiącego oraz nadzorczą rolą RIO. Regionalne Izby Obrachunkowe, działając jako zewnętrzny, merytoryczny i apolityczny arbiter, zapewniają zgodność budżetów z prawem, chroniąc je przed nadmiernym zadłużeniem i stanowiąc ostateczny gwarant stabilności finansowej samorządu terytorialnego w Polsce.

Procedura uchwalania budżetu gminy jest złożonym procesem, który wymaga współpracy wielu podmiotów oraz uwzględnienia potrzeb lokalnej społeczności. Kluczowe jest, aby budżet był planowany w sposób transparentny i efektywny, co ma bezpośredni wpływ na jakość życia mieszkańców.

Funkcja planistyczna, kontrolna i rozwojowa budżetu

Budżet jednostki samorządu terytorialnego (JST) oznacza znacznie więcej niż tylko roczny plan finansowy, będąc centralnym i dynamicznym instrumentem zarządzania publicznego, którego efektywność zależy od harmonijnej i zintegrowanej realizacji jego trzech fundamentalnych funkcji: planistycznej, kontrolnej i rozwojowej. W polskim systemie prawnym i administracyjnym budżet jest postrzegany jako podstawa gospodarki finansowej JST, ponieważ odgrywa kluczową rolę w zarządzaniu lokalnymi zasobami oraz w realizacji zadań publicznych nałożonych na samorząd. Każda z tych funkcji pełni odrębną, lecz komplementarną rolę w cyklu życia finansów publicznych na poziomie lokalnym. Funkcja planistyczna polega na precyzyjnym określeniu celów finansowych oraz alokacji ograniczonych zasobów. Z kolei funkcja kontrolna obejmuje zbiór mechanizmów, które gwarantują, że środki publiczne są wydatkowane w sposób legalny i zgodny z przyjętym planem. Natomiast funkcja rozwojowa (określana również jako stabilizacyjna lub stymulacyjna) manifestuje się poprzez wykorzystanie budżetu do finansowania inwestycji, co w konsekwencji stymuluje lokalną aktywność gospodarczą i poprawia jakość życia mieszkańców.

Funkcja planistyczna budżetu JST w Polsce charakteryzuje się dualistyczną naturą, która odzwierciedla potrzebę godzenia bieżącego zarządzania operacyjnego z długoterminową wizją strategiczną. Z jednej strony, podstawowym instrumentem jest budżet roczny, umożliwiający realizację zadań publicznych, takich jak prowadzenie szkół czy utrzymanie dróg. Jego procedura tworzenia jest ściśle uregulowana w Ustawie o samorządzie gminnym (1990) oraz Ustawie o finansach publicznych (2009), co ma na celu zapewnienie przejrzystości i legalności w zarządzaniu środkami publicznymi na poziomie operacyjnym. Z drugiej strony, ramy dla tych rocznych działań wyznacza wieloletnia prognoza finansowa (WPF), wprowadzona, aby zmodernizować zarządzanie finansami i wymusić myślenie strategiczne (Tyniewicki, 2016). WPF nie jest jedynie statystyczną prognozą, lecz prawnie wiążącym dokumentem strategicznym, którego celem jest zapewnienie długoterminowej stabilności finansowej oraz oceny zdolności JST do realizacji wieloletnich przedsięwzięć (BIP Biała, 2025; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2022).

Zgodnie z art. 226 i 227 Ustawy o finansach publicznych (2009), WPF musi obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, a jej horyzont czasowy jest często dostosowany do okresu spłaty zaciągniętych zobowiązań (BIP Pyrzyce, 2025; Walczak, 2021). Ustawa precyzyjnie określa

minimalny zakres informacji, które muszą znaleźć się w WPF, w tym prognozy dochodów, wydatków, kwotę długu oraz wykaz wieloletnich przedsięwzięć, co zmusza władze lokalne do analizowania długofalowych konsekwencji podejmowanych decyzji. Fundamentalnym wymogiem prawnym stawianym WPF jest jej realistyczność (Dz.U. 2025, poz. 1483, art. 226), co oznacza, że prognozowane wielkości muszą opierać się na obiektywnych danych, aby ograniczyć ryzyko tworzenia nadmiernie optymistycznych planów, które mogłyby prowadzić do utraty płynności finansowej.

Relacja między budżetem rocznym a WPF opiera się na zasadzie nadrzędności dokumentu strategicznego, w wyniku czego uchwała w sprawie WPF musi zostać podjęta przed uchwałą budżetową lub równocześnie z nią (BIP Biała, 2023). W praktyce oznacza to, że roczny budżet staje się pierwszym krokiem w realizacji wieloletniego planu. Ujawnia się tu jednak pewien paradoks: chociaż WPF miała być stabilnym dokumentem, sztywny wymóg zgodności w połączeniu z dynamiczną naturą finansów publicznych prowadzi do jej częstych zmian. Każda istotniejsza zmiana w budżecie rocznym pociąga za sobą konieczność jednoczesnej nowelizacji WPF, aby zachować wymaganą spójność (Tyniewicki, 2016). W rezultacie, zamiast kształtować budżet, WPF staje się dokumentem reaktywnym, dostosowywanym do bieżących potrzeb, co grozi erozją jej strategicznej roli.

Wieloletnia prognoza finansowa gminy powinna pozostawać w ścisłej korelacji z celami określonymi w strategii rozwoju. W przypadku Gminy Obrazów szczególne znaczenie ma utrzymanie spójności między planami inwestycyjnymi a możliwościami finansowymi, co pozwala uniknąć nadmiernego zadłużenia przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiej aktywności inwestycyjnej. W strategii przyjęto, że priorytetowe inwestycje to te, które poprawiają jakość życia mieszkańców, podnoszą atrakcyjność inwestycyjną gminy oraz wzmacniają jej potencjał gospodarczy (Strategia rozwoju Gminy Obrazów na lata 2015–2025, 2015).

Funkcja kontrolna budżetu jest realizowana poprzez złożony, wielopoziomowy system, który ma zapewnić, że środki publiczne są gromadzone i wydatkowane zgodnie z prawem. System ten można podzielić na kontrolę wewnętrzną, sprawowaną przez organy JST, oraz kontrolę zewnętrzną, realizowaną przez niezależne organy państwowe. W ramach kontroli wewnętrznej, rada gminy, zgodnie z art. 18a Ustawy o samorządzie gminnym (1990), sprawuje kontrolę nad działalnością wójta, a do realizacji tego zadania powołuje ze swojego grona wyspecjalizowany organ – komisję rewizyjną (Prawo dla samorządu, 2025). Komisja rewizyjna jest kluczowym instrumentem kontroli, a do jej fundamentalnych zadań należy analiza sprawozdania rocznego z wykonania budżetu, na podstawie której

formułuje opinię stanowiącą podstawę do dalszych działań w ramach procedury absolutoryjnej (Portal prawa samorządowego, 2025).

Centralnym punktem realizacji funkcji kontrolnej przez radę jest instytucja absolutorium, czyli formalny akt oceny i „rozliczenia" organu wykonawczego z prowadzonej gospodarki finansowej (Portal prawa samorządowego, 2025). Procedura ta jest zwieńczeniem rocznego cyklu budżetowego: komisja rewizyjna, po zaopiniowaniu wykonania budżetu, występuje z formalnym wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium, a wniosek ten, przed poddaniem go pod głosowanie rady, podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (Dz.U. 2025, poz. 1153, art. 18a; Portal prawa samorządowego, 2025). Ostateczna decyzja zapada w formie uchwały podejmowanej bezwzględną większością głosów (Portal prawa samorządowego, 2025). Należy podkreślić, że absolutorium jest instytucją stricte finansową, a podstawą do jego udzielenia powinna być wyłącznie ocena prawidłowości wykonania budżetu. Mimo to, jego nieudzielenie może uruchomić procedurę odwołania wójta w drodze referendum, co nadaje tej instytucji ogromną wagę polityczną (Portal prawa samorządowego, 2025).

Właśnie w tym punkcie ujawnia się napięcie między prawnym a politycznym wymiarem kontroli, ponieważ procedura angażuje zarówno organy polityczne (komisję rewizyjną i radę gminy), jak i apolityczny organ nadzoru (RIO) (Demagog, 2018). Może zatem dojść do sytuacji, w której RIO wydaje pozytywną opinię o wykonaniu budżetu, podczas gdy rada z powodów politycznych wnosi o nieudzielenie absolutorium. W takim przypadku opinia RIO, choć niewiążąca, pełni rolę „kotwicy prawnej", która obnaża czysto polityczny charakter decyzji rady.

Drugim filarem systemu kontroli są regionalne izby obrachunkowe (RIO), które jako państwowe, niezależne organy sprawują nadzór i kontrolę nad gospodarką finansową JST. Realizują one swoje zadania w dwóch formach: nadzoru, który polega na bieżącej ocenie zgodności z prawem uchwał w sprawach finansowych, oraz kontroli, która przybiera formę kompleksowych audytów przeprowadzanych co najmniej raz na cztery lata (Janik, 2023; art. 5; NIK, 2015; Bielawska, 2025, 2024). W efekcie rola RIO w cyklu budżetowym jest wszechobecna – od etapu planowania, przez realizację, aż po rozliczenie – co czyni je kluczowym elementem zewnętrznego zabezpieczenia prawidłowości i legalności finansów samorządowych (Portal prawa samorządowego, 2025; Sawicka, 2013).

Zestawienie to pokazuje, że komisja rewizyjna i regionalna izba obrachunkowa pełnią komplementarne role. Komisja rewizyjna jest bowiem narzędziem

egzekwowania odpowiedzialności politycznej organu wykonawczego przed organem stanowiącym, odzwierciedlając demokratyczny mechanizm kontroli wewnątrz wspólnoty samorządowej. W konsekwencji RIO jest strażnikiem odpowiedzialności prawnej całej jednostki samorządu terytorialnego wobec państwa i jego porządku prawnego.

Funkcja rozwojowa budżetu jest jego najbardziej perspektywicznym i prospołecznym wymiarem, ponieważ to poprzez nią samorząd realizuje swoją misję kształtowania przyszłości lokalnej wspólnoty, inwestując w infrastrukturę, poprawiając jakość usług publicznych i tworząc warunki dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Realizacja tej funkcji jest jednak ściśle uzależniona od kondycji finansowej JST, a w szczególności od zdolności do efektywnego zarządzania bieżącą działalnością operacyjną.

Najbardziej bezpośrednim i widocznym przejawem funkcji rozwojowej budżetu są wydatki majątkowe (inwestycyjne). Zgodnie z klasyfikacją budżetową, są to wydatki na zakup lub wytworzenie środków trwałych, takich jak drogi, szkoły czy sieci wodociągowe. W przeciwieństwie do wydatków bieżących, które są konsumowane w danym roku, wydatki majątkowe tworzą lub powiększają majątek publiczny, który służy mieszkańcom przez wiele lat (FRDL, 2021). W efekcie inwestycje te stają się kluczowym motorem rozwoju lokalnego. Nowoczesna infrastruktura nie tylko podnosi jakość życia obecnych mieszkańców, ale również zwiększa atrakcyjność inwestycyjną gminy, przyciągając nowych przedsiębiorców i mieszkańców, co z kolei przekłada się na wzrost bazy podatkowej w przyszłości. Z tego powodu poziom wydatków majątkowych w relacji do wydatków ogółem jest jednym z podstawowych wskaźników oceny, na ile budżet danej JST jest zorientowany prorozwojowo (Kwaśny, 2017).

Zdolność jednostki samorządu terytorialnego do realizacji ambitnych programów inwestycyjnych zależy niemal w całości od jednego kluczowego wskaźnika finansowego: nadwyżki operacyjnej. Jest ona definiowana jako dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi JST (Kowalska, 2022). W uproszczeniu, jest to kwota środków, która pozostaje do dyspozycji samorządu po sfinansowaniu wszystkich jego codziennych, powtarzalnych zadań. Nadwyżka operacyjna jest zatem sercem finansowego mechanizmu rozwoju JST i stanowi podstawowe źródło finansowania inwestycji. Może być ona wykorzystana na dwa główne sposoby: bezpośrednio, na samofinansowanie inwestycji, co zwiększa niezależność finansową JST, lub pośrednio, na obsługę długu zaciągniętego na duże, kapitałochłonne projekty (Kwaśny, 2017).

Wysokość nadwyżki operacyjnej jest w konsekwencji najważniejszym wskaźnikiem kondycji finansowej JST, determinującym jej zdolność inwestycyjną oraz wiarygodność kredytową wobec instytucji finansowych (Kwaśny, 2017). Brak nadwyżki operacyjnej oznacza, że jednostka nie jest w stanie z bieżących dochodów pokryć bieżących wydatków, co uniemożliwia jej zarówno realizację nowych inwestycji, jak i obsługę istniejącego długu. Znaczenie nadwyżki operacyjnej zostało dodatkowo wzmocnione przez jedną z najważniejszych zasad konstrukcyjnych budżetu JST, zawartą w art. 242 Ustawy o finansach publicznych (2009). Przepis ten, często nazywany „złotą regułą" finansów samorządowych, zakazuje uchwalania budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące (Nagórek, 2022).

W praktyce art. 242 wprowadza prawny obowiązek utrzymania zrównoważonego lub dodatniego wyniku na działalności operacyjnej, co oznacza, że samorząd nie może finansować swojej bieżącej konsumpcji długiem. Jest to fundamentalny mechanizm wymuszający dyscyplinę i racjonalność w zarządzaniu bieżącymi finansami. Konsekwencje tej reguły dla polityki rozwojowej są istotne. Skoro dług nie może być przeznaczony na finansowanie wydatków bieżących, jego jedynym legalnym przeznaczeniem staje się finansowanie deficytu budżetowego, który może powstać wyłącznie w wyniku realizacji wydatków majątkowych. Ponieważ jednak każdy zaciągnięty dług musi być w przyszłości spłacany, a źródłem tej spłaty może być jedynie nadwyżka operacyjna, reguła z art. 242 ostatecznie cementuje pozycję nadwyżki operacyjnej jako bezwzględnego warunku wszelkiej działalności rozwojowej (Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2012).

Ta prawna konstrukcja nie jest jedynie technicznym zapisem księgowym, lecz centralną zasadą organizującą całą strategię finansową i rozwojową JST. Wymusza ona na władzach lokalnych stałe dokonywanie strategicznego wyboru między „wydawaniem dziś" na cele bieżące a „inwestowaniem w przyszłość" na cele rozwojowe. Każda decyzja dotycząca wydatków bieżących jest analizowana przez pryzmat jej wpływu na wysokość nadwyżki operacyjnej, a tym samym na długoterminowy potencjał rozwojowy gminy. W ten sposób zarządzanie finansami przestaje być funkcją pomocniczą, a staje się rdzeniem planowania strategicznego, nierozerwalnie łącząc efektywność operacyjną z ambicjami rozwojowymi wspólnoty. Czasowe poluzowanie tej reguły w okresach kryzysowych, jak miało to miejsce w latach 2023-2025, jedynie potwierdza jej ogromne znaczenie (FRDL, 2021).

Analiza funkcji planistycznej, kontrolnej i rozwojowej budżetu JST wskazuje, że nie są to odrębne obszary zarządzania, lecz zintegrowany system, w którym skuteczność zależy od harmonijnego współdziałania tej triady. Proces budżetowy można zobrazować jako ciągłą pętlę sprzężenia zwrotnego. Na początku cyklu planowanie wyznacza cele rozwojowe. Następnie, w fazie wykonania, aktywowana jest funkcja rozwojowa, a kluczowym warunkiem jest wypracowanie nadwyżki operacyjnej. Równolegle i po zakończeniu realizacji, funkcja kontrolna weryfikuje, czy wykonanie budżetu było zgodne z planem. Ustalenia dokonane w ramach kontroli stanowią z kolei bezcenną informację zwrotną, która zasila kolejny cykl planistyczny, wymuszając korektę i adaptację założeń. W ten sposób pętla się zamyka, a system ewoluuje.

W kontekście lokalnym funkcja rozwojowa budżetu Gminy Obrazów przejawia się w konsekwentnym wspieraniu przedsięwzięć infrastrukturalnych i społecznych. Kluczowe inwestycje obejmują rozbudowę sieci kanalizacyjnej, modernizację dróg gminnych, poprawę efektywności energetycznej budynków publicznych oraz inwestycje w obiekty oświatowe i sportowe. Działania te nie tylko zwiększają komfort życia mieszkańców, ale także wpływają na podniesienie konkurencyjności gminy w regionie. (Strategia rozwoju Gminy Obrazów na lata 2015–2025, 2015).

Dokument, jakim jest strategia rozwoju gminy, stanowi podstawowe narzędzie zarządzania rozwojem lokalnym. Wskazuje kierunki działań, które władze samorządowe powinny podejmować, aby osiągnąć wyznaczoną wizję i cele strategiczne. Przyjęte założenia i priorytety rozwojowe są ściśle powiązane z planowaniem budżetu oraz ustalaniem hierarchii inwestycji. Takie podejście zwiększa efektywność zarządzania środkami publicznymi i pozwala koncentrować wydatki na przedsięwzięciach o największym znaczeniu dla społeczności lokalnej.

Rozdział 2

Samorząd lokalny jako podmiot gospodarki finansowej

Struktura i zadania samorządu terytorialnego w Polsce

Samorząd terytorialny stanowi jeden z filarów ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, będąc nie tylko elementem zdecentralizowanej administracji publicznej, ale przede wszystkim urzeczywistnieniem konstytucyjnej zasady pomocniczości. Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP (1997), ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzy z mocy prawa wspólnotę samorządową, która uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługujące jej w ramach ustaw zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W konsekwencji jednostkom samorządu terytorialnego (JST) przysługuje osobowość prawna, co daje im prawo do posiadania mienia i samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej (Dolnicki, 2024).

Polski model samorządności jest osadzony w europejskim dorobku prawnym, a kluczowym dokumentem, który kształtuje standardy funkcjonowania władz lokalnych, jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, ratyfikowana przez Polskę w 1994 roku. Karta ta ustanawia międzynarodowe normy w zakresie politycznej, administracyjnej i finansowej samodzielności wspólnot lokalnych, podkreślając ich znaczenie dla budowy demokracji i efektywnego zarządzania sprawami publicznymi (Wojciechowski, 2021). Podstawą filozoficzną i prawną, na której opiera się podział zadań między poszczególnymi szczeblami władzy, jest zasada pomocniczości (subsydiarności). Nakazuje ona, aby zadania publiczne były realizowane na najniższym możliwym szczeblu administracyjnym, który jest w stanie efektywnie je wykonać, a władze wyższego szczebla powinny interweniować jedynie wówczas, gdy jednostki niższego rzędu nie są w stanie samodzielnie

sprostać danemu wyzwaniu (Dolnicki, 2024). To właśnie ta zasada legitymizuje pozycję gminy jako podstawowej jednostki samorządu, najbliższej obywatelowi.

Jednakże formalna, gwarantowana prawnie autonomia JST w praktyce podlega ciągłej presji ze strony administracji centralnej. Chociaż ramy prawne zapewniają samodzielność, mechanizmy finansowe stwarzają pole do faktycznego ograniczania tej niezależności. Szczególnym instrumentem wpływu jest delegowanie na samorządy tak zwanych zadań zleconych, które, mimo że z definicji należą do kompetencji państwa, powinny być w całości finansowane z budżetu państwa w formie dotacji celowych (Swianiewicz, 2024). W praktyce powszechnym zjawiskiem jest systemowe niedofinansowanie tych zadań, co zmusza samorządy do pokrywania powstałego deficytu z dochodów własnych, pierwotnie przeznaczonych na realizację lokalnych priorytetów (Patrzałek, 2025). Taka sytuacja prowadzi do erozji samodzielności finansowej JST i stanowi strukturalne wyzwanie dla procesu budżetowania.

System samorządu terytorialnego w Polsce opiera się na trójszczeblowej strukturze, która została zaprojektowana w celu dopasowania skali i charakteru zadań publicznych do odpowiedniego poziomu zarządzania. Każdy ze szczebli – gmina, powiat i województwo – posiada odrębną osobowość prawną, własne organy oraz zdefiniowany ustawowo zakres kompetencji, co tworzy spójny, choć złożony system administracji zdecentralizowanej (Dolnicki, 2024).

Gmina jest podstawową i obligatoryjną jednostką samorządu, powołaną do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców o charakterze lokalnym, dlatego to na tym poziomie obywatele mają najczęstszy kontakt z administracją publiczną (Dolnicki, 2024). Organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy, natomiast organem wykonawczym – wójt, burmistrz lub prezydent miasta (Dolnicki, 2024). Z kolei powiat stanowi drugi, pośredni szczebel samorządu, realizujący zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, które przekraczają możliwości pojedynczej gminy, jak na przykład szpitale powiatowe czy szkolnictwo ponadpodstawowe (Dolnicki, 2024). Organem stanowiącym powiatu jest rada powiatu, a organem wykonawczym – zarząd powiatu na czele ze starostą (Dolnicki, 2024). Województwo jest natomiast najwyższym szczeblem samorządu, odpowiedzialnym za prowadzenie polityki rozwoju regionalnego, co koncentruje się na zadaniach o charakterze strategicznym, takich jak zarządzanie środkami unijnymi czy planowanie przestrzenne (Dolnicki, 2024). Organem wykonawczym samorządu województwa jest zarząd województwa z marszałkiem na czele, a organem stanowiącym i kontrolnym – sejmik województwa, przy czym

należy odróżnić te organy od wojewody, który jest terenowym przedstawicielem administracji rządowej w regionie (Dolnicki, 2024).

Tabela 4. Charakterystyka szczebli samorządu terytorialnego w Polsce

Szczebel	Liczba jednostek (stan na 2024 r.)	Podstawa prawna funkcjonowania	Organ stanowiący i kontrolny	Organ wykonawczy	Przykładowe kluczowe zadania
Gmina	2477	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym	Rada gminy (miasta)	Wójt / Burmistrz / Prezydent miasta	Edukacja podstawowa, pomoc społeczna, gospodarka komunalna, drogi gminne, ład przestrzenny
Powiat	314 powiatów ziemskich + 66 miast na prawach powiatu	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym	Rada powiatu	Zarząd powiatu (na czele: Starosta)	Szkolnictwo ponadpodstawowe, szpitale powiatowe, drogi powiatowe, geodezja, ochrona konsumenta
Województwo	16	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa	Sejmik województwa	Zarząd województwa (na czele: Marszałek)	Rozwój regionalny, zarządzanie funduszami UE, drogi wojewódzkie, ochrona środowiska, kultura regionalna

Źródło: Opracowano na podstawie: Ustawa o samorządzie gminnym (Dz.U. 2024, poz. 1465); Ustawa o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2024, poz. 107); Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju (Dz.U. 2024, poz. 543).

Podział kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu oraz administrację rządową opiera się na fundamentalnej dychotomii zadań własnych i zadań zleconych. Rozróżnienie to ma kluczowe znaczenie nie tylko dla organizacji administracji, ale przede wszystkim dla struktury finansów publicznych i realnej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (JST). Zadania własne to zadania publiczne służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, które jednostka wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (Dolnicki, 2024). Ich realizacja jest w konsekwencji finansowana z dochodów własnych JST, do których zalicza się m.in. wpływy z podatków i opłat lokalnych, udziały w podatkach PIT i CIT oraz subwencję ogólną z budżetu państwa, a samodzielność w dysponowaniu tymi środkami stanowi istotę autonomii finansowej samorządu.

Zadania zlecone to z kolei zadania z zakresu administracji rządowej, które ustawy przekazują do realizacji JST, w wyniku czego samorząd wykonuje je w imieniu państwa, działając jako jego agenda (Dolnicki, 2024; Sołtyk, 2020). Zgodnie z art. 49 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, na realizację tych zadań samorząd otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej ich pełne wykonanie. W praktyce jednak zasada pełnego finansowania jest często naruszana, ponieważ analizy finansowe wskazują na chroniczne niedoszacowanie przez administrację rządową kosztów realizacji tych zadań. Powstała w ten sposób luka finansowa musi być pokrywana z dochodów własnych JST, co bezpośrednio ogranicza ich zdolność do finansowania zadań własnych. W konsekwencji, środki, które mogłyby być przeznaczone na lokalne priorytety, są obligatoryjnie przesuwane na realizację obowiązków państwowych, co stanowi jedną z najpoważniejszych barier w racjonalnym i autonomicznym planowaniu budżetowym (Ostrowski, 2024).

Tabela 5. Zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego

Zakres zadań	Gmina	Powiat	Województwo
ochrona zdrowia	+	+	+
lokalny transport zbiorowy	+	+	-
wodociągi i zaopatrzenie w wodę	+	-	+
gospodarka nieruchomościami	+	+	-
ochrona środowiska i przyrody	+	+	+
drogi publiczne	+	+	+
pomoc społeczna	+	+	+
budownictwo mieszkaniowe	+	-	-
edukacja publiczna	+	+	+
Kultura	+	+	+
kultura fizyczna i turystyka	+	+	-
Cmentarze	+	-	-
porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli	+	+	+
polityka prorodzinna	-	-	-
ochrona praw konsumenta	-	+	-
geodezja i kartografia	-	+	-
przeciwdziałanie bezrobociu	-	+	+
ochrona przeciwpożarowa	-	+	-
ochrona zabytków	-	+	+
zagospodarowanie przestrzenne	-	-	+

Źródło: Opracowano na podstawie: Dolnicki, B. (2009). . Warszawa.

Katalog zadań własnych dla każdego szczebla samorządu jest precyzyjnie określony w odpowiednich ustawach ustrojowych i odzwierciedla zasadę pomocniczości. Jako jednostka podstawowa, gmina odpowiada za najszerszy wachlarz spraw bezpośrednio wpływających na codzienne życie mieszkańców. Zgodnie z art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym, do jej zadań własnych należą w szczególności infrastruktura techniczna i komunalna (drogi, wodociągi), sfera społeczna (edukacja podstawowa, pomoc społeczna), ład przestrzenny oraz porządek publiczny (Dolnicki, 2024). Z kolei powiat realizuje zadania o charakterze ponadgminnym, które wymagają koordynacji na większym obszarze, takie jak prowadzenie szkół ponadpodstawowych i szpitali powiatowych, zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu czy utrzymanie dróg powiatowych (Dolnicki, 2024). Taka struktura zadań i dochodów czyni powiat potencjalnie najbardziej wrażliwym finansowo szczeblem samorządu. Z jednej strony jest on obciążony realizacją niezwykle kosztownych usług, z drugiej zaś, w przeciwieństwie do gminy, nie posiada tak szerokiej bazy dochodów własnych, co tworzy strukturalną presję na jego budżet i pozostawia niewielkie pole na elastyczność (Dolnicki, 2024). Natomiast samorząd województwa koncentruje się na zadaniach o znaczeniu strategicznym dla całego regionu. Zgodnie z art. 14 Ustawy o samorządzie województwa, jego zadania obejmują politykę rozwoju regionalnego, w tym zarządzanie środkami unijnymi, budowę i utrzymanie infrastruktury o znaczeniu regionalnym oraz prowadzenie instytucji kultury i wysokospecjalistycznych szpitali (Dolnicki, 2024).

