DOI: 10.31648/sp.12759

Anna Wójtowicz-Dawid
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-3437-3289
anwojtowicz@ur.edu.pl

Nowy model dochodowy jednostek samorządu terytorialnego a racjonalność planowania inwestycji publicznych

Wstęp

Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako JST) wymagają zapewnienia odpowiedniego poziomu środków finansowych. Z ustawy o finansach publicznych[1] wynika bowiem zasada, zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania jedynie w granicach wynikających z planu finansowego, z uwzględnieniem ustawowych ograniczeń odnoszących się do wydatków obligatoryjnych. W odniesieniu do JST regulacja ta pełni funkcję gwarancyjną, ponieważ ogranicza możliwość kreowania nowych zobowiązań ponad realne możliwości finansowe jednostki i sprzyja zachowaniu równowagi finansowej przy realizacji zadań inwestycyjnych.

Istotny dla analizowanego zagadnienia racjonalności planowania inwestycji przez JST jest fakt, że ustawodawca nie kształtuje w sposób jednoznaczny innych wymagań dla etapu planowania inwestycji. W praktyce obszar inwestycji realizowanych przez JST wykazuje:

1) ograniczenia fiskalne samorządu;
2) ryzyka związane z wieloletnim horyzontem zobowiązań;
3) napięcie między legalnością a racjonalnością wydatkowania;
4) presję społeczno-polityczną na realizację projektów „widocznych", niekiedy kosztem projektów bardziej efektywnych, lecz mniej spektakularnych.

[1] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 z późn. zm.), dalej jako u.f.p.

Wejście w życie od 1 stycznia 2025 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[2] stanowi istotną zmianę otoczenia prawno-finansowego inwestycji samorządowych. Reforma ukierunkowana została na zwiększenie stabilności dochodów JST oraz poprawę przewidywalności planowania finansowego. Inwestycje, będąc w samorządzie „funkcją" (w znaczeniu ekonomicznym i prawnym) zdolności do długofalowego planowania, rodzą wątpliwości odnośnie do relacji między zmianą modelu dochodowego a jakością decyzji inwestycyjnych.

Kluczowym punktem rozważań zawartych w niniejszym artykule nie jest ocena polityczna procesu planowania inwestycji, lecz analiza dogmatyczno-prawna: czy i w jakim stopniu nowe ramy dochodowe mogą sprzyjać racjonalności inwestowania, rozumianej jako działanie zgodne z normatywnym standardem gospodarowania środkami publicznymi. Standard ten jest w prawie polskim wyrażony przede wszystkim w art. 44 u.f.p., nakazujący dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Autorka stawia tezę, że nowy model dochodowy JST zwiększa zdolność kredytową i planistyczną samorządów (a więc potencjał inwestycyjny), ale jednocześnie uwypukla potrzebę podniesienia standardów prawnego uzasadnienia inwestycji: w szczególności dokumentowania racjonalności wariantów, efektywności wydatkowania środków, trwałości finansowej oraz kosztów utrzymania inwestycji w horyzoncie wieloletnim. Te elementy – choć częściowo zakorzenione w praktyce kontroli zarządczej – powinny być interpretowane jako konsekwencje normy art. 44 u.f.p., a nie jedynie rekomendacje tzw. dobrej administracji.

Reforma dochodów JST jako zmiana ram inwestowania (od 1 stycznia 2025 r.)

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła kompleksową reformę systemu dochodowego JST, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2025 r. W wymiarze inwestycyjnym kluczowe znaczenie ma fakt, że reforma została zaprojektowana jako instrument wzmacniania stabilności finansów lokalnych oraz zwiększania przewidywalności planowania. Przewidywalność dochodów jest bowiem warunkiem racjonalnego zaciągania wieloletnich zobowiązań oraz planowania przedsięwzięć inwestycyjnych wykraczających poza perspektywę jednorocznej uchwały budżetowej.

[2] Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1572 z późn. zm.).

Ustawodawca zredefiniował strukturę dochodów JST, zwiększając udział dochodów opartych na lokalnej bazie podatkowej, w szczególności z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. W zamyśle projektodawcy ma to ograniczać uznaniowość transferów z budżetu państwa oraz zmniejszać wrażliwość budżetów lokalnych na doraźne decyzje polityczne. W efekcie dochody własne samorządów mają stymulacyjny charakter, sprzyjający długofalowym inwestycjom rozwojowym, a nie tylko finansowaniu bieżących zadań obligatoryjnych.[3]

Wprowadzone mechanizmy służą lepszemu dopasowaniu poziomu dochodów do zidentyfikowanych potrzeb finansowych jednostek, w tym w szczególności potrzeb inwestycyjnych. Założenie to znajduje odzwierciedlenie w konstrukcji nowych zasad ustalania i wyrównywania dochodów, które mają zapewnić bardziej adekwatne finansowanie zadań własnych w przekroju poszczególnych typów JST[4]. Z punktu widzenia gospodarki inwestycyjnej oznacza to potencjalne ograniczenie ryzyka niedoszacowania środków na przedsięwzięcia infrastrukturalne w gminach i powiatach o słabszej bazie podatkowej[5].

Inwestycyjne działania samorządu sporadycznie mieszczą się w perspektywie rocznej. Faza przygotowawcza, realizacja, rozliczenie, a następnie koszty utrzymania i eksploatacji rozkładają się w określonym przedziale czasowym, często dłuższym niż przedział dwóch czy trzech lat. Z tego powodu podstawową płaszczyzną prawną racjonalności inwestowania staje się nie tylko roczny budżet, ale również wieloletnia prognoza finansowa (dalej jako WPF) i wynikające z niej ograniczenia (np. horyzont czasowy prognozy dostosowany do okresu zobowiązań).