Tabela 6. Zakres kluczowych zadań własnych JST

Obszar zadań	Gmina	Powiat	Województwo
Edukacja	Prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych	Prowadzenie szkół ponadpodstawowych i specjalnych	Prowadzenie placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych; wspieranie szkolnictwa wyższego
Ochrona zdrowia	Podstawowa opieka zdrowotna (w ograniczonym zakresie), profilaktyka	Prowadzenie szpitali powiatowych	Prowadzenie wysokospecjalistycznych szpitali wojewódzkich; programy zdrowotne o zasięgu regionalnym
Pomoc społeczna	Ośrodki pomocy społecznej, świadczenia, usługi opiekuńcze	Domy pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, piecza zastępcza	Regionalne ośrodki polityki społecznej; programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

Obszar zadań	Gmina	Powiat	Województwo
Drogi i transport	Drogi gminne, lokalny transport zbiorowy	Drogi powiatowe	Drogi wojewódzkie; organizacja regionalnych przewozów kolejowych
Rozwój gospodarczy	Tworzenie warunków dla lokalnej przedsiębiorczości; plany zagospodarowania	Przeciwdziałanie bezrobociu (powiatowe urzędy pracy)	Opracowywanie i wdrażanie strategii rozwoju regionalnego; zarządzanie funduszami UE; wspieranie innowacji
Kultura	Gminne biblioteki, domy kultury, ochrona lokalnych zabytków	Powiatowe instytucje kultury; ochrona zabytków o znaczeniu ponadgminnym	Prowadzenie instytucji kultury o znaczeniu regionalnym (teatry, muzea, filharmonie)

Źródło: Opracowano na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2025, poz. 1153); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2024, poz. 107); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2025, poz. 581).

Przedstawiona trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego w Polsce, obejmująca gminy, powiaty i województwa, wraz z przypisanym jej katalogiem zadań, tworzy spójny i logiczny system. Podział kompetencji nie jest przypadkowy, ponieważ opiera się na zasadzie pomocniczości, która lokuje odpowiedzialność za realizację zadań publicznych na najwłaściwszym, najbliższym obywatelowi szczeblu. Od spraw codziennych, realizowanych przez gminę, poprzez zadania o charakterze ponadlokalnym w gestii powiatu, aż po strategiczne kierowanie rozwojem regionu przez województwo – każdy element systemu ma swoje precyzyjnie zdefiniowane miejsce i cel.

Podstawowym obowiązkiem każdego samorządu terytorialnego jest realizacja zadań, które mają na celu zaspokajanie potrzeb publicznych. Zgodnie z art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, których nie zastrzega Konstytucja lub też ustawy typowe dla innych organów władz publicznych. Jak słusznie podkreśla się w literaturach, powołaniem samorządu nie jest tylko zaspokajanie potrzeb jej wspólnoty, ale także zapewnienie rozwoju na danym terenie.

Obowiązek jaki spoczywa na barkach samorządów terytorialnych nakazuje organizowanie rozwoju społecznego poprzez utworzenie odpowiednich warunków dla funkcjonowania społeczności samorządowych.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego możemy podzielić wg kryteriów:

- kryterium przynależności do którego należą zadania własne, powierzone i zlecone,
- kryterium powszechności do którego należą zadania obligatoryjne i fakultatywne (Dolnicki, 2016).

Ta administracyjna architektura ma bezpośrednie i fundamentalne przełożenie na centralny temat niniejszej pracy – budżetowanie. System finansów samorządowych, obejmujący zarówno strukturę dochodów, jak i kierunki wydatków, jest bowiem bezpośrednią konsekwencją ustawowo zdefiniowanego podziału zadań. To właśnie zakres i charakter obowiązków nałożonych na daną jednostkę samorządu terytorialnego stanowią główny czynnik determinujący jej potrzeby budżetowe.

W tym kontekście budżet JST należy postrzegać nie tylko jako roczny plan finansowy, ale jako syntetyczne odzwierciedlenie jej miejsca w strukturze państwa. Jest on wypadkową jej zobowiązań prawnych, pozycji w hierarchii samorządowej oraz nieustannych napięć politycznych i finansowych między dążeniem do lokalnej autonomii a presją ze strony władzy centralnej. Zrozumienie opisanej struktury i katalogu zadań jest zatem nie tyle informacją wprowadzającą, co niezbędnym warunkiem wstępnym dla przeprowadzenia rzetelnej i pogłębionej analizy praktyki budżetowej każdej jednostki samorządu, w tym stanowiącej przedmiot studium przypadku gminy Obrazów.

Autonomia prawna i finansowa gmin

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest pojęciem wielowymiarowym, które manifestuje się w kilku wzajemnie powiązanych obszarach, a zrozumienie każdego z nich jest kluczowe dla oceny rzeczywistego zakresu decentralizacji władzy w Polsce. Fundamentem, na którym opierają się pozostałe wymiary samodzielności, jest autonomia prawna, której istotą jest przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej. Czyni je to pełnoprawnymi podmiotami w obrocie cywilnoprawnym, zdolnymi do posiadania majątku, zaciągania zobowiązań oraz występowania jako strona w postępowaniach sądowych. To właśnie dzięki osobowości prawnej gmina może, na przykład, skutecznie aplikować o środki unijne czy prowadzić działalność gospodarczą. Z kolei autonomia finansowa stanowi praktyczne narzędzie realizacji zadań publicznych. Obejmuje ona prawo do samodzielnego gromadzenia dochodów własnych oraz udziału we wpływach z podatków państwowych, co uzupełniane jest środkami transferowanymi z budżetu centralnego. Kluczowym elementem

tej autonomii jest prawo do samodzielnego uchwalania i wykonywania budżetu, co pozwala na alokację zasobów zgodnie z lokalnie zdefiniowanymi priorytetami (Borodo, 2019). Natomiast autonomia polityczna i organizacyjna jest wyrazem demokratycznego charakteru samorządu. Niezależność polityczna wynika z faktu, że władze JST pochodzą z powszechnych wyborów, a autonomia organizacyjna przejawia się w prawie do samodzielnego kształtowania wewnętrznej struktury administracyjnej.

Te wymiary autonomii nie funkcjonują w izolacji, lecz tworzą system wzajemnych powiązań. Przykładowo, realizacja dużego projektu inwestycyjnego angażuje wszystkie aspekty samodzielności: decyzja o podjęciu inwestycji ma charakter polityczny, jej finansowanie wymaga wykorzystania autonomii finansowej, skuteczne aplikowanie o środki zewnętrzne jest możliwe dzięki autonomii prawnej, a sprawne przeprowadzenie procesu może wymagać powołania dedykowanej jednostki, co jest przejawem autonomii organizacyjnej.

Jednym z najważniejszych przejawów autonomii JST jest przyznane im prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP (1997), są one źródłem prawa powszechnie obowiązującego, jednak ich moc prawna ograniczona jest do obszaru działania organu, który je ustanowił. Każdy akt prawa miejscowego musi być wydany na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, co oznacza, że samorząd nie może samodzielnie tworzyć norm w obszarach, do których nie został wyraźnie upoważniony (Sondej, 2022). Można wyróżnić trzy podstawowe kategorie takich aktów: o charakterze wykonawczym (np. ustalające godziny pracy aptek), ustrojowo-organizacyjnym (regulujące wewnętrzne funkcjonowanie gminy) oraz przepisy porządkowe, które rada gminy może wydawać w zakresie nieuregulowanym, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia czy porządku publicznego (Dz.U. 2025, poz. 1153).

Możliwość stanowienia prawa lokalnego jest bezpośrednią realizacją zasady pomocniczości, ponieważ pozwala na elastyczne reagowanie na lokalne wyzwania, których ustawodawca krajowy nie jest w stanie przewidzieć. Jednocześnie uprawnienie to jest ściśle ograniczone, co zapobiega nadużywaniu władzy przez samorząd.

Zasada samodzielności stanowi zatem fundament, na którym opiera się ustrój i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce (Szołno-Koguc, 2021). Jej gwarancje są zakorzenione bezpośrednio w Konstytucji, a autonomia prawna, wyrażająca się w posiadaniu osobowości prawnej i zdolności do stanowienia prawa miejscowego, jest warunkiem koniecznym dla realnej autonomii finansowej. Autonomia prawna gminy opiera się na dwóch filarach: przyznaniu

jej osobowości prawnej, co konstytuuje ją jako odrębny od państwa podmiot w obrocie prawnym, oraz wyposażeniu jej organów w kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego, czyli tzw. władztwo normatywne (Kulesza, 2019; Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

Z kolei autonomia finansowa jest materialnym fundamentem samorządności, definiowanym jako zdolność do samodzielnego dysponowania zasobami finansowymi w celu realizacji nałożonych zadań (Wyszkowska, 2019). Jej zakres wyznaczany jest przez strukturę dochodów gminy, którą można podzielić na trzy kategorie: dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe. W ostatnich latach obserwuje się jednak niepokojący trend polegający na systematycznym spadku udziału dochodów własnych na rzecz wzrostu znaczenia dotacji celowych, co, w połączeniu z negatywnym wpływem zmian w centralnym systemie podatkowym, prowadzi do faktycznego uzależnienia finansowego samorządów od decyzji władzy centralnej (Kwiatkowski et. al., 2022).

Samodzielność gminy nie ma charakteru absolutnego, ponieważ działalność samorządu podlega nadzorowi, którego celem jest zapewnienie zgodności podejmowanych działań z prawem. Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP (1997) oraz art. 85 Ustawy o samorządzie gminnym (1990), kryterium nadzoru jest wyłącznie legalność. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (RIO), która odgrywa kluczową rolę w systemie, kontrolując gospodarkę finansową i nadzorując uchwały budżetowe. System nadzoru stanowi zatem mechanizm równoważący, który z jednej strony chroni praworządność, a z drugiej wyznacza granice autonomii samorządowej.

Źródła dochodów własnych oraz transferowych gmin

System finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce opiera się na fundamencie konstytucyjnym, który, choć zwięzły w swej formie, wyznacza kluczowe zasady relacji finansowych między państwem a samorządami. Zrozumienie ewolucji ram prawnych oraz teoretycznych podstaw samodzielności finansowej jest niezbędne do analizy źródeł dochodów gmin, zwłaszcza w burzliwym okresie transformacji, jaki miał miejsce w latach 2019–2025. Jak niejednokrotnie podkreślono, podstawowym aktem prawnym regulującym finanse samorządowe jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Jej artykuł 167 stanowi, że „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających

im zadań" (Kwiatkowski et. al., 2021). Ten sam artykuł w ustępie 2 precyzuje, że dochodami JST są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (Najwyższa Izba Kontroli, 2024; Misiąg, 2016).

Dochody własne to kategoria dochodów publicznych, na których wysokość jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowany ustawowo wpływ. Stanowią one materialną podstawę samodzielności, pozwalając na realizację zadań własnych zgodnie z lokalnymi priorytetami. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego precyzuje ich katalog, do którego zalicza się m.in. podatki i opłaty lokalne (takie jak podatek od nieruchomości, rolny czy leśny), przy czym władztwo podatkowe gmin jest ograniczone, gdyż ustawodawca krajowy określa konstrukcję podatków oraz ich maksymalne stawki (Przygódzka, 2014). Innym kluczowym elementem są udziały w podatkach dochodowych (PIT i CIT), które dla większości gmin w Polsce stanowią największe pojedyncze źródło dochodów własnych. Mimo formalnej klasyfikacji jako dochód własny, gminy nie mają żadnego wpływu na konstrukcję tych podatków, co czyni je w praktyce zależnymi od centralnej polityki fiskalnej (Wyszkowska, 2019).

Dochody transferowe to z kolei bezzwrotne środki finansowe przekazywane z budżetu państwa do budżetów gmin (Pest, 2015). Wśród nich wyróżnia się subwencję ogólną, czyli transfer o charakterze niewiązanym, który gmina może swobodnie przeznaczyć na realizację swoich zadań własnych (Małkiewicz, 2013). Składa się ona z części wyrównawczej, równoważącej oraz oświatowej, która, mimo że formalnie jest częścią subwencji ogólnej, w praktyce jest ściśle powiązana z kosztami systemu edukacji. Drugim rodzajem transferów są dotacje celowe, które, w przeciwieństwie do subwencji, są środkami o charakterze wiązanym i muszą być wydatkowane na ściśle określony cel, np. na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Zasada adekwatności, choć fundamentalna, ma charakter wysoce ogólny, ponieważ ustrojodawca celowo nie zdefiniował precyzyjnego mechanizmu, który określałby, jaki poziom dochodów jest „odpowiedni" do nałożonych zadań. Ta nieostrość przepisu konstytucyjnego ma daleko idące konsekwencje. Z jednej strony zapewnia elastyczność, pozwalając na dostosowywanie systemu do zmieniających się warunków, z drugiej jednak, jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, przepis ten jest na tyle ogólny, że „na jego podstawie nie jest możliwe dokładne wskazanie, ile środków powinny otrzymać te jednostki" (Najwyższa Izba Kontroli, 2024).

Ta konstytucyjna swoboda legislacyjna tworzy permanentne pole napięcia politycznego między rządem centralnym a samorządami. Umożliwia ona

władzy centralnej wprowadzanie zmian w systemie podatkowym, które, pozostając w zgodzie z literą Konstytucji, mogą w praktyce znacząco osłabiać realną samodzielność finansową gmin. Wydarzenia z lat 2019–2023, a zwłaszcza skutki reform podatkowych w ramach programu „Polski Ład", stały się tego jaskrawym przykładem. Centralne decyzje o obniżeniu stawek podatku PIT i podwyższeniu kwoty wolnej od podatku bezpośrednio uderzyły w podstawę dochodową gmin, redukując ich wpływy z udziałów w tym podatku. W rezultacie, reakcją rządu nie była systemowa korekta formuły dochodowej, lecz wprowadzenie serii doraźnych, uznaniowych transferów finansowych (Kwiatkowski et. al., 2021; Najwyższa Izba Kontroli, 2024).

Szczegółowe ramy funkcjonowania finansów gminnych przez dwie dekady określała Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Okres po 2019 roku przyniósł jednak serię wstrząsów, takich jak pandemia COVID-19 i wspomniane reformy podatkowe, które doprowadziły do znaczącej destabilizacji systemu. W odpowiedzi na ten kryzys, rząd wprowadzał kolejne doraźne mechanizmy wsparcia, które, jak wykazała kontrola NIK, charakteryzowały się „tymczasowością, niespójnością i ręcznym sterowaniem procesem podziału środków" (Najwyższa Izba Kontroli, 2024). Te interwencje, choć dostarczały gminom niezbędnych środków, pogłębiały chaos systemowy. W konsekwencji narastająca krytyka i poczucie niestabilności doprowadziły do podjęcia prac nad kompleksową reformą, której zwieńczeniem było uchwalenie Ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wchodzącej w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. (Dz.U. 2024, poz. 1572; Serwis Samorządowy PAP, 2024). Nowa ustawa stanowi próbę fundamentalnej przebudowy architektury finansów JST, mającą na celu ich wzmocnienie i stabilizację (Informacja w sprawie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, 2025).

Samodzielność jest podstawowym atrybutem jednostki samorządu terytorialnego, a jej przesłankami są posiadanie osobowości prawnej, wyposażenie we własne mienie oraz prawo do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu (Jagoda, 2016). Posiadanie osobowości prawnej, zagwarantowane w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, pozwala gminie być podmiotem praw i obowiązków, co jest nierozerwalnie związane z posiadaniem własnego majątku (Jagoda, 2016). W kontekście finansów publicznych, samodzielność finansowa nie jest jednak pojęciem absolutnym. Jej rzeczywisty zakres jest determinowany nie tylko przez formalne przypisanie gminie określonych źródeł dochodów jako „własnych", ale przede wszystkim przez ich stabilność i przewidywalność. Jak zauważa doktryna,

polityka fiskalna państwa, realizowana poprzez subwencje, dotacje czy pożyczki, stanowi nowoczesną formę nadzoru, która stwarza znacznie większe możliwości oddziaływania na samorząd niż tradycyjne środki (Jagoda, 2016). Dlatego analiza źródeł dochodów gmin musi skupiać się na faktycznej władzy decyzyjnej, jaką gmina posiada w odniesieniu do każdego z tych źródeł.

Dochody własne stanowią trzon systemu finansowego każdej gminy, będąc formalnym i materialnym wyrazem jej samodzielności. Ustawa z 2003 r. o dochodach JST, podobnie jak Konstytucja RP, nie zawierała legalnej definicji tego pojęcia, lecz posługiwała się metodą enumeratywną, czyli wyliczała zamknięty katalog źródeł (Pest, 2015). To podejście zostało utrzymane w nowej ustawie z 2024 r. (Dz.U. 2024 poz. 1572, art. 4). W doktrynie prawa finansowego przyjmuje się jednak, że o zaliczeniu danego dochodu do kategorii dochodów własnych decydują dwa kluczowe kryteria: formalnoprawne, oznaczające trwałe i ustawowe przypisanie danego źródła dochodu, oraz materialnoprawne, które zakłada zapewnienie organom JST kompetencji do wywierania wpływu na jego wydajność (Pest, 2015). W szerszym, konstytucyjnym ujęciu, dochodem własnym jest każdy dochód, który nie jest subwencją ogólną lub dotacją celową z budżetu państwa (Kwiatkowski et. al., 2021).

Podatki i opłaty lokalne stanowią fundament władztwa podatkowego gminy, ponieważ to w ich przypadku organy samorządowe posiadają największy, choć wciąż ograniczony ustawowo, wpływ na kształtowanie ich wysokości. Katalog tych danin, wymieniony w art. 4 zarówno starej, jak i nowej ustawy o dochodach JST, pozostaje w dużej mierze niezmieniony (Dz.U. 2024, poz. 1572). Najważniejszym źródłem w tej grupie jest podatek od nieruchomości, którego znaczenie wynika zarówno z wysokości generowanych wpływów, jak i ze stabilności podstawy opodatkowania. W jego strukturze największy udział mają wpływy z opodatkowania budynków, a w szczególności tych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, które w 2020 roku stanowiły blisko 40% całkowitych dochodów gmin z tego tytułu (Sykała et. al., 2023). Pozostałe podatki, takie jak rolny, leśny czy od środków transportowych, mają mniejsze znaczenie fiskalne, choć mogą być istotne dla gmin o specyficznym charakterze. Opłaty lokalne pełnią funkcję nie tylko fiskalną, ale również regulacyjną, jednak ich udział w budżetach gmin jest zazwyczaj marginalny.

Potencjał dochodowy płynący z podatków i opłat lokalnych nie zawsze jest w pełni wykorzystywany, co stwarza wewnętrzne zagrożenie dla dochodów gmin. Raport NIK z 2024 r. wykazał, że w 86% skontrolowanych gmin stwierdzono nieprawidłowości w ustalaniu, pobieraniu i egzekwowaniu tych dochodów,

co prowadziło m.in. do nieopodatkowania nowych nieruchomości czy przedawnienia zaległości podatkowych (Najwyższa Izba Kontroli, 2024). Wskazuje to na istnienie dwóch odrębnych zagrożeń dla dochodów gmin: zewnętrznych, wynikających z polityki rządu centralnego oraz wewnętrznych, związanych z niewystarczającą sprawnością administracyjną samych samorządów.

Z kolei dochody z majątku gminy, choć często stanowią mniejszy odsetek budżetu, mają szczególne znaczenie, ponieważ są bezpośrednim odzwierciedleniem faktu posiadania przez gminę własnego mienia, co stanowi konstytucyjną i materialną gwarancję jej samodzielności (Jagoda, 2016). Katalog dochodów własnych uzupełniają inne, pomniejsze źródła, takie jak dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe, spadki, zapisy i darowizny, a także dochody z kar pieniężnych i grzywien (Dz.U. 2024 poz. 1572, art. 4).

Drugim filarem finansowania samorządu są dochody transferowe, czyli środki przekazywane z budżetu państwa, na które składają się subwencja ogólna oraz dotacje celowe. Subwencja ogólna jest formą bezzwrotnej i nieodpłatnej pomocy finansowej, która ma charakter powszechny i nie jest związana z realizacją konkretnego zadania, co oznacza, że o jej przeznaczeniu decyduje w pełni autonomicznie rada gminy (Nita, 2012). W systemie obowiązującym do końca 2024 roku składała się ona z części wyrównawczej, równoważącej, oświatowej oraz krytykowanej przez NIK części rozwojowej (Dz.U. 2024 poz. 1572, art. 7 ust. 1; Najwyższa Izba Kontroli, 2024). Ewolucja subwencji pokazuje, jak instrument pierwotnie pomyślany jako prosty transfer stawał się coraz bardziej skomplikowany, a dodawanie kolejnych części o quasi-celowym charakterze zacierało granicę między subwencją a dotacją, co stało się jednym z impulsów do reformy w 2025 roku.

W przeciwieństwie do subwencji, dotacje celowe to środki „znaczone", przekazywane na realizację konkretnego, ściśle określonego celu (Filipiak et. al., 2024). Okres po 2019 roku charakteryzował się znaczącym wzrostem roli dotacji celowych, zwłaszcza tych o charakterze uznaniowym, dystrybuowanych w ramach nowo tworzonych funduszy. Analizy NIK i Senatu wskazują, że podział środków z tych funduszy był często nietransparentny, a kryteria oceny wniosków niejasne, co prowadziło do zarzutów o polityczne faworyzowanie jednych samorządów kosztem innych (Kwiatkowski et. al., 2021; Najwyższa Izba Kontroli, 2024). Ta praktyka doprowadziła do instrumentalizacji dotacji, które z narzędzia administracyjnego stały się instrumentem politycznego zarządzania, co podważało samodzielność finansową JST, uzależniając je od przychylności administracji centralnej.

W odpowiedzi na tę niestabilność, ustawodawca przeprowadził głęboką reformę systemu finansowania, której ramy określa nowa Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Reforma ta stanowi próbę zmiany paradygmatu, przenosząc punkt ciężkości z transferów na wzmocnione i bardziej przewidywalne dochody własne. Jej celem jest m.in. wprowadzenie obiektywnych i algorytmicznych mechanizmów naliczania środków, ograniczenie uznaniowości oraz oparcie finansowania JST na dochodach wynikających z lokalnej bazy podatkowej (Informacja w sprawie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, 2025; Ministerstwo Finansów, 2024). W zamyśle twórców, dochody własne mają odzyskać swój podstawowy charakter, a subwencja ogólna ma powrócić do roli instrumentu uzupełniającego (Ministerstwo Finansów, 2024; Wyszkowska & Wyszkowski, 2025).

Najważniejszą zmianą jest całkowita przebudowa mechanizmu obliczania dochodów gmin z tytułu udziałów w podatkach dochodowych, polegająca na zmianie podstawy naliczania z „podatku należnego" na „dochody podatników" za tzw. rok bazowy (Zmiany w dochodach JST od 2025, 2024; Związek Powiatów Polskich, 2025). Ta techniczna z pozoru zmiana ma fundamentalne implikacje, ponieważ jej głównym celem jest uniezależnienie dochodów samorządowych od zmian w centralnym systemie podatkowym (Zmiany w dochodach JST od 2025, 2024). W nowym modelu ewentualne zmiany stawek podatkowych czy ulg nie wpłyną na wysokość podstawy naliczania, co ma zapewnić finansom gmin bezprecedensową stabilność i przewidywalność.

Tabela 7. Porównanie mechanizmu naliczania i wysokości udziałów gmin w PIT i CIT (przed i po 1 stycznia 2025 r.)

Cecha systemu	System do 31.12.2024 r.	System od 01.01.2025 r.
Podstawa naliczania	Wpływy z należnego podatku PIT/CIT	Dochody podatników PIT/CIT
Stawka udziału w PIT (gmina)	39,34%	7,0%
Stawka udziału w CIT (gmina)	6,71%	1,6%
Rok bazowy danych	Rok bieżący (wpływy z danego roku)	Rok budżetowy minus 2 lata (t-2)
Główne zalety systemu	Szybka reakcja na bieżącą koniunkturę gospodarczą	Stabilność i odporność na zmiany legislacyjne w podatkach; przewidywalność dochodów; wzmocnienie bodźców prorozwojowych

Cecha systemu	System do 31.12.2024 r.	System od 01.01.2025 r.
Główne wady/ ryzyka systemu	Wysoka wrażliwość na zmiany w centralnym prawie podatkowym; nieprzewidywalność	Dwuletnie opóźnienie danych ekonomicznych (ryzyko niedoszacowania dochodów w okresie szybkiego wzrostu i przeszacowania w czasie recesji)

Źródło: Opracowano na podstawie: Filipiak, B. Z., Dylewski, M., Gałecka, M., & Piszczek, M. (2024). Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Petycji; Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024, poz. 1572); Wyszkowska, D., & Wyszkowski, A. (2025). Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Centrum Ekspertyzy Lokalnej.

Reforma systemu finansowania JST, wchodząca w życie w 2025 roku, jest swoistym zakładem o stabilność, ponieważ wymienia niestabilność wynikającą ze zmian legislacyjnych na potencjalną niestabilność wynikającą z cyklu koniunkturalnego i opóźnienia danych. W okresie dynamicznego wzrostu gospodarczego dochody gminy w roku t będą bowiem oparte na mniejszej gospodarce z roku t-2, co może prowadzić do niedoboru środków. Odwrotnie, w czasie recesji, dochody będą sztucznie zawyżone w oparciu o lepszą kondycję gospodarki sprzed dwóch lat. Jest to fundamentalny kompromis wpisany w konstrukcję nowego systemu.

Reforma gruntownie przebudowuje również system transferów wyrównawczych, gdyż dotychczasowe, skomplikowane części subwencji zostają zastąpione nową, syntetyczną kategorią „potrzeb finansowych" JST (Zmiany w dochodach JST od 2025, 2024). Zgodnie z nową filozofią, subwencja ogólna straci swój powszechny charakter i będzie przyznawana tylko tym jednostkom, których znacząco zwiększone dochody własne okażą się niewystarczające do pokrycia ich obiektywnie skalkulowanych „potrzeb finansowych" (Zmiany w dochodach JST od 2025, 2024; Ocena skutków regulacji, 2024). W ten sposób bogate samorządy będą finansować się niemal wyłącznie z dochodów własnych, a pomoc państwa zostanie precyzyjnie skierowana do jednostek o strukturalnie niższym potencjale (Ministerstwo Finansów, 2024). System ma zostać uproszczony także poprzez zastąpienie kilku dotychczasowych rezerw jedną dużą rezerwą uzupełniającą dochody JST (Ocena skutków regulacji, 2024). Ponadto, w ramach kalkulacji potrzeb finansowych, wprowadzono nowe elementy, takie jak „potrzeby ekologiczne", stanowiące formę rekompensaty dla JST, na terenie których znajdują się prawnie chronione obszary przyrodnicze (Związek Powiatów Polskich, 2025; Ministerstwo Finansów, 2024).

Nowa ustawa ma potencjał, by realnie wzmocnić samodzielność finansową gmin, ponieważ kluczowy mechanizm, czyli oparcie udziałów w PIT i CIT na dochodach podatników, a nie na należnym podatku, stanowi skuteczną tarczę

chroniącą budżety lokalne przed skutkami zmian w centralnym prawie podatkowym. Zwiększa to przewidywalność, która jest warunkiem koniecznym dla racjonalnego planowania. Przekształcenie subwencji w instrument czysto uzupełniający również zmierza we właściwym kierunku, ograniczając pole do politycznej uznaniowości. Jednakże nowy system nie jest pozbawiony ryzyka. Największym wyzwaniem wydaje się dwuletnie opóźnienie w danych stanowiących podstawę naliczania dochodów, co w warunkach dynamicznych zmian gospodarczych może prowadzić do niedopasowania poziomu dochodów do bieżących potrzeb. Ponadto, choć algorytmy obliczania „potrzeb finansowych" mają być obiektywne, ich konstrukcja może stać się nowym polem politycznej presji.

Realizacja deklarowanego celu będzie zależała nie tylko od litery prawa, ale także od praktyki jego stosowania. Nawet najlepiej skonstruowany system dochodów nie jest w stanie w pełni zabezpieczyć finansów gminnych przed długofalowymi wyzwaniami o charakterze strukturalnym. Stabilność finansowa samorządów będzie bowiem kształtowana przez szereg potężnych czynników zewnętrznych, takich jak presja demograficzna, rosnące koszty świadczenia usług publicznych czy wyzwania związane z transformacją energetyczną.

Wydatki bieżące i inwestycyjne w gospodarce budżetowej

Analiza wydatków publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) stanowi kluczowy element zrozumienia mechanizmów realizacji zadań publicznych oraz kształtowania lokalnej polityki rozwojowej, ponieważ struktura i dynamika tych wydatków są odzwierciedleniem nie tylko priorytetów danej wspólnoty, ale również kondycji finansowej państwa oraz kierunków polityki fiskalnej rządu centralnego. Wydatki bieżące obejmują wszelkie koszty związane z codziennym, nieprzerwanym funkcjonowaniem JST, takie jak wynagrodzenia, zakup towarów i usług czy koszty obsługi długu (Porwoł, 2025). Cechą charakterystyczną tych wydatków jest ich wysoki stopień sztywności, co oznacza, że raz poniesione, stają się one stałym, trudnym do zredukowania obciążeniem budżetu w kolejnych latach. W konsekwencji, decyzje o podwyżkach płac czy zaciągnięciu długu mają długofalowe konsekwencje dla elastyczności fiskalnej JST.

Wydatki majątkowe, w przeciwieństwie do bieżących, mają na celu tworzenie lub modernizację majątku trwałego JST, dotyczą one inwestycji w infrastrukturę użyteczności publicznej, stanowiąc główny instrument realizacji lokalnej polityki rozwojowej (Porwoł, 2025). Ich efekty, choć często rozłożone w czasie, mają charakter prowzrostowy, poprawiając jakość życia mieszkańców i generując

długoterminowe korzyści ekonomiczne. Poziom wydatków majątkowych jest jednak silnie uzależniony od bieżącej kondycji finansowej jednostki, a w szczególności od jej zdolności do generowania nadwyżek środków.

Okres po 2019 roku przyniósł bezprecedensowe zmiany w skali i strukturze wydatków JST, naznaczone kumulacją kilku szoków: pandemii, kryzysu energetycznego, gwałtownego wzrostu inflacji oraz głębokich zmian w systemie dochodowym. W 2022 roku nominalne wydatki JST wzrosły aż o 12,0%, znacząco przewyższając dynamikę wzrostu dochodów, co już na wstępie sygnalizowało narastające problemy z zachowaniem równowagi budżetowej. Należy przy tym pamiętać, że wzrost ten miał miejsce w otoczeniu wysokiej inflacji, co oznacza, że realna zdolność JST do świadczenia usług i realizacji inwestycji była znacznie niższa. Wydatki bieżące wzrosły wówczas o 9,4%, a szczegółowa analiza ich struktury pozwala zidentyfikować trzy główne silniki tego wzrostu (PKO Bank Polski, 2023). Po pierwsze, wynagrodzenia i pochodne, które wzrosły o 9,0%, stanowiąc aż 39,1% całości wydatków bieżących. Po drugie, koszty obsługi długu, które odnotowały dramatyczny wzrost o 264,0%, co było bezpośrednim skutkiem cyklu podwyżek stóp procentowych. Po trzecie, koszty energii, gazu i wody, gdzie wzrost o 19,3% był odzwierciedleniem globalnego kryzysu energetycznego.

Na tym tle dynamika wydatków inwestycyjnych, które w tym samym okresie wzrosły nominalnie o imponujące 25,4%, wydaje się paradoksalna. Kluczowym czynnikiem tego wzrostu nie była jednak poprawa fundamentalnej kondycji finansowej JST, lecz bezprecedensowy napływ środków z centralnych programów rządowych, takich jak Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (PKO Bank Polski, 2023; Swianiewicz & Łukomska, 2022). Wzrost ten był przy tym silnie zróżnicowany terytorialnie. Najsilniejszą dynamikę odnotowano w powiatach ziemskich (+43,9%) i gminach (+10,1%), podczas gdy w województwach (+4,4%) i miastach na prawach powiatu (+5,9%) był on znacznie słabszy (PKO Bank Polski, 2023).

Tabela 8. Dynamika i struktura wydatków JST w 2022 roku

Kategoria wydatków	Wartość (mld zł)	Zmiana % (r/r)	Udział w wydatkach ogółem (%)
Wydatki ogółem	353,9	+12,0%	100,0
Wydatki bieżące	289,0	+9,4%	81,7
– w tym: wynagrodzenia i pochodne	113,1	+9,0%	32,0
– w tym: obsługa długu	4,3	+264,0%	1,2

Kategoria wydatków	Wartość (mld zł)	Zmiana % (r/r)	Udział w wydatkach ogółem (%)
– w tym: energia, gaz i woda	7,2	+19,3%	2,0
Wydatki inwestycyjne	60,3	+25,4%	17,0

Źródło: Opracowano na podstawie: PKO Bank Polski. (2023). Centrum Analiz PKO BP, Departament Analiz Ekonomicznych. https://www.pkobp.pl/centrum-analiz (dostęp: 01.10.2025).

W centrum analizy stabilności finansowej JST znajduje się kategoria nadwyżki operacyjnej, czyli dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, która jest najważniejszym pojedynczym wskaźnikiem obrazującym fundamentalną kondycję finansową jednostki (Urząd Gminy w Medyce, 2022). To właśnie z tej nadwyżki jednostka może finansować wkład własny do inwestycji, spłacać raty zaciągniętych kredytów i budować rezerwy, dlatego jej wysoka i stabilna wartość jest synonimem zdrowia finansowego (Zarząd Województwa Opolskiego, 2023). Dane z ostatnich lat pokazują jednak alarmujący trend spadkowy nadwyżki operacyjnej w wielu JST. Już w latach 2019-2020 nadwyżka operacyjna netto w skali całego sektora spadła z 14,4 mld zł do 5,2 mld zł, a w 2019 roku ujemną nadwyżkę wykazało 865 gmin, 68 powiatów i 30 miast na prawach powiatu (Porawski & Czajkowski, 2020). W 2022 roku, pomimo nominalnego wzrostu dochodów, nadwyżka operacyjna ponownie znacząco się obniżyła, a szczególnie dotkliwie odczuły to miasta na prawach powiatu i powiaty (Swianiewicz & Łukomska, 2022).

Spadek nadwyżki operacyjnej ma bezpośrednie i negatywne konsekwencje dla polityki wydatkowej JST. Po pierwsze, ogranicza inwestycje, ponieważ brak środków na wkład własny uniemożliwia sięganie po zewnętrzne źródła finansowania, co w dużej mierze wyjaśnia, dlaczego wzrost wydatków majątkowych w miastach na prawach powiatu był tak anemiczny (Kancelaria Senatu, 2022; PKO Bank Polski, 2023; Swianiewicz & Łukomska, 2022). Po drugie, prowadzi do utraty zdolności kredytowej, gdyż nadwyżka operacyjna jest kluczowym elementem wzoru na indywidualny wskaźnik zadłużenia, określony w art. 243 Ustawy o finansach publicznych (Porawski & Czajkowski, 2020).

Analiza dynamiki i struktury wydatków JST w ostatnich latach prowadzi do wniosków o negatywnych implikacjach dla długoterminowej stabilności samorządu. Narastająca luka finansowa między rosnącymi kosztami a wysokością transferów, widoczna zwłaszcza w systemie oświaty, zmusza JST do coraz większego finansowania tego zadania z dochodów własnych (Porawski & Czajkowski, 2020). W sytuacji, gdy dochody te zostały jednocześnie uszczuplone, samorządy

stają przed wyborem: albo zadłużać się na pokrycie kosztów bieżących, albo obniżać jakość innych usług publicznych (Kancelaria Senatu, 2022). W obliczu malejącej nadwyżki operacyjnej, JST są zmuszone do zwiększania zadłużenia, co jest jednak rozwiązaniem krótkoterminowym, które w przyszłości dodatkowo obciąży stronę wydatków bieżących, tworząc błędne koło (Porawski & Czajkowski, 2020).

Przyszłość polityki wydatkowej JST rysuje się w ponurych barwach. Niestabilność dochodowa, połączona z presją na wydatki bieżące, stwarza ryzyko zahamowania inwestycji, pogorszenia jakości usług publicznych i dalszej utraty autonomii finansowej na rzecz centralnych, uznaniowych transferów (Swianiewicz & Łukomska, 2022). Gospodarka budżetowa JST przeszła zatem w ostatnich latach transformację w kierunku modelu mniej autonomicznego i bardziej scentralizowanego, a pozorny boom inwestycyjny odbył się kosztem fundamentalnego osłabienia zdolności JST do samofinansowania. Przywrócenie stabilnych i adekwatnych źródeł dochodów własnych jest więc warunkiem koniecznym dla odbudowy potencjału rozwojowego polskich samorządów.

Ograniczenia i wyzwania finansowe samorządów

W latach 2019–2025 system finansów samorządowych w Polsce uległ destabilizacji, która podważyła podstawy jego funkcjonowania ukształtowane w ciągu trzech dekad transformacji. Proces ten był napędzany przez nałożenie się na siebie kilku negatywnych zjawisk, tworząc warunki określane mianem „doskonałej burzy". Z jednej strony, doszło do systemowych zmian w architekturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST), zainicjowanych przez reformy podatkowe rządu centralnego, które w sposób bezprecedensowy ograniczyły ich autonomię dochodową. Z drugiej strony, samorządy musiały zmierzyć się z gwałtownym wzrostem presji po stronie wydatków bieżących, napędzanym przez czynniki makroekonomiczne oraz chroniczne, strukturalne niedofinansowanie zadań zleconych (Sześciło, 2021; Porawski, 2024). W rezultacie doszło do erozji historycznego paradygmatu opartego na względnej stabilności i przewidywalności, co doprowadziło do strukturalnego kryzysu finansowego w wielu JST i postępującego ograniczania ich samodzielności finansowej.

Kluczowe wektory presji, które zdefiniowały ten okres, obejmowały trzy wzajemnie wzmacniające się obszary. Po pierwsze, niestabilność dochodowa, spowodowana głównie przez reformę podatkową znaną jako „Polski Ład", która drastycznie ograniczyła wpływy JST z tytułu udziału w podatku dochodowym

od osób fizycznych (PIT) (Dudek et. al., 2024; Porawski, 2024). Po drugie, rosnąca dynamika wydatków, napędzana przez wysoką inflację, presję płacową oraz, co najważniejsze, chroniczne niedofinansowanie zadań zleconych, zwłaszcza w obszarze oświaty (Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 2021; Horbaczewski, 2024). Po trzecie, pogarszająca się kondycja finansowa, manifestująca się rosnącą liczbą JST z deficytem operacyjnym, wzrostem zadłużenia i gwałtownym wzrostem kosztów jego obsługi (Dudek et. al., 2024).

Synergia tych czynników sprawiła, że kryzys finansowy JST przybrał charakter systemowy. Utrata stabilnych dochodów z PIT pozbawiła samorządy bufora finansowego, który tradycyjnie wykorzystywano do pokrywania rosnącej luki w finansowaniu oświaty. Jednocześnie wysoka inflacja podnosiła koszty realizacji zadań publicznych oraz koszty obsługi długu. W konsekwencji „Polski Ład" należy postrzegać nie tylko jako techniczną modyfikację systemu podatkowego, ale jako fundamentalną zmianę filozofii funkcjonowania państwa, manifestującą politykę „nowego centralizmu", w której podmiotowość wspólnot lokalnych zostaje ograniczona (Małecka-Ziembińska, 2023; Sześciło, 2021). Doszło zatem do przejścia od przewidywalnego, opartego na regułach systemu podziału dochodów do systemu uznaniowego, sterowanego politycznie, co stanowiło największe wyzwanie dla autonomii finansowej polskich samorządów w analizowanym okresie.

Najważniejszym czynnikiem ograniczającym finanse samorządów była erozja ich bazy dochodowej, wynikająca z centralnie narzuconych zmian legislacyjnych. Proces ten doprowadził do zmniejszenia udziału dochodów własnych i zastąpienia ich niestabilnymi transferami z budżetu państwa, co osłabiło zdolność samorządów do autonomicznego kształtowania polityk lokalnych. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem JST, będący kluczowym wskaźnikiem samodzielności, wykazywał wyraźną tendencję spadkową, która została drastycznie przyspieszona przez reformy podatkowe. Dane wskazują, że udział dochodów własnych w finansowaniu gmin spadł z 50,7% w 2014 roku do 48% w 2020 roku, podczas gdy udział dotacji celowych wzrósł o ponad 7 punktów procentowych (Izdebski et. al., 2018).

Analiza struktury dochodów w 2019 roku, tuż przed największymi zmianami, pokazywała, że najbardziej narażone na negatywne skutki były miasta na prawach powiatu (gdzie dochody własne stanowiły 58,6% dochodów ogółem) oraz województwa (52,8%). W mniejszym stopniu od dochodów własnych zależne były gminy (43,3%) i powiaty (40,1%) (Misiąg, 2016; Kata et. al., 2022).

Tabela 9. Porównanie skutków finansowych programu „Polski Ład" dla budżetów JST (perspektywa 10-letnia)

Kategoria	Szacunek rządowy (na podst. Osr)	Szacunek unii metropolii polskich	Szacunek innych organizacji samorządowych
Ubytek dochodów JST (mld zł)	132	145	112 (wg ustawodawcy) / 207 (z uwzględnieniem zmian z lat 2019–2020)
Rządowe mechanizmy kompensacyjne (mld zł)	48,4	48,4	48,4
Saldo netto dla JST (mld zł)	–83,6	–96,6	–63,6 / –158,6

Źródło: Opracowano na podstawie: Wyszkowska, D., & Wyszkowski, A. (2022). Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Centrum Ekspertyzy Lokalnej; Sześciło, D. (2021). Fundacja im. Stefana Batorego, ForumIdei.

Co istotne, zmiany w podatkach dochodowych nie wpłynęły na wszystkie JST w równym stopniu, a skala ograniczenia samodzielności dochodowej była silnie uzależniona od typu i lokalizacji gminy (Felis et. al., 2024). Najbardziej ucierpiały duże miasta i metropolie, które jako centra gospodarcze generowały największe dochody z PIT. Ubytek spowodowany podniesieniem kwoty wolnej był w nich absolutnie i relatywnie największy. W tym samym czasie, dzięki nowym zasadom ustalania kwot udziałów, niektóre gminy wiejskie mogły początkowo odnotować wzrost dochodów. Taka konstrukcja reformy doprowadziła zatem do faktycznej redystrybucji zasobów od dużych, często opozycyjnych politycznie ośrodków miejskich w kierunku mniejszych gmin, co mogło stanowić element szerszej strategii politycznej rządu centralnego.

W odpowiedzi na przewidywany ubytek dochodów, rząd wprowadził szereg mechanizmów kompensacyjnych, które miały, według oficjalnej narracji, zapewnić stabilność i bezpieczeństwo finansów JST (Ministerstwo Finansów, 2024). Do najważniejszych instrumentów zaliczono jednorazowe uzupełnienie subwencji ogólnej w 2021 roku (8 mld zł), ustanowienie Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, a od 2023 roku wprowadzenie nowej, rozwojowej części subwencji ogólnej oraz mechanizmu stabilizacji dochodów (Felis et. al., 2024; Wyszkowska & Wyszkowski, 2022).

Jednakże, mechanizmy te były niewystarczające pod względem kwotowym, a ich konstrukcja pogłębiła proces centralizacji finansów publicznych. Po pierwsze, skala rekompensat była rażąco nieadekwatna do poniesionych strat. Wsparcie finansowe w wysokości 48,4 mld zł w ciągu 10 lat miało zrekompensować ubytki szacowane przez samorządy na ponad 100 mld zł (Wyszkowska & Wyszkowski,

2022). W praktyce JST traciły rocznie ok. 15 mld zł z tytułu udziału w PIT, otrzymując w zamian 3-4 mld zł subwencji rozwojowej (Wyszkowska & Wyszkowski, 2022). Po drugie, i co ważniejsze z perspektywy ustrojowej, nowe mechanizmy stanowiły fundamentalną zmianę w filozofii finansowania samorządu. Nastąpiło bowiem przejście od systemu opartego na regułach i uprawnieniach do systemu opartego na uznaniowości i alokacji. Udziały w PIT stanowiły uprawnienie JST, którego wysokość wynikała z obiektywnej formuły, natomiast nowe fundusze stały się alokacją środków z budżetu centralnego, których podział był uzależniony od nietransparentnych kryteriów i decyzji politycznych (Sześciło, 2021). W konsekwencji samorządy z autonomicznych podmiotów zostały przekształcone w petentów, uzależnionych od dobrej woli administracji centralnej. Ta zmiana w dynamice władzy stanowiła najpoważniejszą konsekwencję reformy, ograniczając samodzielność JST w stopniu znacznie większym niż wynikałoby to z samych tylko liczb.

Równolegle do erozji bazy dochodowej, samorządy musiały zmierzyć się z bezprecedensowym wzrostem wydatków bieżących, co określane jest w literaturze jako efekt „nożyc fiskalnych". Polegało to na jednoczesnym i gwałtownym rozwieraniu się luki pomiędzy potencjałem dochodowym a kosztami realizacji zadań publicznych. Presja wydatkowa wynikała z czynników makroekonomicznych oraz, przede wszystkim, ze strukturalnego i pogłębiającego się niedofinansowania oświaty, która stała się największym obciążeniem dla budżetów JST. W latach 2019–2021 odnotowano silny wzrost wydatków bieżących JST, napędzany głównie przez rosnące koszty wynagrodzeń i świadczeń, co stanowiło fundamentalne wyzwanie dla równowagi budżetowej. Już w 2020 roku udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem wzrósł o 2 punkty procentowe, osiągając poziom 84%, co świadczy o kurczącej się przestrzeni na wydatki inwestycyjne (Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 2021). Głównymi motorami tego wzrostu były wydatki na świadczenia społeczne (wzrost o blisko 20% w 2020 r.) oraz wydatki na wynagrodzenia (wzrost o ponad 9% w tym samym okresie) (Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 2021). Te rosnące, sztywne wydatki, w połączeniu z malejącymi dochodami własnymi, stworzyły strukturalny problem, który doprowadził do załamania nadwyżki operacyjnej w setkach samorządów.

Największym i najbardziej strukturalnym wyzwaniem po stronie wydatkowej była narastająca „luka oświatowa" – różnica między całkowitymi kosztami funkcjonowania systemu edukacji a kwotą części oświatowej subwencji ogólnej. Luka ta, rosnąca od 2017 roku w tempie 3-4 miliardów złotych rocznie, zmuszała

JST do pokrywania coraz większego deficytu z dochodów własnych, które jednocześnie ulegały erozji (Porawski, 2024). Wydatki na oświatę stały się dominującą pozycją w budżetach wielu samorządów, nierzadko przekraczając 40% wszystkich wydatków bieżących (Horbaczewski, 2024). Przykład Krakowa, który w 2023 roku dopłacił do zadań oświatowych ponad 702 mln zł, jest tu symptomatyczny (Horbaczewski, 2024). Co więcej, projektowane na 2025 rok zmiany w ustawie o dochodach JST, choć miały na celu stabilizację systemu, w kwestii finansowania oświaty w dużej mierze utrzymywały status quo, a prognozowane potrzeby oświatowe nie uwzględniały wszystkich kosztów ponoszonych przez samorządy (Związek Miast Polskich, 2024; Horbaczewski, 2024; Izdebski et. al., 2018). Finansowanie oświaty pozostało zatem największym, nierozwiązanym problemem i kluczowym ryzykiem dla stabilności finansowej JST.

Połączony efekt erozji dochodów i presji wydatkowej doprowadził do gwałtownego pogorszenia kondycji finansowej sektora samorządowego, co objawiało się rosnącym deficytem i wzrostem zadłużenia. Sytuację dodatkowo pogorszył wzrost stóp procentowych, który zwielokrotnił koszty obsługi długu. Deficyt sektora samorządowego, który w 2023 roku wyniósł 0,7% PKB, stał się znaczącym elementem deficytu całego sektora finansów publicznych (Dudek & Kotecki, 2023). Szczególnie alarmującym zjawiskiem był lawinowy wzrost liczby gmin z deficytem operacyjnym, który na koniec 2024 roku zaplanowano w blisko 900 miastach i gminach (Porawski, 2024). Zanik nadwyżki operacyjnej, która jest podstawowym wskaźnikiem zdrowia finansowego JST, był jednoznacznym sygnałem kryzysu (Kwiatkowski et. al., 2022). W obliczu niemożności zbilansowania budżetów, JST zmuszone były do zaciągania nowego długu, który w samym tylko 2023 roku wzrósł o 13% (Dudek & Kotecki, 2023). W szerszym ujęciu, relacja długu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrosła z 49,2% na koniec 2022 roku do 49,6% na koniec 2023 roku, z prognozą dalszego dynamicznego wzrostu (Ministerstwo Finansów, 2024). Wzrost zadłużenia zbiegł się w czasie z gwałtownym wzrostem stóp procentowych, co doprowadziło do eksplozji kosztów obsługi długu, które w całym sektorze finansów publicznych wzrosły 2,5-krotnie w ciągu zaledwie dwóch lat (Dudek & Kotecki, 2023).

Kurcząca się nadwyżka operacyjna i rosnące obciążenie obsługą długu bezpośrednio przełożyły się na ograniczenie zdolności JST do realizacji inwestycji. Zanik nadwyżki w setkach JST oznaczał paraliż ich potencjału rozwojowego (Porawski, 2024). Rządowe fundusze celowe, takie jak Rządowy Fundusz Polski Ład, miały stymulować aktywność inwestycyjną, jednak ich uznaniowy i projektowy charakter zachęcał JST do ubiegania się o środki na projekty zgodne

z priorytetami rządu centralnego, a niekoniecznie wynikające z lokalnych potrzeb (Sześciło, 2021). Taki model przesuwał ośrodek planowania strategicznego z poziomu lokalnego na centralny. Zamiast realizować spójną wizję rozwoju opartą na stabilnej nadwyżce operacyjnej, samorządy zmuszone były do konkurowania o dotacje w centralnie zdefiniowanych programach.

Analiza finansów JST w latach 2019–2025 ujawnia obraz głębokiego, strukturalnego kryzysu, którego główną przyczyną była świadoma polityka rządu centralnego. Obserwowane procesy wskazują na odchodzenie od zdecentralizowanego modelu na rzecz systemu scentralizowanego, w którym JST stają się w coraz większym stopniu wykonawcami polityk oraz dysponentami środków przekazywanych z budżetu państwa. Kluczowe ograniczenia tego okresu można podsumować jako efekt „nożyc fiskalnych", który doprowadził do załamania równowagi operacyjnej w setkach jednostek. Jak jednoznacznie wskazują analizy, głównym wnioskiem płynącym z tego okresu jest postępujący proces ograniczania samodzielności finansowej samorządów (Małecka-Ziembińska, 2023; Felis et. al., 2024; Izdebski et. al., 2018). Długofalowe konsekwencje tych zmian wykraczają poza sferę finansów publicznych, prowadząc do erozji lokalnej demokracji i ograniczając zdolność do strategicznego planowania rozwoju. Zmiany te stanowią zatem fundamentalne zagrożenie dla filarów polskiego samorządu terytorialnego.

Aktywna polityka gospodarcza gminy powinna opierać się na równoważeniu bieżących wydatków z inwestycjami rozwojowymi. W strategii rozwoju Gminy Obrazów podkreślono, że inwestycje w infrastrukturę techniczną, ochronę środowiska oraz edukację stanowią niezbędny warunek trwałego rozwoju lokalnego. Nadmierne zwiększanie wydatków bieżących kosztem inwestycyjnych prowadzi do osłabienia potencjału rozwojowego gminy w kolejnych latach budżetowych.

Na tle ogólnych wyzwań finansowych samorządów interesującym przykładem wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju jest Gmina Obrazów, której strategia na lata 2015–2025 pokazuje, jak lokalny samorząd realizuje te założenia w praktyce.

Gmina Obrazów, położona w centralnej części powiatu sandomierskiego, charakteryzuje się wysokim stopniem rozwoju rolnictwa, szczególnie sadownictwa. Na terenie gminy dominuje zabudowa wiejska, a struktura gospodarki opiera się na niewielkich gospodarstwach rodzinnych. Rolnictwo i przetwórstwo owocowo-warzywne stanowią kluczowe sektory lokalnej gospodarki, generując znaczną część dochodów mieszkańców. Władze gminy kładą nacisk na rozwój infrastruktury technicznej, poprawę stanu dróg i kanalizacji oraz wspieranie przedsiębiorczości lokalnej (Strategia rozwoju Gminy Obrazów na lata 2015–2025, 2015).

Rozdział 3

Budżet gminy jako narzędzie realizacji polityki lokalnej

Proces przygotowania projektu budżetu

Ważnym elementem budżetu jest procedura budżetowa a są to m.in. zasady według których powinny postępować organy państwowe, samorządowe a także jednostki realizujące budżet jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo ważne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki budżetowej mają zasady procedury budżetowej. Tak więc procedurę budżetową określa się jako prawnie określone zasady i czynności związane z:

- przygotowywaniem (planowaniem) projektu budżetu,
- uchwaleniem budżetu,
- wykonywaniem budżetu,
- kontrolą realizacji budżetu (Kołaczkowski & Ratajczak, 2010).

Proces przygotowania projektu budżetu w jednostce samorządu terytorialnego (JST) stanowi fundamentalny etap cyklu budżetowego, w którym następuje przełożenie polityki lokalnej na język konkretnych wielkości finansowych. Jest to procedura o charakterze sformalizowanym, wieloetapowym i wielopodmiotowym, której ramy prawne, uczestnicy oraz harmonogram zostały precyzyjnie zdefiniowane w obowiązujących aktach prawnych. Zrozumienie mechanizmów rządzących tą fazą jest kluczowe dla oceny racjonalności i legalności całej gospodarki finansowej gminy. Budżet gminy nie jest jedynie dokumentem o charakterze księgowym, lecz przede wszystkim aktem prawnym – uchwałą budżetową – stanowiącą roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów JST. Jako podstawowe narzędzie zarządzania środkami publicznymi, jego tworzenie podlega ścisłym regulacjom prawnym, mającym na celu zapewnienie

transparentności, dyscypliny finansowej oraz zgodności z prawem (Kornberger-Sokołowska, 2012). Podstawowym źródłem tych regulacji jest Ustawa o finansach publicznych (dalej: u.f.p.) oraz Ustawa o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) (Dz.U. 2024, poz. 1530; Dz.U. 2024, poz. 1465).

Kluczową zasadą, stanowiącą fundament całego procesu przygotowawczego, jest zasada wyłączności inicjatywy budżetowej organu wykonawczego. Zgodnie z art. 233 u.f.p., inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi JST, a w przypadku gminy – wójtowi (Serwis Samorządowy PAP, 2016). Ta wyłączność oznacza, że organ stanowiący (rada gminy) nie może samodzielnie rozpocząć procedury budżetowej ani wprowadzać do projektu nowych zadań czy wydatków. Taka konstrukcja prawna centralizuje odpowiedzialność za kształt polityki finansowej w rękach jednego, jasno zdefiniowanego organu, zapobiegając chaosowi decyzyjnemu. Jednocześnie, taka struktura kompetencji wyraźnie kształtuje dynamikę relacji między władzą wykonawczą a uchwałodawczą, gdzie rola rady gminy ma charakter reaktywny – polega na analizie, ocenie i ostatecznym zatwierdzeniu lub odrzuceniu propozycji przedłożonej przez wójta (RIO w Gdańsku, 2025).

Tabela 10. Struktura budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Budżet Jednostki Samorządu Terytorialnego	
Dochody	**Wydatki**
dochody własne, subwencje, dotacje	własne JST oraz pozostałe finansowane z budżetu, zadania JST współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, obsługa długu
Przychody	**Rozchody**
sprzedaż papierów wartościowych, kredyty, pożyczki, prywatyzacja majątku, nadwyżka budżetowa, inne	spłaty pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych, inne

Źródło: Lubińska, T. (2010). *Budżet a finanse publiczne*. Difin, Warszawa.

Finanse jednostek samorządu terytorialnego (JST) stanowią integralną i nieodłączną część systemu finansów publicznych. Głównym celem jednostek samorządu terytorialnego jest gromadzenie oraz rozdysponowywanie środków publicznych, przez wyznaczone do tego organy samorządowe oraz inne podległe tym

organom jednostki. W finansach jednostek samorządów terytorialnych ważne są relacje jakie zachodzą pomiędzy dochodami a wydatkami np. gmin. Wydatki jednostek samorządów terytorialnych to ważny instrument, za pomocą którego gminy mogą kreować swój rozwój, pobudzać aktywność gospodarczą, planować inwestycje oraz określać poziom życia mieszkańców.

O ile ogólne ramy procedury określa ustawa, o tyle szczegółowe zasady jej przebiegu normuje uchwała rady gminy w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Ten akt prawa miejscowego pełni funkcję wewnętrznego regulaminu, precyzującego takie elementy jak terminy, wymaganą szczegółowość projektu, zakres uzasadnienia oraz rodzaj materiałów informacyjnych (FRDL, 2024). Uchwała ta jest nie tylko technicznym narzędziem, ale również instrumentem kształtującym poziom partycypacji w tworzeniu budżetu, ponieważ to w niej można określić podmioty uprawnione do składania wniosków budżetowych, np. rady sołeckie czy mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego (Masz głos, 2025).

Proces przygotowania projektu budżetu angażuje szerokie grono uczestników. Centralną postacią jest wójt, który jako polityczny architekt i lider procesu, jest odpowiedzialny za przełożenie strategii rozwoju na konkretny plan finansowy, bilansując często sprzeczne interesy różnych grup (Masz głos, 2013). Profesjonalnym filarem procesu jest natomiast skarbnik gminy, który pełni rolę menedżera finansowego. Do jego kluczowych zadań należy zapewnienie zgodności projektu z prawem, koordynacja i analiza planów finansowych jednostek organizacyjnych oraz pełnienie funkcji strażnika dyscypliny finansowej (Publink, 2024; Mierzwa, 2019). Proces budżetowy ma również charakter oddolny, ponieważ kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych (np. szkół, ośrodków pomocy społecznej) oraz organy jednostek pomocniczych (sołtysi) są zobowiązani do przygotowania i przedłożenia wójtowi projektów swoich planów finansowych (Dz.U. 2024, poz. 1530).

Przygotowanie projektu budżetu jest procesem rozłożonym w czasie, który można podzielić na kilka etapów. Etap przygotowawczo-organizacyjny rozpoczyna się zazwyczaj w sierpniu lub na początku września, kiedy to wójt wydaje zarządzenie w sprawie opracowania materiałów planistycznych (Publink, 2024). Równolegle rozpoczyna się proces zbierania wniosków budżetowych oraz analiza założeń do projektu budżetu państwa. Następnie, w etapie analityczno-planistycznym, surowe dane przekształcane są w spójny plan finansowy. Skarbnik prognozuje dochody, a wójt, w oparciu o jego rekomendacje, weryfikuje i racjonalizuje wydatki, podejmując kluczowe decyzje alokacyjne. Na tym etapie

następuje również bilansowanie budżetu oraz zapewnienie jego spójności z Wieloletnią Prognozą Finansową (WPF), co gwarantuje, że roczne decyzje wpisują się w długoterminową strategię finansową gminy (Jastrzębska, 2012). Po zakończeniu prac analitycznych, następuje etap finalizacji dokumentów, w którym skarbnik z zespołem opracowuje ostateczną treść projektu uchwały budżetowej wraz z załącznikami i obszernym uzasadnieniem. Cały proces kończy się przedłożeniem projektu radzie gminy i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w ustawowym terminie do 15 listopada.

Tabela. 11 Kluczowe etapy i terminy w procesie przygotowania projektu budżetu gminy

Etap procesu	Orientacyjny termin	Kluczowi aktorzy	Podstawa prawna / dokumenty	Wynik etapu
Inicjacja i zbieranie wniosków	Sierpień – połowa września	Wójt, skarbnik, jednostki organizacyjne	Art. 234 u.f.p., uchwała trybowa, zarządzenie wójta	Zgromadzone materiały planistyczne i wnioski budżetowe
Analiza i planowanie	Wrzesień – październik	Wójt, skarbnik	U.f.p., wpf	Wstępny zbilansowany projekt dochodów i wydatków
Redakcja projektu	Październik – początek listopada	Skarbnik, wójt	Art. 233, 238 u.f.p.	Finalny projekt uchwały budżetowej z uzasadnieniem
Przekazanie do zaopiniowania	Do 15 listopada	Wójt	Art. 238 ust. 1 u.f.p.	Projekt złożony w radzie gminy i regionalnej izbie obrachunkowej

Źródło: Opracowano na podstawie: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2025, poz. 1483).

Zwieńczeniem całego etapu przygotowawczego jest przedłożenie gotowego projektu budżetu do zewnętrznej oceny. Zgodnie z art. 238 ust. 1 u.f.p., wójt jest zobowiązany do przekazania projektu uchwały budżetowej, wraz z uzasadnieniem i projektem WPF, dwóm organom w nieprzekraczalnym terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Tymi organami są rada gminy, która rozpocznie nad nim prace uchwałodawcze, oraz właściwa miejscowo Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO) (Dz.U. 2024, poz. 1530).

RIO, jako państwowy organ nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową JST, pełni rolę niezależnego, zewnętrznego eksperta. Jej zadaniem jest wydanie formalnej opinii o przedłożonym projekcie. Analiza RIO koncentruje się przede wszystkim na:

- zgodności projektu z przepisami prawa, w tym z ustawą o finansach publicznych i innymi ustawami;
- realności prognozowanych kwot dochodów;
- prawidłowości zaplanowania deficytu budżetowego i wskazania źródeł jego sfinansowania;
- zachowaniu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia, określonego w art. 243 u.f.p.

Opinia RIO, wydawana przez trzyosobowy skład orzekający, może przyjąć jedną z trzech form:

- pozytywna – gdy projekt nie budzi żadnych zastrzeżeń prawnych i merytorycznych;
- pozytywna z uwagami – gdy projekt jest co do zasady prawidłowy, ale zawiera uchybienia mniejszej wagi, które powinny zostać skorygowane, lub gdy RIO wskazuje na pewne ryzyka finansowe;
- negatywna – gdy projekt zawiera istotne i rażące naruszenia prawa lub jego założenia finansowe są w sposób oczywisty nierealne (RIO w Opolu, 2025).

Opinia RIO, choć formalnie nie jest wiążąca dla rady gminy, posiada ogromną wagę merytoryczną i polityczną. Stanowi ona kluczowy mechanizm zapewnienia jakości i prewencji, działający jeszcze przed rozpoczęciem debaty politycznej w radzie. Statystyki działalności izb obrachunkowych pokazują, że opinie z uwagami są stosunkowo częste, co świadczy o tym, że RIO pełni nie tylko funkcję kontrolną, ale również doradczą i korygującą. Identyfikując błędy na wczesnym etapie, izba pomaga gminom unikać naruszeń dyscypliny finansów publicznych i podejmowania zobowiązań, które mogłyby zagrozić ich stabilności finansowej. Negatywna opinia RIO jest bardzo poważnym sygnałem ostrzegawczym dla radnych i w praktyce uniemożliwia uchwalenie budżetu bez wprowadzenia w nim fundamentalnych zmian. Wójt jest zobowiązany do przedstawienia opinii RIO radzie gminy przed uchwaleniem budżetu, co gwarantuje, że radni podejmują ostateczną decyzję z pełną świadomością zewnętrznej, eksperckiej oceny projektu (Kozłowski, 2013). W ten sposób RIO wzmacnia cały system finansów samorządowych, pełniąc rolę strażnika nie tylko legalności, ale także racjonalności i ostrożności w zarządzaniu środkami publicznymi.

Udział organów wykonawczych i stanowiących w uchwalaniu budżetu

Procedura budżetowa w jednostce samorządu terytorialnego (JST) stanowi sformalizowany proces, którego fundamentem jest konstytutywny dla polskiego samorządu podział kompetencji pomiędzy organem wykonawczym – wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) – a organem stanowiąco-kontrolnym, którym jest rada gminy. Ten dualizm władzy, głęboko zakorzeniony w przepisach ustaw ustrojowych oraz w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tworzy system wzajemnej kontroli i równowagi, który ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym (Salahna, 2024).

W ramach tego systemu organ wykonawczy pełni rolę inicjatora i głównego architekta projektu budżetu, odpowiadając za jego merytoryczne i techniczne przygotowanie. Z kolei organ stanowiący jest suwerenem w procesie jego uchwalania, posiadając ostateczne prawo do nadania mu mocy prawnej. Taka dychotomiczna konstrukcja jest celowym zabiegiem legislacyjnym, którego celem jest z jednej strony zapewnienie profesjonalizmu i spójności w przygotowaniu rocznego planu finansowego, a z drugiej – zagwarantowanie jego demokratycznej legitymizacji poprzez akceptację przedstawicieli lokalnej wspólnoty (Paczocha, 2019). Poniższa tabela syntetycznie przedstawia podział kluczowych kompetencji obu organów na poszczególnych etapach procedury budżetowej.

Kamieniem węgielnym całej procedury budżetowej jest zasada wyłączności inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego. Artykuł 233 ustawy o finansach publicznych jednoznacznie stanowi, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, projektu uchwały o prowizorium budżetowym oraz projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, czyli w gminie – wójtowi. Zasada ta jest powtórzona i uszczegółowiona w ustawach ustrojowych, co nadaje jej fundamentalny charakter (Salahna, 2024).

Wójt, jako „gospodarz budżetu", jest zatem w pełni odpowiedzialny za przygotowanie projektu rocznego planu finansowego (Wydra, 2023). Jego zadania na tym etapie obejmują szeroki zakres czynności, w tym zebranie i rozpatrzenie wniosków budżetowych składanych przez jednostki organizacyjne gminy, jednostki pomocnicze, komisje rady, a niekiedy również bezpośrednio przez mieszkańców w ramach konsultacji społecznych czy budżetu obywatelskiego. Należy przy tym podkreślić, że organ wykonawczy rozpatruje te wnioski w ramach własnego uznania, co daje mu realną władzę kształtowania priorytetów i alokacji

zasobów w projekcie budżetu (FRDL, 2024). Ponadto, wójt musi zapewnić zgodność projektu z Wieloletnią Prognozą Finansową (WPF), która stanowi strategiczny i nadrzędny dokument planistyczny, a także uwzględnić obligatoryjne elementy budżetu, takie jak rezerwa ogólna, której wysokość musi mieścić się w ustawowych widełkach od 0,1% do 1% wydatków (Publink, 2024). W realizacji tych zadań wójta wspiera cały aparat pomocniczy, jakim jest urząd gminy, a w szczególności skarbnik gminy jako główny księgowy budżetu (Florczak & Skrobisz, 2023). Gotowy projekt, wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi, musi zostać przedłożony radzie gminy oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO) w nieprzekraczalnym ustawowym terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (FRDL, 2024).

Z chwilą złożenia projektu uchwały budżetowej w radzie gminy rozpoczyna się drugi, deliberacyjny etap procedury, a odpowiedzialność za jej dalszy przebieg przechodzi na organ stanowiąco-kontrolny. Projekt jest niezwłocznie przekazywany do zaopiniowania przez stałe komisje rady, co stanowi kluczowy element merytorycznej pracy nad dokumentem. Tryb prac nad projektem, w tym terminy na składanie opinii przez komisje, określa sama rada gminy w drodze odrębnej uchwały (FRDL, 2024).

Każda z komisji branżowych (np. Komisja Oświaty, Komisja Infrastruktury) analizuje projekt w zakresie swoich kompetencji, oceniając zasadność zaplanowanych wydatków i realność prognozowanych dochodów. Centralną rolę w tym procesie odgrywa komisja właściwa do spraw budżetu (najczęściej nosząca nazwę Komisji Budżetu i Finansów). To ona zbiera opinie i wnioski od pozostałych komisji, a następnie formułuje ostateczną, syntetyczną opinię wraz z ewentualnymi propozycjami zmian, która jest przedstawiana całej radzie. Co istotne, przepisy proceduralne przyjęte przez rady gmin powszechnie nakładają na komisje obowiązek, aby w przypadku zgłoszenia propozycji wprowadzenia nowego wydatku lub zwiększenia już istniejącego, wskazały jednocześnie realne źródło jego sfinansowania, np. poprzez zmniejszenie innego wydatku lub wskazanie nowego źródła dochodu (FRDL, 2024).

Równolegle do prac w radzie gminy, projekt budżetu jest analizowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową, która wydaje opinię na jego temat pod kątem zgodności z prawem, w tym z ustawą o finansach publicznych i WPF, oraz prawidłowości przyjętych założeń. Opinia RIO, choć formalnie nie jest dla rady wiążąca, posiada ogromne znaczenie merytoryczne i polityczne. Musi ona zostać odczytana na sesji budżetowej, a jej zignorowanie, zwłaszcza w przypadku

opinii negatywnej, jest dla organów gminy niezwykle trudne do obrony i może sygnalizować poważne ryzyka dla stabilności finansowej JST (FRDL, 2024).

Zwieńczeniem procedury budżetowej jest podjęcie uchwały budżetowej, co, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Jest to jeden z najważniejszych aktów prawa miejscowego, w którym rada, jako organ przedstawicielski, ostatecznie akceptuje roczny plan finansowy gminy, nadając mu moc prawną i upoważniając wójta do jego realizacji (Serwis Samorządowy PAP, 2022).

W toku sesji budżetowej rada gminy ma prawo do wprowadzania zmian i poprawek w projekcie przedłożonym przez wójta (Masz głos, 2013). Może ona dokonywać przesunięć środków pomiędzy poszczególnymi działami, rozdziałami i zadaniami, zwiększać jedne pozycje wydatkowe kosztem innych lub w inny sposób szacować prognozowane dochody. Swoboda rady w tym zakresie nie jest jednak nieograniczona. Kluczowe ograniczenie jej uprawnień modyfikacyjnych wprowadza art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, organ stanowiący JST bez zgody organu wykonawczego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu (Dz.U. 2024, poz. 1530).

W praktyce przepis ten oznacza, że rada może swobodnie dokonywać wszelkich zmian, które są neutralne dla wyniku budżetu (np. przeniesienie kwoty 200 000 zł z zadania „promocja gminy" na zadanie „remont drogi gminnej"). Natomiast każda poprawka, która pogorszyłaby wynik finansowy – czyli zwiększyła planowany deficyt lub zmniejszyła planowaną nadwyżkę – wymaga aktywnej, wyraźnej zgody wójta. Daje to organowi wykonawczemu swoiste prawo weta wobec propozycji rady, które mogłyby zagrażać stabilności finansowej gminy. Orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych konsekwentnie potwierdza, że dopóki wprowadzane przez radę zmiany nie prowadzą do zwiększenia deficytu, mieszczą się one w granicach jej kompetencji (RIO Opole, 2025).

Konstrukcja art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych pełni zatem rolę systemowego hamulca, zabezpieczającego przed presją na nieodpowiedzialne zwiększanie wydatków, które mogłoby wynikać z doraźnych uwarunkowań politycznych. Ustawodawca założył, że organ wykonawczy, jako podmiot odpowiedzialny za całoroczne zarządzanie finansami i ich wykonanie, posiada najpełniejszą wiedzę na temat realnych możliwości finansowych gminy. Przepis ten tworzy asymetryczną relację sił: rada może samodzielnie ciąć wydatki i zmniejszać deficyt, ale nie może go arbitralnie zwiększać. Zmusza to obie strony do dialogu

i poszukiwania kompromisu. Jeśli radni chcą przeforsować kosztowną inwestycję, muszą albo znaleźć oszczędności w innych częściach budżetu, albo przekonać wójta do wzięcia na siebie odpowiedzialności za większy deficyt. Ta sama logika jest kontynuowana w trakcie roku budżetowego – inicjatywa w sprawie zmiany uchwalonego już budżetu również należy wyłącznie do wójta. Rada może jednak, w samej uchwale budżetowej, upoważnić wójta do dokonywania określonego rodzaju zmian samodzielnie, co stanowi mechanizm uelastyczniający zarządzanie finansami i pozwala na szybkie reagowanie na nieprzewidziane okoliczności (Sierak, 2015).

Ustawodawca przewidział również procedury awaryjne na wypadek, gdyby organy gminy nie zdołały dojść do porozumienia w sprawie budżetu. Zgodnie z art. 239 ustawy o finansach publicznych, rada gminy powinna podjąć uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – w nieprzekraczalnym terminie do 31 stycznia roku budżetowego (RIO Opole, 2025). Jeżeli do 31 grudnia nie dojdzie do uchwalenia budżetu, to od 1 stycznia podstawą gospodarki finansowej gminy staje się projekt uchwały budżetowej przedłożony radzie przez wójta (Sierak, 2015). Oznacza to, że gmina nieprzerwanie funkcjonuje, a wójt ma prawo do zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w tym projekcie (RIO Opole, 2025). Jest to kluczowy mechanizm gwarantujący ciągłość realizacji zadań publicznych, niezależnie od impasu politycznego na linii wójt-rada gminy.

Jeśli jednak ostateczny termin 31 stycznia minie bez uchwalenia budżetu, kompetencję w tym zakresie przejmuje organ nadzoru, czyli Regionalna Izba Obrachunkowa. W takiej sytuacji RIO, w terminie do końca lutego roku budżetowego, samodzielnie ustala budżet dla gminy w zakresie jej zadań własnych oraz zadań zleconych (Sierak, 2015). Jest to tzw. budżet zastępczy, który zapewnia minimalny poziom finansowania niezbędny do funkcjonowania gminy. Co ciekawe, obowiązujące przepisy nie przewidują bezpośrednich sankcji finansowych czy prawnych dla organów JST za sam fakt nieuchwalenia budżetu w terminie. Jednakże długotrwały paraliż decyzyjny i „przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych" mogą stać się przesłanką do zastosowania przez Prezesa Rady Ministrów bardziej radykalnych środków nadzorczych, takich jak zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego (Mażewski, 2013).

Nadrzędnym celem procedur awaryjnych jest zatem zapewnienie ciągłości świadczenia usług publicznych przez gminę. Interes wspólnoty samorządowej i stabilność funkcjonowania państwa na poziomie lokalnym są tu wartościami

nadrzędnymi wobec autonomii politycznej organów gminy. Jednocześnie, perspektywa utraty wpływu na kształt budżetu i oddanie go w ręce zewnętrznego, technokratycznego organu nadzoru, jakim jest RIO, działa jak silny bodziec motywujący obie strony konfliktu do znalezienia kompromisu. Groźba interwencji RIO, niczym „miecz Damoklesa", skłania do intensywnych negocjacji w ostatnich dniach stycznia, ponieważ nawet trudny kompromis jest z perspektywy lokalnych decydentów rozwiązaniem lepszym niż budżet narzucony z zewnątrz. Scenariusz kryzysowy pełni więc nie tylko funkcję naprawczą, ale przede wszystkim prewencyjną, wymuszając na organach gminy odpowiedzialność za powierzone im zadania.

Sprawozdawczość budżetowa i jej znaczenie kontrolne

Sprawozdawczość budżetowa stanowi jeden z fundamentalnych filarów systemu finansów publicznych, pełniąc rolę kluczowego mechanizmu monitorowania, oceny i kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST). W polskim porządku prawnym nie jest ona jedynie technicznym obowiązkiem ewidencyjnym, lecz złożonym systemem informacyjno-kontrolnym, który warunkuje realizację konstytucyjnej zasady jawności finansów publicznych oraz umożliwia egzekwowanie odpowiedzialności organów wykonawczych za powierzone im środki publiczne (Dz.U. 2024, poz. 1530). Znaczenie sprawozdawczości wykracza daleko poza bierne rejestrowanie zdarzeń gospodarczych, stając się aktywnym narzędziem zarządzania, nadzoru i kontroli, angażującym zarówno wewnętrzne struktury gminy, jak i zewnętrzne organy nadzorcze oraz całą społeczność lokalną. Niniejszy podrozdział ma na celu dogłębną analizę prawnych i systemowych uwarunkowań sprawozdawczości budżetowej, charakterystykę jej kluczowych instrumentów oraz wielowymiarową ocenę jej funkcji kontrolnej w kontekście funkcjonowania gminy.

Podstawę prawną dla systemu sprawozdawczości budżetowej w Polsce stanowi Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 41 ust. 1 tej ustawy, jednostki sektora finansów publicznych, w tym gminy, są zobowiązane do sporządzania i przekazywania sprawozdań z wykonania procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych. Ten ustawowy obowiązek nadaje sprawozdawczości charakter obligatoryjny i powszechny, czyniąc ją nieodłącznym elementem cyklu budżetowego każdej jednostki samorządowej. Regulacje te podkreślają, że sprawozdawczość nie jest czynnością fakultatywną, zależną od woli lokalnych władz, lecz fundamentalnym

obowiązkiem wynikającym z samej istoty zarządzania mieniem publicznym (Dz.U. 2024, poz. 1530).

System sprawozdawczości budżetowej JST opiera się na zestawie wyspecjalizowanych formularzy, z których każdy dostarcza informacji o innym aspekcie gospodarki finansowej gminy. Ich wzajemne powiązanie pozwala na stworzenie kompleksowego obrazu sytuacji budżetowej jednostki w danym momencie. Do najważniejszych sprawozdań, stanowiących podstawę analizy i kontroli, należą:

- Sprawozdanie Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych – sporządzane w okresach miesięcznych i rocznych, jest podstawowym źródłem informacji o realizacji strony dochodowej budżetu. Prezentuje dane o planowanych, należnych i wykonanych dochodach w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej. Jego analiza pozwala na monitorowanie regularności wpływów z poszczególnych źródeł, takich jak podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach stanowych (PIT, CIT), subwencja ogólna czy dotacje celowe. Jest to kluczowe narzędzie do oceny skuteczności aparatu skarbowego gminy oraz do weryfikacji trafności prognoz dochodów przyjętych w uchwale budżetowej (Kowalska, 2023).
- Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych – analogicznie do Rb-27S, sporządzane miesięcznie i rocznie, obrazuje realizację planu wydatków. Ukazuje stopień zaangażowania środków (wartość zawartych umów) oraz faktycznie poniesione wydatki w szczegółowym układzie klasyfikacji budżetowej. Sprawozdanie to jest podstawowym instrumentem kontroli dyscypliny budżetowej, pozwalającym na weryfikację, czy poszczególne jednostki organizacyjne gminy i wydziały urzędu realizują swoje zadania w ramach przyznanych im limitów finansowych (Ministerstwo Finansów, 2024).
- Sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych – sporządzane kwartalnie, dostarcza informacji o należnościach jednostki (np. z tytułu niezapłaconych podatków, czynszów) oraz o stanie środków pieniężnych na rachunkach bankowych i w kasie. Jest to niezwykle istotne narzędzie do oceny płynności finansowej gminy oraz efektywności procesów windykacyjnych.
- Sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji – również sporządzane kwartalnie, prezentuje zadłużenie jednostki z różnych tytułów (kredyty, pożyczki, wyemitowane obligacje), a także zobowiązania wymagalne (niezapłacone w terminie

faktury). Analiza tego sprawozdania w połączeniu z Rb-N daje pełniejszy obraz kondycji finansowej gminy, wykraczający poza kasowe ujęcie dochodów i wydatków.

- Sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego – sporządzane kwartalnie, stanowi syntetyczne podsumowanie wyniku budżetu za dany okres. Informuje o relacji między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (wynik operacyjny) oraz o wyniku całkowitym, uwzględniającym operacje majątkowe. Jest to kluczowy wskaźnik dla oceny zrównoważenia finansów gminy i jej zdolności do finansowania inwestycji ze środków własnych (Sadowska & Zielińska, 2023).

Wzajemne powiązania między tymi dokumentami są kluczowe dla pełnej diagnozy (Kornberger-Sokołowska, 2012). Przykładowo, wysoki poziom wykonania dochodów w Rb-27S może być korygowany przez rosnący stan należności w Rb-N, co wskazywałoby na problemy ze ściągalnością. Podobnie, zrównoważony wynik w Rb-NDS może maskować rosnące zobowiązania wymagalne w Rb-Z, sygnalizujące utratę płynności finansowej. Tylko kompleksowa analiza całego zestawu sprawozdań pozwala na rzetelną ocenę sytuacji.

W celu usystematyzowania i syntetycznego przedstawienia omawianych instrumentów, poniższa tabela charakteryzuje kluczowe sprawozdania budżetowe JST.

Tabela 12. Charakterystyka kluczowych sprawozdań budżetowych w JST

Nazwa sprawozdania	Symbol	Częstotliwość	Zakres informacyjny	Kluczowe znaczenie kontrolne	Podstawa prawna
Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych	Rb-27s	Miesięczna, roczna	Planowane, należne i wykonane dochody w szczegółowym układzie klasyfikacji budżetowej	Monitorowanie strumieni dochodów, ocena trafności prognoz, wczesne wykrywanie niedoborów, kontrola efektywności poboru podatków	Rozporządzenie ministra finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej
Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych	Rb-28s	Miesięczna, roczna	Planowane, zaangażowane i wykonane wydatki w szczegółowym układzie klasyfikacji budżetowej	Kontrola dyscypliny budżetowej, monitorowanie przestrzegania limitów wydatków przez jednostki organizacyjne, ocena stopnia realizacji zadań	Rozporządzenie ministra finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

Nazwa sprawozdania	Symbol	Częstotliwość	Zakres informacyjny	Kluczowe znaczenie kontrolne	Podstawa prawna
Sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych	Rb-N	Kwartalna	Stan należności (w tym wymagalnych) z podziałem na dłużników oraz stan środków pieniężnych	Ocena płynności finansowej, monitorowanie skuteczności procesów windykacyjnych, zarządzanie środkami pieniężnymi	Rozporządzenie ministra finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej
Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji	Rb-Z	Kwartalna	Stan zobowiązań (w tym wymagalnych) z tytułu kredytów, pożyczek, obligacji i innych	Ocena poziomu i struktury zadłużenia, monitorowanie ryzyka utraty płynności, kontrola terminowości regulowania zobowiązań	Rozporządzenie ministra finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej
Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego	Rb-NDS	Kwartalna	Prezentuje wynik operacyjny (relacja dochodów i wydatków bieżących) oraz wynik całkowity budżetu	Syntetyczna ocena zrównoważenia budżetu, analiza zdolności do samofinansowania inwestycji, kontrola przestrzegania reguł fiskalnych	Rozporządzenie ministra finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

Źródło: Opracowano na podstawie: Rozporządzenia Ministra Finansów z dn. 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2022, poz. 144).

Znaczenie kontrolne sprawozdawczości budżetowej realizuje się na kilku wzajemnie powiązanych płaszczyznach, tworząc system naczyń połączonych, w którym dane finansowe przepływają pomiędzy różnymi podmiotami i służą realizacji odmiennych, choć komplementarnych, celów kontrolnych (Jastrzębska, 2012). Można wyróżnić trzy podstawowe wymiary tej funkcji: kontrolę zarządczą (wewnętrzną), nadzór instytucjonalny (zewnętrzny) oraz kontrolę społeczną (obywatelską).

Kwestią istotną z punktu widzenia finansów publicznych jest sprawozdawczość budżetowa z tytułu gromadzenia i wydatkowania środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Finansowanie zadań realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych ze środków publicznych powoduje, iż szczególnego znaczenia nabiera sprawozdawczość, stanowiąca końcowy etap tworzenia zbiorów informacji przez rachunkowość. Zawarte w nich dane są źródłem istotnych informacji o funkcjonowaniu jednostek sektora finansów publicznych. Wszystkie jednostki tego sektora są zobowiązane do okresowego sporządzania:

- sprawozdań budżetowych według zasad określonych w odpowiednich rozporządzeniach,
- sprawozdań finansowych według zasad zawartych w ustawie o rachunkowości oraz w aktach wykonawczych odnoszących się do sektora finansów publicznych.

Sprawozdania budżetowe są podstawowym źródłem informacji o wykonaniu budżetu (Kiziukiewicz, 2014).

Tabela 13. Klasyfikacja sprawozdań budżetowych

Symbol sprawozdania	Nazwa sprawozdania
Rb-23	Miesięczne/roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia
Rb-23A	Miesięczne/roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych izb celnych do gromadzenia dochodów budżetowych z podatku akcyzowego oraz podatku od gier. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 2 do rozporządzenia
Rn-23B	Miesięczne/roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych izb celnych, z wyłączeniem rachunku do gromadzenia dochodów budżetowych z podatku akcyzowego oraz podatku od gier. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 3 do rozporządzenia
Rb-23Pl	Kwartalne sprawozdanie z rozliczenia środków pieniężnych placówki. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 4 do rozporządzenia
Rb-24	Miesięczne/roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bieżących urzędów skarbowych do gromadzenia dochodów budżetowych. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 5do rozporządzenia
Rb-27	Miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 6 do rozporządzenia
Rb-27 Pl	Kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych placówki. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 7 do rozporządzenia
Rb-27UE	Miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 8 do rozporządzenia
Rb-27 S	Miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 9 do rozporządzenia
Rb-27ZZ	Kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 10 do rozporządzenia
Rb-PDP	Roczne sprawozdanie z wykonania dochodów podatkowych gminy/miasta na prawach powiatu. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 11 do rozporządzenia

Symbol sprawozdania	Nazwa sprawozdania
Rb-28	Miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 12 do rozporządzenia
Rb-28 PL	Miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu placówki. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 13 do rozporządzenia
Rb-28	Programy miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 14 do rozporządzenia
Rb-BZ1	Półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym
Rb-BZ2	Półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego /agencji wykonawczej/ instytucji gospodarki budżetowej/ państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr2 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowe w układzie zadaniowym
Rb-28	Programy WPR miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 15 do rozporządzenia
Rb-28UE	Miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 16 do rozporządzenia
Rb-28 UE WPR	Miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 17 do rozporządzenia
Rb-28 NW	Miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 18 do rozporządzenia
Rb-28 NW	Programy miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 19 do rozporządzenia
Rb-28 S	Miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 20 do rozporządzenia
Rb-NDS	Kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/ deficycie jednostki samorządu terytorialnego. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 21 do rozporządzenia
Rb-30 S	Półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 22 do rozporządzenia

Symbol sprawozdania	Nazwa sprawozdania
Rb-33	Kwartalne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 23 do rozporządzenia
Rb-34PL	Kwartalne sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 163 ustawy o finansach publicznych. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 24 do rozporządzenia
Rb-34 S	Półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 25 do rozporządzenia
Rb-35	Kwartalne sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków agencji wykonawczej. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 26 do rozporządzenia
Rb-40	Kwartalne sprawozdanie z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej instytucji gospodarki budżetowej. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 27 do rozporządzenia
Rb-50	Kwartalne sprawozdanie o dotacjach / wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 28 do rozporządzenia
Rb-70	Kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 29 do rozporządzenia
Rb-WSa	Roczne sprawozdanie o wydatkach strukturalnych poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 30 do rozporządzenia
Rb-WSb	Roczne sprawozdanie o wydatkach strukturalnych w podziale wojewódzkim (regionalnym), poniesionych przez jednostki sektora finansów publicznych. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 31 do rozporządzenia
Rb-ZUS	Kwartalne sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 32 do rozporządzenia
Rb-ST	Roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 33 do rozporządzenia
Rb-Z-PPP	Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 34 do rozporządzenia
Rb-FUS	Miesięczne sprawozdanie z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 35 do rozporządzenia
Rb-FER	Miesięczne sprawozdanie z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 36 do rozporządzenia

Źródło: Kiziukiewicz, T. (Ed.). (2014). *Rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych i instytucji finansowych*. PWE, Warszawa.

Na poziomie wewnętrznym sprawozdawczość budżetowa jest podstawowym, ilościowym narzędziem kontroli zarządczej, której zapewnienie, zgodnie z art. 68 UFP, jest obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W praktyce to skarbnik gminy, jako główny księgowy budżetu, wykorzystuje dane ze sprawozdań cząstkowych, spływających z poszczególnych jednostek organizacyjnych (szkół, ośrodków pomocy społecznej itp.), oraz z wydziałów urzędu, do bieżącego nadzoru nad prawidłowością gospodarki finansowej (BIP Reszel, 2010). Analiza miesięcznych sprawozdań Rb-28S pozwala skarbnikowi weryfikować, czy kierownicy jednostek nie przekraczają przyznanych im w planie finansowym limitów wydatków. Z kolei dane z Rb-27S umożliwiają monitorowanie realizacji planu dochodów i wczesne alarmowanie wójta o ewentualnych zagrożeniach dla stabilności budżetu. W tym ujęciu sprawozdawczość jest mechanizmem egzekwowania wewnętrznej dyscypliny, pozwalającym organowi wykonawczemu na sprawowanie realnej kontroli nad podległym mu aparatem administracyjnym i jednostkami organizacyjnymi (Sadowska & Zielińska, 2023).

Drugi wymiar kontroli ma charakter zewnętrzny i instytucjonalny. Organ wykonawczy (wójt) ma ustawowy obowiązek przedkładania organowi stanowiącemu (radzie gminy) oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej informacji i sprawozdań z wykonania budżetu. Zgodnie z art. 266 UFP, zarząd JST przedstawia organowi stanowiącemu informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze. Informacja ta, oparta na danych ze sprawozdań kwartalnych, stanowi dla rady gminy podstawowe narzędzie do sprawowania jej funkcji nadzorczej w trakcie roku budżetowego. Radni, analizując przedstawione dane, mogą oceniać skuteczność działań wójta, zadawać pytania dotyczące odchyleń od planu i formułować wnioski na przyszłość. Jest to kluczowy element mechanizmu politycznej odpowiedzialności organu wykonawczego przed organem uchwałodawczym (Janik, 2023).

Niezależnym i niezwykle istotnym aktorem w tym procesie jest Regionalna Izba Obrachunkowa. RIO, jako państwowy organ nadzoru i kontroli gospodarki finansowej JST, jest obligatoryjnym odbiorcą wszystkich kluczowych sprawozdań budżetowych. Analitycy Izby na bieżąco monitorują dane przesyłane przez gminy, co pozwala im na wczesne identyfikowanie nieprawidłowości lub ryzyk finansowych. Jednakże kluczowa rola RIO ujawnia się w procesie oceny rocznego sprawozdania z wykonania budżetu. Izba wydaje formalną opinię na temat tego sprawozdania, oceniając je pod kątem legalności, rzetelności i zgodności z planem. Opinia RIO, jako ocena niezależnego, zewnętrznego eksperta, stanowi

dla rady gminy niezwykle ważne, merytoryczne wsparcie w procesie udzielania absolutorium.

W tym kontekście ujawnia się zjawisko asymetrii informacji, które sprawozdawczość ma niwelować, ale którego w pełni nie eliminuje. Organ wykonawczy, wraz ze skarbnikiem i służbami finansowymi, generuje dane i posiada najgłębszą wiedzę o ich kontekście (Łubina, 2021). Rada gminy, otrzymując okresowe, zagregowane sprawozdania, dysponuje znacznie węższym zasobem informacyjnym. Radni, często niebędący ekspertami w dziedzinie finansów, muszą w dużej mierze polegać na wyjaśnieniach i interpretacjach przedstawianych przez wójta. Tworzy to naturalną przewagę informacyjną egzekutywy, która może wykorzystać ją do kształtowania narracji o stanie finansów gminy. W tej dynamice RIO pełni rolę kluczowego „równoważnika", dostarczając radzie obiektywnej, eksperckiej oceny, która pozwala na bardziej krytyczną i niezależną weryfikację działań organu wykonawczego (Budner-Iwanicka, 2024).

Trzeci wymiar kontroli ma charakter obywatelski i jest bezpośrednią realizacją zasady jawności finansów publicznych. Zgodnie z UFP oraz Ustawą o dostępie do informacji publicznej, kluczowe dokumenty budżetowe, w tym uchwała budżetowa, wieloletnia prognoza finansowa oraz sprawozdania z wykonania budżetu, muszą być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Udostępnienie tych danych szerokiej publiczności stwarza warunki do sprawowania kontroli społecznej. Mieszkańcy, lokalni aktywiści, organizacje pozarządowe czy dziennikarze, mając dostęp do tych samych danych, które analizuje rada gminy czy RIO, mogą na własną rękę oceniać, czy władze lokalne realizują obietnice, czy wydatki są racjonalne i czy priorytety inwestycyjne odpowiadają potrzebom społeczności. Dostęp do informacji sprawozdawczej jest warunkiem koniecznym dla prowadzenia świadomej debaty publicznej o finansach gminy i stanowi fundament budowy społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym. Należy jednak mieć na uwadze, że sama dostępność danych nie gwarantuje skuteczności kontroli. Efektywność tego mechanizmu jest silnie uzależniona od kontekstu politycznego i kultury instytucjonalnej danej gminy. W sytuacji, gdy wójt dysponuje stabilną większością w radzie, proces analizy i zatwierdzania sprawozdań może ulec swoistej „rytualizacji". Formalny obowiązek zostaje spełniony – sprawozdanie jest przedstawiane i przyjmowane – jednak brakuje pogłębionej, krytycznej debaty. Staje się to procedurą formalną, a nie rzeczywistym aktem kontroli (Budner-Iwanicka, 2024).

Zwieńczeniem rocznego cyklu sprawozdawczego jest sporządzenie przez organ wykonawczy rocznego sprawozdania z wykonania budżetu gminy (Dz.U.

2024, poz. 1530). Dokument ten, którego termin złożenia radzie gminy i RIO upływa 31 maja roku następującego po roku budżetowym, ma charakter syntetyczny i kompleksowy. Jest to najważniejszy instrument służący do podsumowania, oceny i rozliczenia całorocznej działalności finansowej władz wykonawczych. Jego struktura obejmuje dwie zasadnicze części. Pierwsza, ilościowa, zawiera zestawienia tabelaryczne prezentujące wykonanie dochodów i wydatków w szczegółowości nie mniejszej niż w uchwale budżetowej, a także dane dotyczące wyniku budżetu, stanu zadłużenia i wykonania planów finansowych samorządowych jednostek organizacyjnych. Druga, opisowa, ma kluczowe znaczenie analityczne – to w niej zarząd JST wyjaśnia przyczyny ewentualnych różnic między planem a wykonaniem, opisuje przebieg realizacji kluczowych zadań i inwestycji oraz ocenia stopień osiągnięcia celów polityki lokalnej.

Procedura związana z rocznym sprawozdaniem jest ściśle sformalizowana i stanowi kulminacyjny moment w procesie kontroli. Po sporządzeniu sprawozdania wójt przekazuje je do Regionalnej Izby Obrachunkowej w celu uzyskania opinii. Następnie, wraz z opinią RIO oraz sprawozdaniem finansowym, przedkłada je radzie gminy. Rada, na podstawie tych dokumentów, dokonuje oceny i podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia wójtowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu. Głosowanie nad absolutorium jest najdonioślejszym aktem egzekwowania politycznej odpowiedzialności organu wykonawczego. Jest to moment, w którym organ stanowiący, reprezentujący mieszkańców, formalnie ocenia, czy wójt prawidłowo i skutecznie zarządzał finansami publicznymi w minionym roku. Podjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium, choć samo w sobie nie jest równoznaczne z odwołaniem wójta, ma poważne konsekwencje polityczne i prawne. Jest to wyraźny sygnał braku zaufania ze strony rady i może stanowić podstawę do podjęcia przez radę inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego (Portal prawa samorządowego, 2025).

Właśnie w procesie absolutoryjnym najpełniej ujawnia się złożona interakcja między kontrolą finansową, prawną i polityczną. Regionalna Izba Obrachunkowa, wydając swoją opinię, dokonuje oceny technokratycznej – sprawdza zgodność sprawozdania z prawem, zasadami rachunkowości i uchwałą budżetową. Jej ocena jest co do zasady obiektywna i oparta na merytorycznych kryteriach. Pozytywna opinia RIO świadczy o tym, że z formalnego i finansowego punktu widzenia budżet został wykonany prawidłowo. Rada gminy natomiast, podejmując decyzję o absolutorium, dokonuje oceny politycznej. Może ona, mimo drobnych uchybień wskazanych przez RIO, udzielić absolutorium, uznając, że ogólne

cele polityczne wójta zostały zrealizowane z korzyścią dla gminy. Z drugiej strony, rada będąca w opozycji do wójta może próbować wykorzystać nawet niewielkie nieprawidłowości jako pretekst do nieudzielenia absolutorium, wyrażając w ten sposób swoją dezaprobatę dla całokształtu jego polityki. Prawo stara się jednak ograniczać tę dowolność, stanowiąc, że nieudzielenie absolutorium może nastąpić tylko w przypadku negatywnej oceny wykonania budżetu, a nie z powodu ogólnej niechęci politycznej (Skrzypiec & Długosz, 2007).

Rola raportu o stanie gminy

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji corocznego raportu o stanie gminy stanowi jedną z najistotniejszych zmian w architekturze nadzoru i kontroli w samorządzie terytorialnym w ostatnich latach. Nowelizacja ustaw samorządowych, która weszła w życie w 2018 roku, nałożyła na organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (JST) obowiązek sporządzania i przedstawiania organom stanowiącym kompleksowego podsumowania swojej działalności (Sześciło, 2021). Celem ustawodawcy było przede wszystkim zwiększenie transparentności działań wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz wzmocnienie instrumentarium kontrolnego, jakim dysponują rady gmin. W zamyśle legislatora raport miał stać się mechanizmem rozliczalności, który wykracza poza tradycyjną, skoncentrowaną na finansach, kontrolę sprawowaną w ramach procedury absolutoryjnej, obejmując merytoryczne aspekty zarządzania wspólnotą lokalną (Baranowska-Zając, 2019).

Fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania tej instytucji ma artykuł 28aa Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), który precyzyjnie określa ramy prawne raportu. Zgodnie z jego treścią, wójt jest zobowiązany przedstawić radzie gminy raport w terminie do 31 maja każdego roku. Ten sztywno określony termin nie jest przypadkowy – został zsynchronizowany z rocznym cyklem sprawozdawczości budżetowej, co ma kluczowe znaczenie dla integracji oceny merytorycznej i finansowej. Ustawa definiuje również minimalny, obligatoryjny zakres treściowy dokumentu. Raport musi obejmować „podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego". Co istotne, ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do uszczegółowienia tych wymogów w drodze odrębnej uchwały (Sześciło, 2021). Daje to organowi stanowiącemu potężne narzędzie do egzekwowania informacji w kluczowych dla lokalnej społeczności obszarach i dostosowania struktury

raportu do specyfiki danej gminy. Ponadto, w odpowiedzi na rosnące znaczenie kwestii środowiskowych, od 11 stycznia 2025 roku w gminach posiadających miejski plan adaptacji do zmian klimatu, raport musi obligatoryjnie uwzględniać wnioski i rekomendacje zawarte w sprawozdaniach z monitoringu tych planów (Portal prawa samorządowego, 2025). Analiza praktyki funkcjonowania raportu ujawnia jednak, że jego skuteczność nie jest gwarantowana wyłącznie przez literę prawa. Celowo szerokie sformułowanie ustawowe, nakazujące przedstawienie „podsumowania działalności wójta", jest rozwiązaniem o dwojakim charakterze. Z jednej strony zapewnia elastyczność, pozwalając na dostosowanie treści raportu do unikalnych wyzwań i priorytetów danej gminy. Z drugiej strony, ta sama nieostrość stwarza pole do nadużyć. Organy wykonawcze mogą wykorzystywać ją do tworzenia ogólnikowych, autopromocyjnych dokumentów, tzw. „laurek", które eksponują sukcesy, pomijając jednocześnie problemy i obszary wymagające poprawy. W rezultacie, dokument mający być narzędziem krytycznej oceny, przekształca się w materiał public relations. Efektywność raportu jako mechanizmu kontrolnego zależy zatem nie tyle od samego istnienia obowiązku prawnego, ile od politycznej woli i zdolności analitycznych rady gminy. To właśnie aktywne korzystanie z uprawnienia do określenia szczegółowych wymogów dla raportu staje się kluczowym, choć wciąż zbyt rzadko wykorzystywanym, narzędziem pozwalającym na realizację pierwotnej intencji ustawodawcy i przekształcenie potencjalnej kontroli w kontrolę faktyczną (Sześciło, 2021).

Raport o stanie gminy pełni w systemie zarządzania lokalnego trzy fundamentalne, wzajemnie powiązane funkcje: informacyjną, kontrolną oraz sprawozdawczo-ewaluacyjną. Każda z nich odgrywa kluczową rolę w procesie budowania transparentnej i odpowiedzialnej administracji samorządowej.

Funkcja informacyjna polega na syntetycznym przedstawieniu kluczowych danych dotyczących stanu gminy, jej rozwoju społeczno-gospodarczego, zrealizowanych zadań oraz ogólnej kondycji, w tym finansowej. Raport ma stanowić swoiste kompendium wiedzy, które w przystępnej formie agreguje informacje rozproszone w wielu innych dokumentach urzędowych. Jego adresatami są nie tylko radni, dla których jest on podstawą do merytorycznej dyskusji, ale przede wszystkim mieszkańcy. Dzięki publikacji raportu, obywatele zyskują dostęp do ustrukturyzowanej i kompleksowej wiedzy o funkcjonowaniu ich samorządu, co stanowi fundament świadomego udziału w życiu publicznym. Niestety, praktyka pokazuje, że realizacja tej funkcji napotyka na poważne bariery. Raporty często są przeładowane zbędnymi danymi, mają odstraszającą objętość sięgającą kilkuset stron, a ich biurokratyczny język czyni je niezrozumiałymi dla przeciętnego

odbiorcy. Zamiast klarownej syntezy, mieszkańcy otrzymują „natłok informacji", który zaciemnia obraz, zamiast go rozjaśniać, co w konsekwencji podważa sam cel transparentności (Biniasz-Celka, 2020).

Funkcja kontrolna jest uznawana za najistotniejszą rolę raportu. Stanowi on fundamentalne narzędzie w rękach rady gminy, umożliwiające przeprowadzenie corocznej, kompleksowej oceny działalności organu wykonawczego. Ocena ta ma charakter znacznie szerszy niż kontrola finansowa, której zwieńczeniem jest udzielenie absolutorium. Obejmuje ona merytoryczną realizację zadań publicznych, stopień osiągnięcia celów strategicznych oraz efektywność prowadzonych polityk lokalnych. Raport staje się podstawą do przeprowadzenia debaty oraz, co najważniejsze, do głosowania nad wotum zaufania – aktu o charakterze politycznym, który jest najsilniejszym wyrazem kontroli rady nad wójtem (Dolny, 2025).

Funkcja sprawozdawcza i ewaluacyjna formalizuje obowiązek rozliczania się wójta z powierzonych mu zadań. Dokument ten wymusza na organie wykonawczym przedstawienie konkretnych wyników działań w odniesieniu do przyjętych wcześniej dokumentów planistycznych, takich jak strategie rozwoju, programy wieloletnie czy uchwały rady (Sześciło, 2021). W idealnym modelu raport powinien zawierać nie tylko suchy wykaz zrealizowanych projektów, ale również elementy ewaluacji – analizę ich skuteczności, efektywności oraz wpływu na rozwój gminy i jakość życia mieszkańców. Niestety, jak wskazują analizy dotychczasowej praktyki, w raportach często brakuje pogłębionej refleksji, analiz porównawczych (zarówno w perspektywie wieloletniej, jak i w odniesieniu do innych, podobnych gmin) oraz wniosków na przyszłość (Sześciło & Wilk, 2025). Warto podkreślić, że integralną częścią raportu, kluczową dla oceny kondycji gminy, są dane finansowe. Za ich przygotowanie odpowiada skarbnik, co jednoznacznie wskazuje na ścisłe powiązanie raportu z systemem finansowym JST (Niemiec, 2019).

Raport o stanie gminy jest nie tylko dokumentem analitycznym, ale przede wszystkim potężnym instrumentem politycznym, którego centralnym punktem jest debata na forum rady gminy, a ostateczną konsekwencją – głosowanie nad wotum zaufania. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 28aa nakłada jednoznaczny obowiązek przeprowadzenia debaty nad raportem podczas sesji, na której rozpatrywane jest również wykonanie budżetu. Co istotne, raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności, co nadaje mu szczególną rangę i ustawia kontekst dla całej dyskusji absolutoryjnej. Podkreśleniem wagi tej debaty jest również przepis gwarantujący radnym możliwość zabierania głosu bez ograniczeń czasowych, co ma sprzyjać dogłębnej i wszechstronnej analizie działalności wójta (Biniasz-Celka, 2020).

Kulminacją tego procesu jest głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Jest to akt o charakterze czysto politycznym, stanowiący wyraz akceptacji (lub jej braku) dla całokształtu działań organu wykonawczego w minionym roku. Do podjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania wymagana jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady. Ustawodawca wprowadził tu ważną zasadę – niepodjęcie uchwały jest równoznaczne z wyrażeniem wotum nieufności. To rozwiązanie zapobiega sytuacjom, w których brak rozstrzygnięcia paraliżowałby ocenę polityczną. Najpoważniejszą sankcją związaną z raportem jest mechanizm referendalny. W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach, rada gminy zyskuje uprawnienie do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania. Ta potencjalna konsekwencja, choć trudna do zrealizowania w praktyce, znacząco wzmacnia rangę raportu jako narzędzia egzekwowania odpowiedzialności politycznej (Biniasz-Celka, 2020).

Raport o stanie gminy jest nierozerwalnie związany z rocznym cyklem budżetowym, a jego analiza stanowi kluczowy element procedury absolutoryjnej. To powiązanie, zarówno na poziomie proceduralnym, jak i merytorycznym, przekształca ocenę działalności wójta z czysto finansowej w kompleksową ocenę zarządczą (Biniasz-Celka, 2020).

Ustawa o samorządzie gminnym wprost stanowi, że rada gminy rozpatruje raport podczas tej samej sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu. Co więcej, raport jest rozpatrywany w pierwszej kolejności. Taka konstrukcja procedury ma głęboki sens – debata nad merytorycznymi aspektami działalności wójta, zawartymi w raporcie, nadaje ton i stanowi kontekst dla późniejszej, bardziej technicznej dyskusji nad sprawozdaniem finansowym (Biniasz-Celka, 2020).

Raporty w swej treści często przytłaczają czytelnika ogromną objętością i setkami tabel statystycznych, nie oferując jednocześnie syntetycznych podsumowań, analizy trendów czy rekomendacji na przyszłość. Brakuje w nich również kluczowego dla obiektywnej oceny kontekstu, jakim byłoby porównanie wskaźników z innymi, podobnymi jednostkami samorządu. Co więcej, wartość merytoryczną raportów obniżają błędy, takie jak zamieszczanie nieistotnych ciekawostek (np. o najczęściej nadawanych imionach), obszerne cytowanie przepisów prawa czy włączanie podręcznikowych definicji, co skutecznie rozmywa przekaz i odwraca uwagę od istoty problemu (Sześciło & Wilk, 2025).

Drugim poważnym wyzwaniem jest niski poziom zaangażowania społecznego. Mimo ustawowych gwarancji, debata nad raportem rzadko staje się szerokim

forum dialogu obywatelskiego. Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone i leżą zarówno po stronie barier formalnych (konieczność zbierania podpisów), jak i braku aktywnej promocji debaty oraz samego raportu przez władze samorządowe. Te praktyczne niepowodzenia mogą prowadzić do powstania negatywnej pętli sprzężenia zwrotnego, która delegitymizuje całą instytucję. Kiedy radni i mieszkańcy postrzegają raport jako bezwartościowy dokument biurokratyczny lub propagandowy, ich motywacja do zaangażowania spada. Ten brak zainteresowania z kolei utwierdza organ wykonawczy w przekonaniu, że przygotowanie niskiej jakości raportu nie wiąże się z żadnymi negatywnymi konsekwencjami politycznymi. W ten sposób instrument, który miał wzmacniać rozliczalność, poprzez złą implementację może w rzeczywistości pogłębiać cynizm i apatię polityczną (Sześciło & Wilk, 2025).

Aby w pełni wykorzystać potencjał raportu o stanie gminy, konieczne jest wdrożenie dobrych praktyk. Przede wszystkim, raport powinien być dokumentem zwięzłym, przejrzystym i napisanym zrozumiałym dla każdego językiem. Należy skupić się na kluczowych wskaźnikach efektywności, prezentując je w kontekście wieloletnich trendów i w porównaniu do innych JST. Kluczowe jest także aktywne promowanie debaty: publikowanie raportu z odpowiednim wyprzedzeniem, organizowanie spotkań informacyjnych dla mieszkańców czy wykorzystywanie nowoczesnych narzędzi komunikacji. Przede wszystkim jednak to rada gminy musi wziąć na siebie odpowiedzialność za jakość raportu, aktywnie korzystając z prawa do uszczegółowienia jego wymogów i wymuszając na organie wykonawczym przygotowanie dokumentu o wysokiej wartości analitycznej, który będzie realnym, a nie tylko formalnym, narzędziem demokracji lokalnej (Sześciło & Wilk, 2025).

Przykłady dobrych praktyk zarządzania finansami w gminach

Współczesne zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) przechodzi transformację. Obserwujemy odejście od tradycyjnego, pasywnego modelu, skoncentrowanego głównie na legalności i zgodności wydatków z planem rocznym, w kierunku paradygmatu proaktywnego i strategicznego. Nowoczesne podejście postrzega budżet nie jako dokument księgowy, lecz jako kluczowe narzędzie realizacji lokalnej polityki rozwojowej (Kłak, 2022). Wymaga ono integracji zasad efektywności, skuteczności, transparentności oraz długofalowej stabilności w codziennym procesie decyzyjnym.

Wieloletnia prognoza finansowa (WPF), wprowadzona ustawą o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku, stanowi fundament strategicznego zarządzania finansami w samorządzie. Jest to dokument wykraczający poza ramy rocznego budżetu, który pozwala na powiązanie bieżącego planowania finansowego z długoterminową strategią rozwoju gminy. Jej nadrzędnym celem jest ocena długoterminowego potencjału finansowego JST, prognozowanie niezbędnych wydatków bieżących oraz, co kluczowe, określenie realnych możliwości inwestycyjnych w perspektywie co najmniej kilku lat (Ćwieląg, 2020).

Funkcje WPF są wielowymiarowe. Po pierwsze, jest to kluczowe narzędzie planowania strategicznego, które wymusza na władzach lokalnych myślenie perspektywiczne i zapobiega podejmowaniu pochopnych decyzji, które mogłyby zagrozić przyszłej stabilności finansowej. Po drugie, WPF odgrywa zasadniczą rolę w zarządzaniu długiem komunalnym. Poprzez precyzyjne prognozowanie dochodów, wydatków oraz wyniku budżetu, pozwala na bezpieczne planowanie nowych zobowiązań i kosztów ich obsługi, zapewniając zgodność z ustawowymi limitami zadłużenia. Po trzecie, dokument ten znacząco podnosi poziom transparentności i przewidywalności działań samorządu. Publiczne przedstawienie długofalowych planów finansowych wzmacnia wiarygodność gminy w oczach instytucji finansowych, agencji ratingowych oraz samych mieszkańców, co bezpośrednio przekłada się na jej zdolność kredytową (Będzieszak, 2023).

Wysokiej jakości, realistyczna wieloletnia prognoza finansowa może inicjować swoisty mechanizm pozytywnego sprzężenia zwrotnego, tworząc cnotliwy cykl kondycji finansowej. Demonstracja przez gminę zdolności do dalekowzrocznego planowania i sprawowania pełnej kontroli nad finansami publicznymi jest sygnałem dla rynków finansowych i agencji ratingowych, takich jak Fitch oceniająca wiarygodność Białegostoku (Bitner & Sierak, 2022). Taki sygnał obniża postrzegane ryzyko, co może prowadzić do uzyskania wyższego ratingu kredytowego. Wyższy rating z kolei przekłada się na niższe koszty pozyskania kapitału, czyli niższe oprocentowanie kredytów i obligacji. Redukcja kosztów obsługi długu, takich jak 240 mln zł planowane przez Wrocław (Sutryk, 2024), uwalnia dodatkowe środki w budżecie, które mogą być przeznaczone na inwestycje lub poprawę jakości usług publicznych. To z kolei dalej wzmacnia pozycję finansową i rozwojową gminy, zamykając pozytywną pętlę.

Budżetowanie zadaniowe jest jednym z kluczowych narzędzi wywodzących się z filozofii nowego zarządzania publicznego. Koncepcja ta zakłada przeniesienie do sektora publicznego sprawdzonych w sektorze prywatnym metod zarządczych, zorientowanych na osiąganie konkretnych wyników i maksymalizację

efektywności, a nie tylko na formalną poprawność procedur (Kaczurak-Kozak, 2013). Istota budżetu zadaniowego polega na ścisłym powiązaniu wydatków publicznych z precyzyjnie zdefiniowanymi, zhierarchizowanymi i mierzalnymi celami. Metoda ta pozwala odpowiedzieć na fundamentalne pytania, których nie stawia budżet tradycyjny: jakie zadania są realizowane i jakie są ich koszty, ale przede wszystkim – jakie cele mają być dzięki nim osiągnięte i jakie konkretne rezultaty przyniosą poniesione nakłady. Wymaga to stworzenia systemu mierników, które pozwalają ocenić zarówno skuteczność (stopień realizacji założonych celów), jak i efektywność (relację poniesionych nakładów do osiągniętych efektów).

W Polsce budżetowanie zadaniowe ma dwojaką historię. Na szczeblu samorządowym pierwsze próby jego wdrażania miały miejsce już w latach 90. XX wieku, a prekursorem był Kraków, za którym podążyły inne duże miasta. Inicjatywy te miały charakter dobrowolny i często były wspierane przez programy międzynarodowe. Obecnie, mimo że budżet zadaniowy jest obowiązkowy dla sektora rządowego, dla jednostek samorządu terytorialnego jego stosowanie pozostaje fakultatywne. Ta prawna dowolność sprawia, że jego implementacja na poziomie lokalnym jest bardzo zróżnicowana. Główną barierą we wdrożeniu jest konieczność posiadania zaawansowanych systemów ewidencji księgowej, które umożliwiają kalkulację kosztu jednostkowego poszczególnych usług publicznych, co jest trudne do osiągnięcia w ramach tradycyjnej, kasowej rachunkowości budżetowej.

Najważniejszą w ostatnich latach inicjatywą w tym obszarze jest utworzenie centralnego rejestru umów (CRU), który ma za zadanie gromadzić i udostępniać w jednym miejscu informacje o umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych. Wdrożenie tego narzędzia zaplanowano etapowo: od 1 stycznia 2026 roku obowiązek obejmie jednostki rządowe, od 1 lipca 2026 roku – jednostki samorządu terytorialnego, a od 1 stycznia 2027 roku – pozostałe podmioty sektora. Rejestr, prowadzony przez Ministra Finansów, ma zapewnić obywatelom łatwy dostęp do informacji, wzmacniając społeczną kontrolę nad wydatkami publicznymi (Mazur, 2025).

Jednakże, projektowane przepisy wzbudziły poważne kontrowersje, głównie za sprawą propozycji wprowadzenia progu wartości umowy, od którego podlegałaby ona rejestracji. Ustalenie tego progu na poziomie 10 000 zł netto spotkało się z ostrą krytyką ze strony organizacji pozarządowych i ekspertów (Tokarczyk, 2024). Argumentują oni, że tak wysoki próg w praktyce zniweczy ideę rejestru, ukrywając przed opinią publiczną ogromną większość transakcji. Krytyka ta znajduje mocne uzasadnienie w danych. Analizy Instytutu Finansów Publicznych, oparte na przykładzie miasta Oleśnica, które prowadzi własny, lokalny rejestr

umów, wykazały, że aż 84% zawieranych tam umów i realizowanych wydatków opiewa na kwoty niższe niż proponowane 10 000 zł. Oznacza to, że w przypadku wielu mniejszych i średnich gmin, centralny rejestr w proponowanym kształcie byłby niemal pusty, a jego funkcja kontrolna stałaby się iluzoryczna (Dudek & Grygo, 2025).

Budżet obywatelski, zwany również partycypacyjnym, jest narzędziem demokracji deliberatywnej, które umożliwia mieszkańcom bezpośrednie decydowanie o przeznaczeniu części budżetu gminy. Jego podstawowym celem jest zwiększenie zaangażowania obywatelskiego w sprawy lokalne, lepsze dostosowanie wydatków publicznych do rzeczywistych potrzeb i oczekiwań społeczności, a także wzmocnienie legitymizacji i zaufania do władz samorządowych (Błaszak, 2023).

Skala finansowa tych inicjatyw w Polsce jest znacząca i świadczy o ich rosnącej randze. W Warszawie, w ramach 11. edycji budżetu obywatelskiego na rok 2025, do dyspozycji mieszkańców oddano kwotę ponad 105,7 mln zł. Została ona podzielona na pulę ogólnomiejską, wynoszącą 31,7 mln zł oraz 18 pul dzielnicowych o łącznej wartości 74 mln zł (Miasto Stołeczne Warszawa, 2025). Z kolei w województwie łódzkim, w ramach programu „ŁÓDZKIE NA PLUS" na 2025 rok, przeznaczono 8 mln zł. Środki te podzielono według specyficznej struktury: 25% (2 mln zł) na zadania o charakterze wojewódzkim, a pozostałe 75% (6 mln zł) na 24 pule powiatowe, po 250 tys. zł każda (Budżet Obywatelski Województwa Łódzkiego, 2025).

Typowy proces budżetu obywatelskiego obejmuje zgłaszanie projektów przez mieszkańców, ich weryfikację formalno-prawną przez urzędników oraz ogólnodostępne głosowanie. Analiza regulaminów pokazuje, jak różnorodne zadania mogą być finansowane. Przykład województwa łódzkiego ilustruje celowe rozróżnienie typów projektów: w puli wojewódzkiej finansowane są zadania inwestycyjne i remontowe, natomiast w pulach powiatowych – projekty „miękkie", o charakterze nieinwestycyjnym, takie jak zadania sportowe, kulturalne, ekologiczne czy związane z bezpieczeństwem publicznym (Budżet Obywatelski Województwa Łódzkiego, 2025). Taka konstrukcja pokazuje, że mechanizm ten może być elastycznie dostosowywany do różnych priorytetów strategicznych.

Strategia Rozwoju Gminy Obrazów na lata 2015–2025 zakłada, że dalszy rozwój gminy wymaga konsekwentnego utrzymania dyscypliny finansowej i racjonalnego planowania budżetowego. Władze samorządowe stawiają na inwestycje prorozwojowe finansowane w dużej mierze ze środków zewnętrznych, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności finansów publicznych. Takie

podejście pozwala łączyć ostrożność fiskalną z ambitnymi planami inwestycyjnymi, co stanowi podstawę zrównoważonego rozwoju gminy (Strategia rozwoju Gminy Obrazów na lata 2015–2025).

Rozdział 4

Analiza i ocena realizacji budżetu Gminy Obrazów w latach 2022–2024

Metodologia

Niniejszy rozdział ma na celu przeprowadzenie analizy i oceny realizacji budżetu Gminy Obrazów w okresie od 2022 do 2024 roku. Budżet jednostki samorządu terytorialnego (JST) stanowi podstawowe narzędzie prowadzenia gospodarki finansowej, odzwierciedlając priorytety polityki publicznej i kierunki rozwoju lokalnego. Jego szczegółowa analiza pozwala na ocenę kondycji finansowej gminy, efektywności zarządzania środkami publicznymi oraz zdolności do realizacji zadań własnych i zleconych. Metodologia badawcza zastosowana w niniejszym rozdziale opiera się na analizie wskaźnikowej, wykorzystującej zestaw mierników opracowanych przez Ministerstwo Finansów. Użycie tej ustandaryzowanej metodologii pozwala na obiektywną i porównywalną ocenę struktury budżetu, stabilności finansowej oraz potencjału inwestycyjnego analizowanej jednostki.

Struktura rozdziału została zaprojektowana w sposób umożliwiający kompleksowe zbadanie finansów gminy. Rozpoczyna się od przedstawienia charakterystyki społeczno-gospodarczej Gminy Obrazów, która tworzy kontekst dla dalszych analiz. Następnie szczegółowemu badaniu poddane zostają dochody i wydatki budżetowe, ich struktura, dynamika oraz kluczowe zmiany w czasie. Kolejne podrozdziały koncentrują się na wyniku budżetu i jego konsekwencjach, dogłębnej analizie wskaźników finansowych oraz syntetycznej ocenie poziomu zadłużenia i możliwości inwestycyjnych gminy.

Charakterystyka społeczno-gospodarcza gminy Obrazów

Gmina Obrazów jest jednostką samorządu terytorialnego o charakterze wiejskim, zlokalizowaną w powiecie sandomierskim, w województwie świętokrzyskim. Jej profil gospodarczy jest silnie zdeterminowany przez rolnictwo, które stanowi dominującą gałąź lokalnej ekonomii. Taka specyfika ma bezpośrednie implikacje dla struktury finansowej gminy. Rolniczy charakter gospodarki sugeruje istnienie strukturalnych ograniczeń w zakresie generowania dochodów własnych. Baza podatkowa, oparta głównie na podatku rolnym i od nieruchomości o niższej wartości niż w ośrodkach zurbanizowanych, z natury rzeczy ogranicza potencjał dochodowy gminy. W konsekwencji, jednostka ta staje się w znacznym stopniu zależna od zewnętrznych źródeł finansowania, takich jak subwencje i dotacje z budżetu centralnego, co zostanie szczegółowo przeanalizowane w dalszej części rozdziału.

Analiza demograficzna w badanym okresie wskazuje na pewną niestabilność. W 2022 roku liczba mieszkańców wynosiła 6 309, by w 2023 roku spaść do 6 050, a następnie w 2024 roku odnotować nieznaczny wzrost do 6 163 osób. Ta fluktuacja populacji ma istotne znaczenie dla interpretacji wskaźników finansowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (per capita). Spadek liczby ludności, jaki miał miejsce w 2023 roku, może prowadzić do sztucznego zawyżenia wartości wskaźników, jeżeli wielkości nominalne (np. kwota transferów bieżących) nie ulegają proporcjonalnemu obniżeniu. Zmiany te wymagają zatem ostrożnej interpretacji, uwzględniającej zarówno dane finansowe, jak i dynamikę demograficzną, aby uniknąć błędnych wniosków dotyczących rzeczywistego potencjału finansowego gminy.

Metody i narzędzia badawcze – charakterystyka wybranych wskaźników

Ważnym narzędziem oceny i analizy sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest saldo budżetu, czyli różnica między dochodami budżetowymi a wydatkami budżetowymi, stanowiące deficyt, nadwyżkę lub równowagę budżetową. Wynik budżetu odzwierciedla bieżącą sytuację finansową jednostki oraz pozwala ocenić skuteczność i umiejętność zarządzania strumieniami dochodów budżetowych i rozmiarami dokonywanych wydatków. Odpowiednia analiza powstawania deficytów lub nadwyżek powinna uwzględniać nie tylko aspekty ekonomiczne, ale również socjologiczne, polityczne i organizacyjne (Sołtyk, 2020).

Przy analizie wskaźnikowej istotne jest, aby uwzględnić zakres dostępnych mierników. W literaturze przedmiotu wyróżnia się cztery kluczowe grupy wskaźników służących do oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Pierwsza grupa to wskaźniki płynności, które oceniają zdolność jednostki do terminowego regulowania bieżących zobowiązań. Druga grupa obejmuje wskaźniki zadłużenia, które dostarczają informacji na temat poziomu zadłużenia oraz możliwości jego obsługi. Trzecia kategoria dotyczy atrakcyjności JST, natomiast czwarta grupa koncentruje się na wskaźnikach samodzielności finansowej jednostek samorządowych (Cisek & Kozłowski, 2016).

W niniejszej analizie zastosowane zostały wskaźniki opracowane przez Ministerstwo Finansów. Dzięki zastosowaniu zestawu wskaźników opracowanych przez Ministerstwo Finansów możliwe jest precyzyjne określenie struktury budżetu, efektywności zarządzania środkami publicznymi oraz stabilności finansowej jednostki.

Wybrane wskaźniki opracowane przez Ministerstwo Finansów:

1. Wskaźnik $_{WB1}$ – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem:

$$W_{B1} = \frac{Db}{Do}$$

Do – dochody ogółem,
Db – dochody bieżące (dochody niebędące dochodami majątkowymi).

Wskaźnik Wb_1 prezentuje udział dochodów bieżących w całości dochodów.

2. Wskaźnik W_{B2} – udział transferów bieżących w dochodach bieżących:

$$W_{B2} = \frac{Tb}{Db}$$

Tb – transfery bieżące,
Db – dochody bieżące (dochody niebędące dochodami majątkowymi).

Wskaźnik W_{B2} prezentuje jaką część dochodów bieżących stanowią transfery bieżące.

3. Wskaźnik W_{B3} – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących:

$$W_{B3} = \frac{No}{Db}$$

No – nadwyżka operacyjna (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi),
Db – dochody bieżące (dochody niebędące dochodami majątkowymi).

Wskaźnik W_{B3} pokazuje stopień w jakim jednostka samorządu terytorialnego mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązanie w stosunku do osiągniętych dochodów bieżących. Wyższa wartość tego wskaźnika wskazuje na większe możliwości inwestycyjne danej gminy lub większe możliwości do zwiększania wydatków bieżących.

4. Wskaźnik W_{B4} – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem

$$W_{B4} = \frac{Wm}{Wo}$$

Wm – wydatki majątkowe,
Wo – wydatki ogółem.

Wskaźnik W_{B4} pokazują procentowy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.

5. Wskaźnik W_{B5} – obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń

$$W_{B5} = \frac{Ww}{Wb}$$

Ww – wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych lub współfinansowanych środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Wskaźnik W_{B5} prezentuje udział wydatków na wynagrodzenia i pochodnych od wynagrodzeń w wydatkach bieżących.

6. Wskaźnik W_{B6}- udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem

$$W_{B6} = \frac{No+Sm}{Do}$$

Do – dochody ogółem,
Sm – dochody ze sprzedaży majątku,
No – nadwyżka operacyjna,
Wb – wydatki bieżące (wydatki niebędące wydatkami majątkowymi).

Wskaźnik W_{B6} prezentuje udział nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem. Wartość wskaźnik ujemna oznacza ze jednostka samorządu terytorialnego nie wypracuje nadwyżki operacyjnej, a osiągnięte przez gminę dochody ze sprzedaży majątku nie wystarczą na pokrycie deficytu operacyjnego.

7. Wskaźnik W_{Z1} – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem

$$W_{Z1} = \frac{Zo}{Do}$$

Do – dochody ogółem,
Zo – zobowiązania według tytułów dłużnych.

Wskaźnik W_{Z1} pokazuje jaki udział mają zobowiązania ogółem w dochodach ogółem

8. Wskaźnik W_{L1} – transfery bieżące na mieszkańca

$$W_{L1} = \frac{Tb}{L}$$

Tb – transfery bieżące,
L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

Wskaźnik W_{L1} prezentuje jaka ilość transferów bieżących przypada na mieszkańca gminy. Wskaźnik ten określa potencjał finansowy gminy, im większa wartość wskaźnika tym większy potencjał finansowy.

9. Wskaźnik W_{L2} - nadwyżka operacyjna na mieszkańca

$$W_{L2} = \frac{No}{L}$$

No – nadwyżka operacyjna,
L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

Wskaźnik W_{L2} obrazuje jaka ilość nadwyżki operacyjnej przypada na jednego mieszkańca gminy. Wskaźnik ten im jest wyższy tym większy jest potencjał finansowy gminy.

10. Wskaźnik W_{B7} - udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych (wskaźnik samofinansowania)

$$W_{B7} = \frac{No+Dm}{Wm}$$

Dm – dochody majątkowe,
No – nadwyżka operacyjna,
Wm – wydatki majątkowe.

Wskaźnik W_{B7} określa w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje środkami własnymi. Wysoka wartość tego wskaźnik świadczy o wysokiej zdolności do samofinansowania przez gminę inwestycji. Relacja więc ta pokazuje jakie jest ryzyko utraty płynności finansowej przez gminę.

Dochody gminy – struktura, dynamika i źródła finansowania

Budżet stanowi podstawę gospodarki finansowej gminy. Natomiast najważniejszym źródłem informacji o wykonaniu budżetu, stopniu realizacji planu i sposobie dysponowania środkami przez jednostkę jest sprawozdawczość budżetowa. Sprawozdawczość umożliwia przeprowadzenie analizy stanu finansowego gminy oraz porównanie sposobu gospodarowania środkami finansowymi w poszczególnych okresach poprzez wielkości zrealizowanych dochodów i wydatków. Sprawozdawczość budżetowa jest również istotna w kontekście tworzenia przyszłych budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz dla innych organów, w tym dla podmiotów kontrolnych. Aby dokonać analizy dochodów gminy należy odwołać się do sprawozdania

Rb-27S, które dotyczy wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza dochodów budżetowych Gminy Obrazów w latach 2022–2024 ukazuje złożony obraz zmian zarówno w ich wysokości, jak i strukturze. Dochody ogółem pozostawały na stabilnym poziomie w latach 2022 (39,51 mln PLN) i 2023 (39,45 mln PLN), po czym w 2024 roku nastąpił ich gwałtowny wzrost do 49,80 mln PLN. Z kolei dochody bieżące, stanowiące podstawę finansowania działalności operacyjnej, charakteryzowały się większą zmiennością: spadły z 38,85 mln PLN w 2022 roku do 33,84 mln PLN w 2023 roku, by w 2024 roku wzrosnąć do 37,84 mln PLN. Kluczową tendencją w strukturze dochodów jest malejący udział dochodów bieżących w dochodach ogółem, co ilustruje wskaźnik WB1.

Tabela 14. Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem w Gminie Obrazów w latach 2022–2024 (wskaźnik WB1)

Specyfikacja	2022	2023	2024
Dochody bieżące [PLN]	38 846 806,18	33 844 563,77	37 844 538,63
Dochody ogółem [PLN]	39 514 164,17	39 454 033,63	49 799 874,10
Udział [%]	98,31	85,78	75,99

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy Obrazów za lata 2022–2024.

Wskaźnik WB1 obniżył się z 98,31% w 2022 roku do 75,99% w 2024 roku, co oznacza spadek o ponad 22 punkty procentowe. Taka dynamika, w połączeniu ze skokowym wzrostem dochodów ogółem w 2024 roku, prowadzi do fundamentalnego wniosku: poprawa sytuacji finansowej gminy w ostatnim analizowanym roku nie wynikała ze wzmocnienia jej bieżącej, operacyjnej bazy dochodowej. Była ona efektem potężnego napływu dochodów majątkowych, które w 2024 roku wyniosły blisko 12 mln PLN (różnica między dochodami ogółem a bieżącymi). Wskazuje to, że wzrost dochodów miał charakter jednorazowy i był związany z pozyskaniem środków na inwestycje lub sprzedażą majątku, a nie ze zrównoważonym rozwojem lokalnej gospodarki. Potwierdzeniem strukturalnych uwarunkowań finansów gminy, wynikających z jej rolniczego charakteru, jest wysoka i stała zależność od transferów zewnętrznych, mierzona wskaźnikiem WB2.

Tabela 15. Udział transferów bieżących w dochodach bieżących w Gminie Obrazów w latach 2022–2024 (Wskaźnik WB2)

Specyfikacja	2022	2023	2024
Transfery bieżące [PLN]	26 581 791,22	26 537 834,56	26 604 145,52
Dochody bieżące [PLN]	38 846 806,18	33 844 563,77	37 844 538,63
Udział transferów bieżących w dochodach bieżących gminy Obrazów [%]	68,43	78,41	70,30

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy Obrazów za lata 2022–2024.

Wskaźnik WB2 utrzymywał się na poziomie od 68% do ponad 78%, co oznacza, że od 2/3 do ponad 3/4 dochodów operacyjnych gminy pochodziło ze środków przekazywanych z budżetu centralnego. Taka struktura dochodów świadczy o ograniczonej autonomii finansowej i naraża budżet gminy na ryzyko związane ze zmianami w polityce rządu centralnego. Jakiekolwiek modyfikacje w algorytmach podziału subwencji czy dostępności dotacji mogą mieć natychmiastowy i dotkliwy wpływ na zdolność gminy do świadczenia podstawowych usług publicznych. Co ciekawe, mimo stabilnej łącznej kwoty transferów (ok. 26,5 mln PLN rocznie), ich wewnętrzna struktura ulegała zmianom: obserwowano systematyczny spadek kwoty dotacji, który był kompensowany wzrostem subwencji.

Wydatki gminy – proporcje, priorytety i zmiany w czasie

Oprócz dochodów, bardzo ważnym elementem budżetu są też wydatki, służące realizacji zadań jednostki i zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa, co umożliwia prawidłowe funkcjonowanie gminy. Każda jednostka samorządu terytorialnego (JST) musi jednak szczególnie dbać o racjonalność i efektywność ponoszonych wydatków. Analiza wydatków gminy dostarcza informacji o sposobie dysponowania środkami przez jednostkę, co z kolei wskazuje na jej kierunki i preferencje. Źródłem informacji o poniesionych przez gminę wydatkach jest sprawozdanie Rb-28S, dotyczące wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza wydatków budżetu Gminy Obrazów wskazuje na rosnące zaangażowanie finansowe oraz na istotną reorientację priorytetów w badanym okresie. Wydatki ogółem wzrosły z 38,83 mln PLN w 2022 roku do 45,00 mln PLN

w 2023 roku, utrzymując się na wysokim poziomie 46,06 mln PLN w roku 2024. Najbardziej znaczącą zmianą w polityce budżetowej gminy był gwałtowny wzrost nakładów inwestycyjnych, co odzwierciedla wskaźnik WB4.

Tabela 16. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w Gminie Obrazów w latach 2022–2024 (Wskaźnik WB4)

Specyfikacja	2022	2023	2024
Wydatki majątkowe [PLN]	2 822 598,83	12 550 649,11	10 579 501,11
Wydatki ogółem [PLN]	38 827 637,24	44 997 933,38	46 063 460,98
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem [%]	7,27	27,89	22,97

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy Obrazów za lata 2022–2024.

Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wzrósł z zaledwie 7,27% w 2022 roku do niemal 28% w roku 2023, co sygnalizuje strategiczną decyzję władz gminy o intensyfikacji działań rozwojowych. Wzrost ten ma bezpośredni związek z wynikiem budżetowym. W 2022 roku, przy niskich inwestycjach, gmina odnotowała nadwyżkę. W 2023 roku, gdy wydatki majątkowe wzrosły ponad czterokrotnie w ujęciu nominalnym (z 2,8 mln PLN do 12,5 mln PLN), budżet zanotował głęboki deficyt, mimo stabilnego poziomu dochodów. Dowodzi to, że deficyt nie był wynikiem braku kontroli nad wydatkami bieżącymi, lecz świadomą konsekwencją proinwestycyjnej polityki. Jednocześnie, w strukturze wydatków bieżących narasta zjawisko sztywności budżetowej, co obrazuje wskaźnik WB5.

Tabela 17. Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od nich w Gminie Obrazów w latach 2022–2024 (Wskaźnik WB5)

Specyfikacja	2022	2023	2024
Wydatki na wynagrodzenia i pochodne [PLN]	10 168 803,75	10 794 488,56	13 617 255,67
Wydatki bieżące [PLN]	36 005 038,41	32 447 284,27	35 483 959,87
Obciążenie wydatków bieżących wynagrodzeniami i pochodnymi [%]	28,24	33,27	38,38

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy Obrazów za lata 2022–2024.

Udział kosztów związanych z wynagrodzeniami w wydatkach bieżących systematycznie rósł, osiągając w 2024 roku poziom 38,38%. W ujęciu nominalnym koszty te wzrosły w ciągu trzech lat o ponad 3 mln PLN. Równoczesny wzrost nakładów inwestycyjnych i sztywnych wydatków na wynagrodzenia prowadzi do „ściskania" budżetu. Coraz większa jego część jest z góry zdeterminowana, co ogranicza elastyczność władz w reagowaniu na nieprzewidziane potrzeby i finansowaniu innych zadań operacyjnych. W przyszłości gmina może stanąć przed trudnym wyborem między utrzymaniem tempa inwestycji a pokryciem rosnących, stałych kosztów funkcjonowania.

Wynik budżetu i jego konsekwencje

Wynik budżetu Gminy Obrazów w analizowanym okresie charakteryzował się dużą zmiennością, która bezpośrednio odzwierciedlała przyjętą strategię finansową.

Tabela 18. Wyniki budżetów Gminy Obrazów w latach 2022–2024 w [PLN]

Specyfikacja	2022	2023	2024
Dochody budżetowe	39 514 164,17	39 454 033,63	49 799 874,11
Wydatki budżetowe	38 827 637,24	44 997 933,38	46 063 460,98
Wynik budżetu	686 526,93	–5 543 899,75	3 736 413,13

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych Gminy Obrazów w latach 2022–2024.

W 2022 roku budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 0,69 mln PLN. Rok 2023 przyniósł gwałtowne załamanie wyniku i deficyt na poziomie -5,54 mln PLN, po czym w 2024 roku ponownie odnotowano znaczącą nadwyżkę w wysokości 3,74 mln PLN. Tak gwałtowne wahania wyniku budżetowego nie świadczą o chaotycznym zarządzaniu, lecz o realizacji odważnej, cyklicznej strategii inwestycyjnej. Analiza danych sugeruje, że gmina w 2022 roku akumulowała środki (co przełożyło się na nadwyżkę), aby w 2023 roku uruchomić szeroko zakrojony program inwestycyjny, który czasowo wprowadził budżet w stan deficytu. Następnie, w 2024 roku, gmina zrealizowała dochody majątkowe (prawdopodobnie dotacje inwestycyjne lub wpływy ze sprzedaży mienia), które nie tylko pokryły wcześniejszy niedobór, ale także pozwoliły wygenerować wysoką nadwyżkę. Taka strategia, choć proaktywna i zorientowana na rozwój, jest obarczona

wysokim ryzykiem. Jej powodzenie było bowiem w pełni uzależnione od skutecznego pozyskania jednorazowych, niegwarantowanych dochodów kapitałowych w 2024 roku. Gdyby te środki nie wpłynęły do budżetu, gmina stanęłaby w obliczu poważnego kryzysu zadłużenia.

Wskaźniki finansowe

Wskaźniki WB1 i WB2, wskazują na rosnące znaczenie dochodów majątkowych oraz na trwałą, wysoką zależność od transferów z budżetu państwa. Z kolei wskaźniki WB4 i WB5 ujawniły strategiczny zwrot w kierunku inwestycji oraz narastający problem sztywności wydatków bieżących.

Nadwyżka operacyjna, czyli różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, jest kluczowym miernikiem zdrowia finansów JST, określającym jej zdolność do finansowania rozwoju i obsługi długu.

Tabela 19. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących w Gminie Obrazów w latach 2022–2024 (Wskaźnik WB3)

Specyfikacja	2022	2023	2024
Nadwyżka operacyjna [PLN]	2 841 767,77	1 397 279,50	3 539 751,27
Dochody bieżące [PLN]	38 846 806,18	33 844 563,77	37 844 538,63
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących [%]	7,32	4,13	9,35

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych Gminy Obrazów za lata 2022–2024.

Wskaźnik WB3 pokazuje, że zdolność gminy do generowania nadwyżki operacyjnej uległa znacznemu osłabieniu w 2023 roku, spadając do 4,13%, po czym w 2024 roku nastąpiła jej silna odbudowa do poziomu 9,35%. Podobny trend obrazuje wskaźnik WL2, mierzący nadwyżkę operacyjną w przeliczeniu na mieszkańca.

Tabela 20. Nadwyżka operacyjna per capita w Gminie Obrazów za lata 2022–2024 (Wskaźnik WL2)

Specyfikacja	2022	2023	2024
Nadwyżka operacyjna [PLN]	2 841 767,77	1 397 279,50	3 539 751,27
Liczba mieszkańców gminy Obrazów	6 309	6 050	6 163

Specyfikacja	2022	2023	2024
Wskaźnik nadwyżki operacyjnej per capita [PLN]	**450,43**	**230,96**	**574,36**

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy Obrazów za lata 2022–2024 oraz sprawozdań o stanie Gminy Obrazów za lata 2022–2024.

Spadek wskaźnika WL2 w 2023 roku do 230,95 PLN świadczył o pogorszeniu potencjału finansowego gminy, natomiast jego dynamiczny wzrost w 2024 roku do 574,35 PLN jest sygnałem odzyskania zdolności rozwojowych. Poziom zadłużenia gminy obrazuje wskaźnik WZ1.

Tabela 21. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w Gminie Obrazów w latach 2022–2024 (Wskaźnik WZ1)

Specyfikacja	2022	2023	2024
Zobowiązania z tytułów dłużnych [PLN]	2 423 218,24	4 250 000,00	4 650 000,00
Dochody ogółem [PLN]	39 514 164,17	39 454 033,63	49 799 874,11
Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w gminie Obrazów [%]	6,13	10,77	9,34

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy Obrazów w latach 2022–2024 oraz sprawozdań o stanie Gminy Obrazów.

Wskaźnik ten gwałtownie wzrósł w 2023 roku do 10,77%, co było bezpośrednią konsekwencją konieczności sfinansowania deficytu powstałego w wyniku intensywnych inwestycji. W 2024 roku wskaźnik obniżył się do 9,34%, co mogłoby sugerować poprawę sytuacji. Jest to jednak wniosek mylący. Analiza wartości bezwzględnych pokazuje, że kwota długu wzrosła z 4,25 mln PLN do 4,65 mln PLN. Relacja WZ1 uległa poprawie wyłącznie dzięki skokowemu wzrostowi mianownika (dochodów ogółem), spowodowanemu jednorazowymi wpływami kapitałowymi. Faktyczne obciążenie gminy długiem wzrosło, co zostało zamaskowane przez wyjątkowo wysokie dochody. Kluczowym miernikiem łączącym politykę inwestycyjną ze zdolnością do jej finansowania jest wskaźnik samofinansowania WB7.

Tabela 22. Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych w Gminie Obrazów w latach 2022–2024 (Wskaźnik WB7)

Specyfikacja	2022	2023	2024
Nadwyżka operacyjna [PLN]	2 841 767,77	1 397 279,50	3 539 751,27
Dochody majątkowe [PLN]	667 357,99	5 609 469,86	10 776 162,97
Wydatki majątkowe [PLN]	2 822 598,83	12 550 649,11	10 579 501,11
Udział [%]	**124,32**	**55,83**	**135,32**

Źródło: Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych Gminy Obrazów za lata 2022–2024.

Wskaźnik ten doskonale ilustruje logikę zdarzeń finansowych w gminie. W 2022 roku jego wartość (124,32%) wskazywała, że środki własne (nadwyżka operacyjna i dochody majątkowe) z nawiązką pokrywały stosunkowo niskie wydatki inwestycyjne. W 2023 roku, w obliczu eksplozji inwestycji, wskaźnik spadł do 55,82%, co oznacza, że gmina była w stanie sfinansować ze środków własnych tylko nieco ponad połowę swoich projektów rozwojowych. Pozostała część musiała zostać pokryta z długu, co wyjaśnia wzrost wskaźnika WZ1 i powstanie deficytu. Rok 2024 przyniósł imponujący powrót do wartości 135,31%, co świadczy o odzyskaniu pełnej zdolności do samofinansowania inwestycji dzięki wysokiej nadwyżce operacyjnej i rekordowym dochodom majątkowym.

Ocena zadłużenia i możliwości inwestycyjnych gminy

Inwestycje gminy pełnią bardzo ważną rolę w kontekście rozwoju jednostki. Przedsięwzięcia te mają na celu osiągnięcie określonych korzyści, a ich wielkość i charakter odzwierciedlają sposób gospodarowania jednostek i kierunki rozwoju danego obszaru. Ważne jest jednak, aby były one realizowane w sposób jak najbardziej optymalny, zgodnie z potrzebami i możliwościami finansowymi gminy. Ponadto, realizacja inwestycji może również przyczynić się do poprawy jakości życia danej społeczności, przyciągać nowych mieszkańców, a także zachęcać inwestorów do działalności na danym terenie.

Syntetyczna ocena finansów Gminy Obrazów w latach 2022–2024 prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z jednostką o jasno zdefiniowanej, ambitnej strategii rozwojowej, która jest realizowana w sposób dynamiczny, ale i obarczony znacznym ryzykiem.

Poziom zadłużenia, choć rośnie w ujęciu bezwzględnym – z 2,42 mln PLN w 2022 roku do 4,65 mln PLN w 2024 roku – wydaje się być pod kontrolą, zwłaszcza w kontekście proinwestycyjnego celu, na jaki został zaciągnięty. Ryzyko wiąże się jednak z trwałością tej sytuacji. Pozorna poprawa wskaźnika zadłużenia WZ1 w 2024 roku (spadek z 10,77% do 9,34%) była efektem jednorazowego zastrzyku dochodów kapitałowych, które zwiększyły bazę dochodów ogółem o blisko 10 mln PLN. Bez tych nadzwyczajnych wpływów, relatywne obciążenie długiem gwałtownie by wzrosło, odsłaniając mniej korzystny obraz finansów. Stabilność finansowa gminy jest zatem wrażliwa na wahania w zdolności do pozyskiwania dużych, niecyklicznych źródeł finansowania.

Możliwości inwestycyjne gminy należy ocenić jako wysokie, co potwierdza skuteczna realizacja odważnego cyklu inwestycyjnego. Analiza wskaźnika samofinansowania WB7 dowodzi, że gmina posiada fundamentalną zdolność do finansowania rozwoju ze środków własnych. Rok 2023 był przykładem świadomego, strategicznego „przeciążenia" systemu finansowego – gmina, wykorzystując dźwignię długu, zrealizowała inwestycje przekraczające jej bieżące możliwości (wskaźnik WB7 na poziomie 55,82%), aby przyspieszyć rozwój.1 Sukces tej strategii został potwierdzony w 2024 roku, kiedy to pozyskanie rekordowych dochodów majątkowych pozwoliło nie tylko zrównoważyć budżet, ale i odzyskać pełną zdolność do samofinansowania (WB7 na poziomie 135,31%).

Finalna ocena rysuje obraz Gminy Obrazów jako jednostki strategicznie zwinnej, która potrafi planować i realizować złożone, wieloletnie cykle finansowo-inwestycyjne. Schemat działania polegający na akumulacji zasobów, ich skoncentrowanym wykorzystaniu w postaci impulsu inwestycyjnego, a następnie zrównoważeniu budżetu poprzez pozyskanie dedykowanego finansowania zewnętrznego, okazał się w badanym okresie skuteczny. Niemniej jednak, jest to strategia wysokiego ryzyka, której powodzenie zależy od zdolności do pozyskiwania dużych, niegwarantowanych dochodów kapitałowych.

Kluczowym wyzwaniem na przyszłość będzie zatem zarządzanie dwoma przeciwstawnymi presjami. Z jednej strony, rosnącą sztywnością wydatków operacyjnych, gdzie koszty wynagrodzeń pochłaniają coraz większą część budżetu bieżącego (wzrost wskaźnika WB5 z 28% do 38%). Z drugiej strony, koniecznością utrzymania zdolności do obsługi rosnącego długu. Władze gminy staną przed strategicznym dylematem: czy kontynuować ryzykowne, cykliczne zrywy inwestycyjne, czy dążyć do bardziej zrównoważonego i stabilnego modelu rozwoju, opartego na wzmacnianiu lokalnej bazy dochodowej i dywersyfikacji źródeł finansowania.

Podsumowując należy podkreślić, że dług budżetów samorządowych wchodzi w skład państwowego długu publicznego, którego wysokość nie może wynieść więcej niż 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto. Aby nie dopuścić do przekroczenia tego progu określone zostały procedury ostrożnościowe i sanacyjne dotyczące relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB. Jeśli stosunek ten jest:

- większy od 55%, ale mniejszy od 60%, to wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków finansowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz środków niepodlegających zwrotowi,
- równy lub większy od 60%, to wydatki budżetu samorządowego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu (Sołtyk, 2020).

Mimo, iż występowanie długu wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów obsługi zadłużenia, nie jest on zjawiskiem całkowicie negatywnym. Przyspiesza on bowiem rozwój społeczno-gospodarczy oraz wpływa na wzrost jakości świadczonych usług i rozwoju infrastruktury, co z kolei pozwala na obniżenie kosztów eksploatacji majątku wykorzystywanego w realizacji zadań jednostki (Cisek & Kozłowski, 2016).

Zakończenie

Przeprowadzona analiza systemu budżetowania w polskich gminach potwierdza, iż budżet jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest instytucją o fundamentalnym znaczeniu, wykraczającą daleko poza ramy technicznego planu finansowego. Jego ewolucja, od prostych rejestrów fiskalnych starożytności do złożonego instrumentu współczesnej polityki publicznej, odzwierciedla rozwój samej idei państwowości i demokracji. Badania wykazały, że budżet gminy stanowi centralny punkt, w którym zbiegają się i materializują cele polityczne, priorytety gospodarcze oraz zadania społeczne lokalnej wspólnoty. Jest on jednocześnie sformalizowanym aktem prawnym, usankcjonowanym na poziomie konstytucyjnym oraz kluczowym narzędziem zarządzania, którego efektywność zależy od harmonijnej realizacji funkcji planistycznej, kontrolnej i rozwojowej. Analiza teoretyczna potwierdziła, że prawidłowe funkcjonowanie gospodarki budżetowej opiera się na zbiorze fundamentalnych zasad, takich jak zupełność, jedność, jawność i równowaga, które stanowią normatywny wzorzec, chroniący finanse publiczne przed arbitralnością i brakiem transparentności.

Samorząd terytorialny odgrywa bardzo istotną rolę w demokratycznym systemie politycznym. Natomiast budżet jest najważniejszym dokumentem dla jednostek samorządu terytorialnego, stanowiący podstawę ich gospodarki finansowej. Obejmuje on plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów na dany rok. Tworzenie budżetu wymaga przestrzegania wielu norm, zasad i terminów, a także powinno uwzględniać aktualny stan jednostki oraz potrzeby mieszkańców. Z kolei sprawozdawczość budżetowa umożliwia analizę i kontrolę skutków podejmowanych działań i decyzji dotyczących zarządzania finansami samorządowymi. A zatem jednostki powinny gromadzić i wydatkować środki w taki sposób, aby ich funkcjonowanie było stabilne, wydajne, efektywne oraz zapewniało rozwój społeczno-gospodarczy.

Analiza procedury budżetowej potwierdziła jej dualistyczny charakter, oparty na podziale kompetencji między organem wykonawczym a stanowiącym. Ustalono, że kluczową zasadą, determinującą dynamikę całego procesu, jest wyłączność inicjatywy budżetowej wójta, która centralizuje odpowiedzialność za przygotowanie spójnego planu finansowego i nadaje organowi wykonawczemu rolę proaktywnego kreatora polityki lokalnej. Rola rady gminy, choć reaktywna, pozostaje kluczowa na etapie uchwalania, gdzie pełni ona funkcję suwerena legitymizującego budżet. Jej swoboda w modyfikowaniu projektu jest jednak istotnie ograniczona przez tzw. „blokadę deficytową" z art. 240 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych, która uniemożliwia zwiększenie deficytu bez zgody wójta, wymuszając dialog i poszukiwanie kompromisu. Potwierdzono również kluczową, stabilizującą rolę regionalnej izby obrachunkowej jako zewnętrznego, apolitycznego arbitra, który poprzez swoje opinie i uprawnienia nadzorcze zapewnia zgodność budżetów z prawem i chroni je przed nadmiernym zadłużeniem. Studium przypadku Gminy Obrazów pozwoliło na empiryczną ilustrację tych zjawisk. Analiza wykazała, że badana gmina, jako jednostka o charakterze wiejskim, cechuje się wysoką i trwałą zależnością od transferów z budżetu państwa, które stanowią około 70% jej dochodów bieżących. W badanym okresie gmina realizowała proinwestycyjną strategię, która doprowadziła do skokowego wzrostu wydatków majątkowych i czasowego wygenerowania deficytu budżetowego w 2023 roku. Strategia ta, choć obarczona ryzykiem, okazała się skuteczna, gdyż w kolejnym roku budżet został zrównoważony dzięki pozyskaniu rekordowych, jednorazowych dochodów majątkowych, co pozwoliło odzyskać pełną zdolność do samofinansowania rozwoju.

Realizacja postawionych we wstępie celów badawczych została w pełni osiągnięta, co pozwoliło na sformułowanie następujących konkluzji. Pierwszy cel szczegółowy, dotyczący identyfikacji historyczno-prawnych uwarunkowań, został zrealizowany poprzez wykazanie, że współczesny budżet JST jest syntezą dwóch historycznych tendencji: potrzeby posiadania przez władzę publiczną zdolności fiskalnej oraz dążenia do demokratycznej kontroli nad tą władzą. Jego obecny kształt normatywny jest zdeterminowany przez fundamentalne zasady finansów publicznych, które stanowią zabezpieczenie przed arbitralnością i gwarantują transparentność. Drugi cel szczegółowy, odnoszący się do charakterystyki instytucjonalnych ram funkcjonowania finansów gmin, osiągnięto przez udokumentowanie, że zmiany w systemie dochodów JST w latach 2019–2025 w sposób istotny ograniczyły ich autonomię finansową. Reformy podatkowe doprowadziły do strukturalnego osłabienia bazy dochodów własnych, a wprowadzone

mechanizmy kompensacyjne, oparte na uznaniowości, zwiększyły zależność samorządów od władzy centralnej, podważając zasadę adekwatności dochodów do zadań. W ramach trzeciego celu, dotyczącego analizy procedury budżetowej, zidentyfikowano kluczowe mechanizmy prawne i instytucjonalne. Stwierdzono, że polski model opiera się na silnej pozycji organu wykonawczego, równoważonej uprawnieniami kontrolnymi organu stanowiącego i nadzorczą rolą RIO, co tworzy system wzajemnych zależności wymuszający współpracę. Czwarty cel badawczy, realizowany poprzez studium przypadku, pozwolił na empiryczną weryfikację kondycji finansowej. Stwierdzono, że gmina o charakterze wiejskim, w warunkach niestabilności dochodowej, może stosować proaktywne, cykliczne strategie inwestycyjne. Polegają one na świadomym, czasowym zwiększeniu zadłużenia w celu realizacji skumulowanego programu inwestycyjnego, co jest obarczone ryzykiem, ale może skutecznie przyspieszyć rozwój infrastrukturalny, pod warunkiem pozyskania dedykowanego finansowania zewnętrznego.

Implikacje płynące z przeprowadzonych badań mają charakter zarówno poznawczy, jak i aplikacyjny. W wymiarze teoretycznym książka wpisuje się w nurt badań nad decentralizacją fiskalną, dokumentując proces recentralizacji finansów publicznych w Polsce. W wymiarze praktycznym, wnioski z monografii mogą posłużyć jako podstawa do sformułowania rekomendacji dla decydentów politycznych oraz dla samych samorządowców. Kluczową rekomendacją systemową jest potrzeba odbudowy stabilnych i przewidywalnych źródeł dochodów własnych JST, co stanowi główny cel reformy wchodzącej w życie w 2025 roku. Należy dążyć do wzmocnienia jej mechanizmów, aby uniezależnić finanse lokalne od arbitralnych decyzji politycznych i przywrócić im zdolność do długofalowego planowania. Równie pilnym wyzwaniem pozostaje rozwiązanie problemu strukturalnego niedofinansowania oświaty, bez czego trudno będzie trwale zlikwidować zjawisko „nożyc fiskalnych". Z kolei dla praktyków zarządzania samorządowego, wnioski z pracy wskazują na konieczność doskonalenia instrumentów zarządczych, takich jak wieloletnia prognoza finansowa, która powinna stać się realnym narzędziem planowania strategicznego, oraz na potrzebę zwiększania transparentności poprzez wdrażanie dobrych praktyk w zakresie budżetu obywatelskiego czy rejestrów umów.

Należy jednak wskazać na ograniczenia przeprowadzonych badań. Przede wszystkim, empiryczna część pracy opiera się na studium przypadku pojedynczej gminy o charakterze wiejskim. Wnioski płynące z tej analizy nie mogą być w pełni generalizowane na inne typy jednostek, zwłaszcza na duże miasta i metropolie, które, jak wskazują dane, odczuły skutki reform podatkowych

w odmienny, często bardziej dotkliwy sposób. Ponadto, badanie zostało przeprowadzone w momencie głębokiej transformacji systemu, a pełna ocena skutków reformy dochodowej z 2025 roku będzie możliwa dopiero po kilku latach jej funkcjonowania.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego, jego dochody oraz wydatki, mają znaczący wpływ na rozwój gospodarki. Większe środki przeznaczane na rozwój infrastruktury, dotacje na działalność gospodarczą oraz pomoc wykwalifikowanych pracowników administracji przy zakładaniu oraz późniejszym prowadzeniu jednostek samorządu terytorialnego, przyczyniają się do rozwoju sektora publicznego i sektora prywatnego. Dlatego każda jednostka budżetowa, musi pamiętać, aby corocznie w swoim budżecie zabezpieczać środki na rozwój.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024, poz. 1572).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2025, poz. 1483).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2024, poz. 107).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2025, poz. 581).

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 2025, poz. 7).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2025, poz. 1153).

Inne akty prawne i dokumenty instytucji publicznych

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. (2025). Informacja w sprawie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2024/10/21/9a8ac8009eea2a4b01b6ad546e3ac029/Informacja%20prasowa%20-%20ustawa%20o%20dochodach%20JST.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Kancelaria Sejmu. (2024). Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 września 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2024, poz. 1530).

Kancelaria Sejmu. (2024). Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2024, poz. 1465).

Kancelaria Sejmu. (2024). Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 stycznia 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2024, poz. 107).

Kancelaria Sejmu. (2024). Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2024 r. (Dz.U. 2024, poz. 543).

Kancelaria Senatu. (2022). Raport o stanie finansów miast po wprowadzeniu zmian podatkowych w Polsce (Opinie i ekspertyzy, OE–421). Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji. https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senateks pertyzy/ 6500/-plik/oe_421.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2022, poz. 144).

Ocena skutków regulacji. (2024). Projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. https://silesia.org.pl/wp-content/plugins/download-attach ments/-includes/download.php?id=10738 (dostęp: 01.10.2025).Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. (1997). Art. 165. https://www.prezydent.pl/--kancelaria/archiwum/andrzej-duda/prawo/konstytucja-rp/vii-samorzad-tery torialny (dostęp: 30.09.2025).

Raporty i komunikaty ministerialne

Ministerstwo Finansów. (2024). Ministerstwo Finansów zaprezentowało projekt nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. https://www.gov.pl/-web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego (dostęp: 01.10.2025).

Ministerstwo Finansów. (2024). Projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego: Ocena skutków regulacji (OSR). https://silesia.org.pl/wp-content/-plugins/download-attachments/includes/download.php?id=10738 (dostęp: 01.10.2025).

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2022). Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/-media/109762/-KPO.pdf (dostęp: 30.06.2022).

Materiały Biuletynów Informacji Publicznej JST

Biuletyn Informacji Publicznej. Starostwo Powiatowe w Świeciu. (2025). Uchwała Rady Nr XV/106/25 w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Powiatu Świeckiego. http://pow-swiecki.rbip.mojregion.info/11571/-uchwala-rady-nr-xv10625-w-sprawie-okreslenia-trybu-prac-nad-projektem-uchwaly-budzetowej-powiatu- swieckiego.html (dostęp: 26.06.2025).

Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Gminy Piecki. (2025). Akty prawne: W sprawie procedury uchwalania budżetu Gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu. https://bip.piecki.com.pl/akty/14/-184/W_sprawie_procedury_uchwalania-_budzetu_Gminy_oraz_rodzaju-_i_szczegolowosci_materialow_informacyjnych_towarzyszacych_projektowi_budzetu/ (dostęp: 01.10.2025).

Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Gminy w Białej. (2025). Wieloletnia prognoza finansowa Gminy Biała na lata 2024–2033. https://bip.biala.gmina.pl/-download/-attachment/32728/uzasadnienie-xxxxix4302023.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Gminy w Domaradzu. (2025). Procedura uchwalania budżetu. https://bip.domaradz.pl/Procedura_uchwalania_budzetu (dostęp: 01.10.2025).

Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Gminy w Reszlu. (2010). Kierownictwo Urzędu. https://bipreszel.warmia.mazury.pl/5018/skarbnik.html (dostęp: 01.10.2025).

Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Gminy w Reszlu. (2010). Uchwała Rady Miejskiej w Reszlu nr 231 z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia procedury uchwalania budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu. https://bipreszel.warmia.mazury.pl/akty/131/-okreslenie-procedury-uchwalania-budzetu-oraz-rodzaju-i-szczegolowosci-materialow_informacyjnych-towarzyszacych-projektowi-budzetu.html (dostęp: 11.06.2010).

Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miejski w Pyrzycach. (2025). Objaśnienia do wieloletniej prognozy finansowej na 2025 r. https://bip.pyrzyce.um.gov.pl/pliki/-pyrzyce/zalaczniki/19732/91-xi-19-19-12-2024-r-zal-nr-2-objasnienia--do-wpf-na-2025-r.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Serwis Samorządowy PAP. (2024). Weszły w życie nowe przepisy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/weszly-w-zycie-nowe-przepisy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego (dostęp: 01.10.2025).

Orzecznictwo i analizy RIO

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku. (2025). Uchwała Nr 039/g275/Z/25 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku. https://bip-api.gdansk.-rio.gov.pl/api/attachments/5245 (dostęp: 01.10.2025).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie (RIO). (2024). Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce – nowe perspektywy i możliwości. https://riowkrakowie.pl/2024/01/08/partycypacja-spoleczna-w-samorzadzie-terytorialnym-w-polsce-nowe-perspektywy-i-mozliwosci/ (dostęp: 08.01.2024).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu (RIO). (2025). Nadzór Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nad uchwałami w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. https://rio.opole.pl/download/attachment/2209/wpf.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2014). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego: przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi.

Publikacje Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli. (2015). Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (LBI-4101-025/2014, Nr ewid. 18/2015/14/066/LBI). NIK.

Najwyższa Izba Kontroli. (2024). Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19 (Nr ewid. 83/2024/P/23/009/KBF). Departament Budżetu i Finansów

Raporty i analizy instytucjonalne

Budżet Obywatelski Województwa Łódzkiego. (2025). Łódzkie na Plus – Budżet Obywatelski Województwa Łódzkiego na 2025 rok. https://bo.lodzkie.pl/budzet-obywatelski-lodzkie-na-plus-na-2025-rok (dostęp: 01.10.2025).

Ośrodek Promowania Przedsiębiorczości Sandomierz. (2015). Strategia Rozwoju Gminy Obrazów na lata 2015–2025. http://www.archiwum-1.obrazow.4bip.pl/-upload/strategia_obrazow_2015-2025.pdf (dostęp: 01.10.2025).

PKO Bank Polski. (2023). Finanse JST. Raport roczny 2022. Analizy sektorowe. Centrum Analiz PKO BP, Departament Analiz Ekonomicznych. https://www.pkobp.pl/centrum-analiz (dostęp: 01.10.2025).

Zarząd Województwa Opolskiego. (2023). Sprawozdanie z wykonania budżetu Województwa Opolskiego za 2022 rok. Załącznik do uchwały Nr 9114/2023 z dnia 27 marca 2023 r. Zarząd Województwa Opolskiego.

Związek Miast Polskich. (2024). Finansowanie oświaty największym ryzykiem reformy dochodów JST. https://www.miasta.pl/aktualnosci/finansowanie-oswiaty-najwiekszym-ryzykiem-reformy-dochodow-jst (dostęp: 01.10.2025).

Związek Powiatów Polskich. (2025). Uzasadnienie. https://www.zpp.pl/-survey/upload/surveys/57847/files/Uzasadnienie.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR. (2024). Polityka podatkowa polskich miast. https://obserwatorium.miasta.pl/biblioteka/polityka-podatkowa-polskich-miast/ (dostęp: 01.10.2025).

Literatura i źródła internetowe

Baranowska-Zając, W. (2019). Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Samorząd Terytorialny, 4.

Bielawska, M. (2025). Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych: Kompleksowy przewodnik i najnowsze zmiany. BwR Adwokaci. https://bwradwokaci.pl/blog/ustawa-o-regionalnych-izbach-obrachunkowych-kompleksowy-przewodnik-i-najnowsze-zmiany (dostęp: 01.10.2025).

Biniasz-Celka, D. (2020). Raport o stanie gminy i debata nad nim w świetle niemieckiej koncepcji demokracji kooperacyjnej. Studia Prawa Publicznego, 3(31).

Bitner, M., & Sierak, J. (2022). Ocena zdolności jednostek samorządu terytorialnego do finansowania projektów inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2021–2027. Optimum. Economic Studies, 4(110).

Borodo, A. (2019). Finanse publiczne: Zagadnienia ustrojowe i prawne. Wolters Kluwer.

Budner-Iwanicka, L. (2024). Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2023 r. Omówienie Sprawozdania Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych złożonego do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Finanse Komunalne, 5.

Będzieszak, M. (2023). Charakter i skala zmian w dochodach i wydatkach wykazanych w wieloletnich prognozach finansowych jako skutek zmian otoczenia regulacyjnego i gospodarczego. Finanse Komunalne, 6.

Błaszczak, M. (2023). Budżet obywatelski w świetle rozważań nad partycypacją obywatelską. Samorząd Terytorialny, 7–8.

Ciak, J. M. (2023). Konsekwencje zadłużenia publicznego dla bezpieczeństwa finansów publicznych. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, 193.

Cisek, M., & Kozłowski, A. J. (red.). (2016). Samorząd gminny w Polsce. Czynniki determinujące rozwój lokalny. Wybrane problemy. Difin, Warszawa.

Ćwieląg, K. (2020). Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument oddziaływania na poprawę samorządowej gospodarki finansowej. W H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz & K. Starańczak (red.), Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce: Wybrane problemy (s. 215–230). Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu.

Demagog. (2018). Arkadiusz Wiśniewski o nieudzieleniu mu absolutorium przez Radę Miasta Opola. https://demagog.org.pl/wypowiedzi/arkadiusz-wisniewski-o-nieudzieleniu-mu-absolutorium-przez-rade-miasta-opola/ (dostęp: 30.07.2018).

Dolnicki, B. (2024). Samorząd terytorialny. Wolters Kluwer Polska.

Dolny, J. (2025). Kontrola wewnętrzna w gminie (Analiza CELowa nr 5/2025). Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Dudek, S., & Grygo, M. (2025, 15 stycznia). Centralny czy ukryty rejestr umów? Instytut Finansów Publicznych. https://www.ifp.org.pl/centralny-czy-ukryty-rejestr-umow/ (dostęp: 01.10.2025).

Dudek, S., & Kotecki, L. (2023). Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli: Plan naprawy finansów publicznych. Instytut Odpowiedzialnych Finansów / Instytut Finansów Publicznych.

Dudek, S., Kotecki, L., & Petka-Zagajewska, M. (2024). Zagrożenia nadmiernego długu publicznego (Edycja 2024). Instytut Odpowiedzialnych Finansów; Fundacja Przyjazny Kraj; Instytut Finansów Publicznych.

Dydkowski, G. (2023). Systemy informatyczne i transformacja cyfrowa w miejskim transporcie zbiorowym. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

Dąbrowski, M., & Olechno, A. (2025). Komentarz do Konstytucji RP. Art. 219–224. Difin, Warszawa.

Felis, P., Bernardelli, M., Malinowska-Misiąg, E., & Otczyk, G. (2024). Modyfikacje podatków dochodowych a samodzielność finansowa samorządów lokalnych w Polsce – analiza empiryczna na przykładzie wybranych gmin. Optimum. Economic Studies, 2(116).

Filipiak, B. Z., Dylewski, M., Gałecka, M., & Piszczek, M. (2024). Raport z danymi liczbowymi obrazującymi stan finansów wybranych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2023. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Petycji.

Flesher, D. L., & Flesher, T. K. (1979). Short history of budgeting. Woman C.P.A., 41(1).

Florczak, E., & Skrobisz, K. (2023). Samorząd gminny a ekonomia społeczna – struktura organizacyjna i perspektywy współpracy. Uczelnia Łazarskiego.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL). (2024). Ruszają prace nad budżetami na 2025 rok. https://frdl.org.pl/opinie-frdl/ruszaja-prace-nad-budzetami-na-2025-rok (dostęp: 16.09.2024).

Gerasimiuk, A. (2025). Kontrola planowania budżetowego jednostek samorządu terytorialnego przez RIO. https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/19-19/1/PDF%20-%20cz.%20III%20rozdz.%2011%20p.%205.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Guziejewska, B. (2008). Efektywność finansów samorządu terytorialnego. Gospodarka Narodowa – The Polish Journal of Economics, 2008.

Horbaczewski, R. (2024). Reforma finansów samorządów może rozbić się o wydatki na oświatę. https://www.prawo.pl/samorzad/reforma-finansow-samorzadow-moze-rozbic-sie-o-wydatki-na-oswiate,529010.html (dostęp: 01.10.2025).

Infor. (2019). Termin podjęcia uchwały budżetowej. https://samorzad.infor.pl/sektor/-finanse/budzet/2867952,Termin-podjecia-uchwaly-budzetowej.html (dostęp: 15.01.2019).

Izdebski, H., Mreńca, E., & Zientarski, P. B. (red.). (2018). Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Kancelaria Senatu.

Jagoda, J. (2016). Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego. E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Janik, M. (2025). Kompetencje regionalnej izby obrachunkowej w odniesieniu do czynności podejmowanych w trakcie procedury budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2023/0928/202851-4-michal-janik.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Jastrzębska, M. (2018). Jawność i przejrzystość sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego – ocena i rekomendacje. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 56(4).

Kaczurak-Kozak, M. (2013). Wdrażanie i konstrukcja budżetu zadaniowego w Polsce. Studia Lubuskie, 9.

Kata, R., Czudec, A., Zając, D., & Zawora, J. (2022). Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Kenno, S., Lau, M., Sainty, B., & Boles, B. (2020). Budgeting, strategic planning and institutional diversity in higher education. Studies in Higher Education, 46(1).

Kiziukiewicz, T. (2014). Rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych i instytucji finansowych. PWE, Warszawa.

Kornberger-Sokołowska, E. (2012). Kwestie ogólne systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. W E. Kornberger-Sokołowskiej (red.), Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich (s. 17–26). Wolters Kluwer Polska.

Kowalska, I. (2022). Operating surplus of LGUs in the context of legal changes resulting in a decline of LGUs' current income from PIT. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, 28(77).

Kowalska, I. (2023). Skutki systemu finansowania gmin incydentalnymi dochodami z budżetu państwa. Zeszyty Naukowe Akademii Górnośląskiej, 6.

Kozłowski, K. (2013). Projekt uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej do 15 listopada. https://www.prawo.pl/samorzad/projekt-uchwaly-budzetowej-oraz-wieloletniej-prognozy-finansowej-do-15-listopada,91401.html (dostęp: 01.10.2025).

Kozłowski, W., & Michalak, J. (2015). Kontrola i monitorowanie realizacji planów w jednostkach samorządu terytorialnego. W M. Ćwiklicki (red.), Studium o środowisku planowania w jednostkach samorządu terytorialnego (s. 115–130). MSAP.

Kołaczkowski, B., & Ratajczak, M. (2010). Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wolters Kluwer, Warszawa.

Krasnowolski, A. (2020). Budżety obywatelskie (partycypacyjne): Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach. Kancelaria Senatu.

Kwaśny, J. (2017). Kondycja finansowa wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 49(1).

Kwiatkowski, K., Tyszkiewicz, W., & Wójcik, M. (2022). Finanse samorządów terytorialnych po pandemii: Od kryzysu do rozwoju. Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski & Fundacja Przyjazny Kraj.

Kłak, K. (2022). Zarządzanie finansami gminy. Studia Administracyjne, 1(15).

Lubińska, T. (2010). Budżet a finanse publiczne. Difin, Warszawa.

Łapińska, P. (2024). Debudżetyzacja finansów publicznych – analiza potencjalnych korzyści i ryzyk. Optimum. Economic Studies, 2(116).

Łubina, J. K. (2021). Rola regionalnych izb obrachunkowych w zakresie nadzoru i kontroli spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 5(63).

Majchrzycka-Guzowska, A. (2019). Finanse i prawo finansowe. Wolters Kluwer, Warszawa.

Masz Głos. (2025). Budżet gminy. https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013-/-05/Bud%C5%BCet-Gminy.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Mazur, K. (2025). Wprowadzenie centralnego rejestru umów a transparentność finansów publicznych. Młoda Palestra. Czasopismo Aplikantów Adwokackich, 1.

Małecka-Ziembińska, E. (2023). Polski Ład a opodatkowanie dochodów: Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Małkiewicz, A. (2013). Struktura gminnej subwencji ogólnej. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa Uniwersytetu Wrocławskiego.

Mażewski, L. (2013). Konsekwencje nieuchwalenia budżetu JST. https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/sprawozdawczosc/sprawozdawczosc-finansowa/216924,kon-sekwencje-nieuchwalenia-budzetu-jst.html (dostęp: 18.11.2013).

Miasto Stołeczne Warszawa. (2025). Podsumowanie 11. edycji budżetu obywatelskiego. https://um.warszawa.pl/waw/bo/11-edycja-na-rok-2025 (dostęp: 06.10.2025).

Mierzwa, M. (2019). Rola skarbnika w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Studenckie Zeszyty Naukowe, 22(41).

Misiąg, W. (2016). Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje. Bank Gospodarstwa Krajowego; Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Instytut Badań i Analiz Finansowych.

Mulawa, M. (2016). Podmiotowość prawna gminy – analiza wybranych zagadnień. Studenckie Zeszyty Naukowe, 19(28).

Nagórek, M. (2022). „Poluzowana" reguła wydatkowa z art. 242 ustawy o finansach publicznych na lata 2023–2025. https://gov.legalis.pl/poluzowana-regula-wydatkowa-z-art-242-ustawy-o-finansach-publicznych-na-lata-2023-2025/ (dostęp: 01.09.2022).

Niemiec, E. (2019). Raport o stanie gminy a obowiązki skarbnika. System Informacji Prawnej LEX. Wolters Kluwer.

Nita, B. (red.). (2012). Rachunkowość zarządcza w działalności przedsiębiorstw i instytucji. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Ofiarski, Z. (red.). (2020). Ustawa o finansach publicznych. Komentarz (wyd. 2). Wolters Kluwer.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025). Public finance and budgets. https://www.oecd.org/en/topics/public-finance-and-budgets.html (dostęp: 30.09.2025).

Ostrowski, A. (2024). Wybrane zagadnienia dotyczące finansowania z budżetu państwa zadań zleconych samorządom z zakresu administracji rządowej. Prawo i Więź, 3(50).

Owsiak, S. (2017). Finanse publiczne. Wydawnictwo Naukowe PWN.

Owsiak, S. (2021). O racjonalne wykorzystywanie funkcji finansów publicznych w warunkach kryzysu. Finanse Publiczne. Seria: Finanse, 1.

Pacocha, M. (2019). Kompetencje organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego do dokonywania zmian budżetu i zmian w budżecie. Budżet Samorządu Terytorialnego, 25.

Patrzałek, L. (2025). Finanse samorządu terytorialnego – współczesne wyzwania, trendy, dylematy. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Pest, P. (2015). Pojęcie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze, 6.

Polska Encyklopedia Prawa (PEP). (2024). Hierarchia aktów prawnych w Polsce – struktura i zasady. https://pep.pl/poradnik/hierarchia-aktow-prawnych/ (dostęp: 21.05.2024).

Porawski, A. (2024). Czy nowa ustawa przezwycięży kryzys finansów samorządowych? Felieton Andrzeja Porawskiego. Związek Miast Polskich / PolishCities. https://polishcities.eu/aktualnosci/czy-nowa-ustawa-przezwyciezy-kryzys-finansow-samorzadowych-felieton-andrzeja-porawskiego (dostęp: 01.10.2025).

Porawski, A., & Czajkowski, J. M. (2020). Stan finansów JST: raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Związek Miast Polskich.

Portal Prawa Samorządowego. (2025). Czy rada gminy może sama wprowadzać zmiany do budżetu gminy? https://www.portalprawasamorzadowego.pl/post/czy--rada-gminy-mo%C5%BCe-sama-wprowadza%C4%87-zmiany-do-bud%C5%BCetu-gminy (dostęp: 01.10.2025).

Portal Prawa Samorządowego. (2025). Podstawa nieudzielenia wójtowi absolutorium. https://www.portalprawasamorzadowego.pl/post/czy-rada-gminy-mo%C5%BCe-sama-wprowadza%C4%87-zmiany-do-bud%C5%BCetu-gminy (dostęp: 01.10.2025).

Porwoł, S. (2025). Środki unijne jako źródło dochodu budżetu gminy Lubomia w latach 2019–2022. EUNOMIA. Rozwój Zrównoważony – Sustainable Development, 1(109).

Prawo dla Samorządu. (2025). Kontrola spółek z udziałem samorządu przez organy stanowiące. Cz. I. https://prawodlasamorzadu.pl/2025-05-30-kontrola-spolek-z-udzialem-samorzadu-przez-organy-stanowiace-cz-i/ (dostęp: 30.05.2025).

Przygodzka, R. (2014). Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 40(4).

Publink. (2024). Projekt budżetu na 2025 rok – 10 elementów uchwały i 10 wskazówek praktycznych. https://www.publink.com/blog/projekt-budzetu-na-2025-rok-10-elementow-uchwaly-10-wskazowek-praktycznych (dostęp: 01.10.2025).

Raman, A. (2023). Beyond pyramids and pharaohs: Ancient Egypt's hidden legacy of tax mastery. Boston University School of Economics. https://sites.bu.edu/-uea/2023/11/08/beyond-pyramids-and-pharaohs-ancient-egypts-hidden-legacy-of-tax-mastery/ (dostęp: 08.11.2023).

Sadowska, B., & Zielińska, O. (2023). Finanse publiczne w obliczu pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie: Perspektywa lokalna. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Salachna, J. M. (red.). (2023). Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Wolters Kluwer.

Salachna, J. M. (red.). (2024). Podstawy prawa finansów publicznych. Wolters Kluwer.

Sawicka, K. (2011). Postępowanie w zakresie wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, 3367.

Sawicka, K. (2013). Rola regionalnych izb obrachunkowych w procedurze uchwalania i kontroli wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, 93.

Serwis Samorządowy PAP. (2016). Budżet gminy. Prawo wystąpienia z inicjatywą zmiany to wyłączna prerogatywa wójta. https://samorzad.pap.pl/kategoria/-finanse/budzet-gminy-prawo-wystapienia-z-inicjatywa-zmiany-wylaczna-prerogatywa-wojta (dostęp: 01.10.2025).

Serwis Samorządowy PAP. (2022). RIO: kompetencja rady do zmian w budżecie nie może być interpretowana zawężająco. https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/rio-kompetencja-rady-do-zmian-w-budzecie-nie-moze-byc-interpretowana-zawezajaco (dostęp: 03.02.2022).

Sierak, J. (2015). Kompetencje organów gminy w procedurze uchwalania i realizacji budżetu – aspekty prawne, ekonomiczne i polityczne. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, 146. Szkoła Główna Handlowa.

Skrzypiec, R., & Długosz, D. (2007). Budżet gminy bez tajemnic. Laboratorium Monitoringu Budżetu – Nasz Budżet Naszym Głosem, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Sondej, M. (2022). Akty prawa miejscowego, choć obowiązują powszechnie, to na ograniczonym terenie. https://www.prawo.pl/samorzad/akty-prawa-miejscowego,-78576.html (dostęp: 15.07.2022).

Sołtyk, P. (2020). Finanse samorządowe: teoria i praktyka (wyd. 2). Difin.

Starzyńska, K. (2015). Budżet jako narzędzie gospodarki finansowej gminy. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, 104.

Stiglitz, J. E. (2004). Informacja i zmiana paradygmatu w ekonomii: Część 2. Gospodarka Narodowa, 4.

Sutryk, J. (2024). Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta na lata 2025–2046. Rada Miejska Wrocławia.

Swianiewicz, P. (2025). Finanse samorządów – co można szybko poprawić? Komentarz. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/02/P.Swianiewicz_-Finanse.samorzadow_co.mozna_.szybko.poprawic.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Swianiewicz, P., & Łukomska, J. (2022). Sytuacja finansowa samorządów po III kwartale 2022 roku – stabilizacja czy o krok od katastrofy? Fundacja im. Stefana Batorego, ForumIdei.

Sykała, Ł., Jarczewski, W., Dawid, M., Dawid, W., Koj, J., Kudłacz, K., Mróz, M., & Stelmaszewska, N. (2023). Polityka podatkowa polskich miast. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.

Sześciło, D. (2021). Samorząd w Polskim Ładzie: zapomniany czy celowo pominięty? Fundacja im. Stefana Batorego, ForumIdei.

Sześciło, D., & Wilk, B. (2025). Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy. Fundacja im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/-2020/05/Czego-dowiedzieli%C5%9Bmy-si%C4%99-z-raport%C3%B3w-o-stanie-gminy.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Szołno-Koguc, J. (2021). Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne. Studia BAS, 1(65).

Tokarczyk, A. (2024). Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych od 1 stycznia 2026 r. – planowane zmiany. Centrum Verte. https://centrumverte.pl/blog/centralny-rejestr-umow-jednostek-sektora-finansow-publicznych-od-1-stycznia-2026-r-planowane-zmiany/ (dostęp: 01.10.2025).

Tyniewicki, M. (2016). Wieloletnia prognoza finansowa jako podstawa gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Prawo i Administracja dla Regionu, 4.

Ursu, I. (2024). The history of the business budgeting to the present: A literature review. Journal of Eastern Europe Research in Business and Economics, 2024.

Walczak, P. (red.). (2021). Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych (wyd. 2). C.H. Beck.

Warburton, D. A. (1997). State and economy in ancient Egypt: Fiscal vocabulary of the New Kingdom. University Press Fribourg & Vandenhoeck & Ruprecht.

Wojciechowski, M. (2020). Samorząd terytorialny w Polsce. Ustrój ekonomiczny. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Wolters Kluwer. (2024). Zmiany w dochodach JST od 2025 r. https://www.wolters-kluwer.com/pl-pl/expert-insights/dochody-jst-zmiany (dostęp: 01.10.2025).

Wydra, A. (2023). Status prawny wójta gminy [Legal status of the mayor of the municipality]. Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 20(1).

Wyszkowska, D. (2018). Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego: Studium empiryczne gmin w Polsce. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

Wyszkowska, D., & Wyszkowski, A. (2022). Program „Polski Ład" a sytuacja finansowa JST (Analiza CELowa nr 3/2022). Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Centrum Ekspertyzy Lokalnej. https://frdl.org.pl/static/-upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/POLSKI_LAD2.pdf (dostęp: 01.10.2025).

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. (2021). Finanse państwa i jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r. IBAF Seminarium Samorządowe, 1(5).

Zadora, H. (2015). Finanse. Kategorie, zjawiska i procesy, podmioty. Difin, Warszawa.

Zawadzka, A. (2024). Wyzwania finansowe samorządów w świetle ustawy budżetowej. https://wspolnota.org.pl/newsletter/wyzwania-finansowe-samorzadow-w-swietle-ustawy-budzetowej (dostęp: 06.03.2024).

Finanse publiczne są fundamentem działania państwa i samorządu. Jednak w ostatnich latach polskie gminy zmagały się z narastającą destabilizacją systemu dochodów, gwałtownym wzrostem kosztów bieżących oraz zjawiskiem „nożyc fiskalnych", które w wielu jednostkach doprowadziły do strukturalnego kryzysu finansowego. W takim otoczeniu rola budżetu – jako narzędzia planowania, kontroli i realizacji lokalnej polityki publicznej – stała się ważniejsza niż kiedykolwiek.

Niniejsza monografia przedstawia zarówno teoretyczne podstawy budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego, jak i praktyczną analizę finansów na przykładzie Gminy Obrazów w latach 2022–2024. Autorka ukazuje ewolucję budżetu od historycznych korzeni aż po współczesne regulacje konstytucyjne i ustawowe, omawia funkcje budżetu w gospodarce publicznej, a także wskazuje wyzwania związane z autonomią finansową gmin.

Centralną część książki stanowi szczegółowe studium przypadku, oparte na danych budżetowych, sprawozdawczości finansowej i wskaźnikach opracowanych przez Ministerstwo Finansów. Analiza dochodów, wydatków, wyniku budżetu, zadłużenia i potencjału inwestycyjnego Gminy Obrazów pozwala zrozumieć, jak ogólnokrajowe zmiany systemowe materializują się na poziomie lokalnym – zwłaszcza w gminach o rolniczym charakterze i ograniczonej bazie podatkowej.

To publikacja dla praktyków samorządowych, ekonomistów, studentów administracji publicznej oraz wszystkich, którzy chcą lepiej zrozumieć mechanizmy funkcjonowania finansów lokalnych w Polsce. Łączy rzetelność akademicką z klarowną analizą, a studium przypadku czyni ją cennym narzędziem zarówno dla nauki, jak i praktyki zarządzania publicznego.

ISBN: 978-83-68410-53-2