Z perspektywy dogmatycznej reforma dochodów JST nie zastępuje standardu art. 44 u.f.p., lecz zmienia warunki jego realizacji, tj. w systemie bardziej przewidywalnym łatwiej jest wykazać celowość i oszczędność w wymiarze wieloletnim, ale zarazem trudniej usprawiedliwiać decyzje inwestycyjne podejmowane bez pogłębionej analizy, gdyż argument „niepewności" dochodowej słabnie. Innymi słowy, stabilniejsze dochody podnoszą oczekiwania co do jakości procesu planowania. W efekcie to nie sama dostępność środków, lecz sposób ich wkomponowania w długookresową strategię rozwoju oraz spójność z WPF stają się głównym kryterium oceny zgodności działań inwestycyjnych JST z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, wynikającymi z u.f.p.

---

[3] *Nowa ustawa o dochodach jst*, https://finansepubliczne.pl/2024/11/15/nowa-ustawa-o-dochodach-jst/ (data dostępu: 18.05.2026).

[4] A. Kopańska, *Rewolucja w finansowaniu samorządów? Co zmieni nowa ustawa o dochodach JST*?, Warszawa 2025, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/01/A.Kopanska_Rewolucja.w.finansowaniu.samorzadow.pdf (data dostępu: 5.05.2026).

[5] M. Błażej, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2024*, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5483/5/21/1/gospodarka_finansowa_jednostek_samorzadu_terytorialnego_2024.pdf (data dostępu: 10.05.2026).

Normatywny standard efektywności inwestycji samorządowych – art. 44 u.f.p. jako „twarde" kryterium racjonalności

W prawie finansów publicznych efektywność to zasada mająca wymiar normatywny. Art. 44 u.f.p. zawiera normę, która wyznacza kryteria legalnego wydatkowania środków publicznych, w tym wydatków inwestycyjnych.

Stanisław Owsiak zwraca uwagę na problem związany z brakiem jednolitych metod badania efektywności wydatkowania środków publicznych, co nie oznacza, że nie należy poszukiwać właściwych metod, odpowiednich dla danego stanu faktycznego[6].

Samorządy, realizując wiele zadań, mają swobodę w decyzjach co do liczby, jakości i sposobu czy zakresu ich wykonania. Jednocześnie samorządy, nawet tego samego szczebla, różnią się między sobą w zakresie m.in. zidentyfikowanych potrzeb mieszkańców, czynników przyrodniczych, demograficznych czy ekonomicznych, wpływających na wydatki danego rodzaju, zakres związany z realizowaniem danego zadania. Faktyczne potrzeby wydatkowe zidentyfikowane i ustalone dla danej jednostki sektora finansów publicznych, kształtowane szeregiem zróżnicowanych czynników, często niemierzalnych, pozwalają na ocenę adekwatności danej inwestycji w określonym momencie. Niejednokrotnie ocena adekwatności realizacji danego przedsięwzięcia nie jest prowadzona *ex ante*, a często realizowana tylko w sposób pośredni czy dopiero *ex post*, co wpływa na ocenę racjonalności dokonanych wydatków[7].

Ustawodawca, kształtując proces racjonalizacji wydatków publicznych, w u.f.p. nałożył na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod. Jest to szczególnie istotne przy inwestycjach, gdzie efekt nie jest tylko rezultatem rzeczowym (np. wybudowanie obiektu), ale również skutkiem długoterminowym, w tym społecznym, funkcjonalnym czy finansowym, powiązanym z kosztami utrzymania i odtworzenia. W przypadku inwestycji publicznych nie można pomijać elementów, takich jak: długoterminowe konsekwencje społeczne, funkcjonalne i finansowe, w tym koszty utrzymania, eksploatacji i odtworzenia majątku. W tym sensie racjonalność inwestycji samorządowej należy postrzegać jako kategorię wielowymiarową, powiązaną zarówno z legalnością działania, jak i z zasadą należytego gospodarowania środkami publicznymi wyrażoną w u.f.p. oraz rozwijaną w orzecznictwie regionalnych izb

[6] S. Owsiak, *Finanse publiczne, współczesne ujęcie*, Warszawa 2017, s. 316; również: U. Mandl, A. Dierx, F. Ilzkovitz, *The effectiveness and efficiency of public spending*, Brussels 2008, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf (data dostępu: 1.05.2026).

[7] A. Kopańska, op. cit.

obrachunkowych i sądów administracyjnych, strategiach rozwoju gminy, powiatu czy województwa, jak również analizami związanymi z demografią.

Wydatki mogą być ponoszone na cele i wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej danej jednostki. To na podstawie budżetu możliwe jest stwierdzenie, jakie zadania własne JST realizuje oraz które mają pierwszeństwo[8]. W ujęciu dogmatycznym należy zaproponować minimalny standard racjonalności inwestycji samorządowej jako obowiązek jednostki sektora finansów publicznych na etapie planowania:

- po pierwsze, zdefiniowanie celu publicznego projektu, rozumianego jako jednoznaczne powiązanie planowanego przedsięwzięcia z katalogiem zadań własnych bądź zleconych danej JST oraz ze strategią rozwoju lokalnego lub regionalnego;
- po drugie, wybór metody realizacji inwestycji (np. tradycyjna realizacja ze środków własnych i długu, etapowanie projektu, outsourcing określonych funkcji, partnerstwo publiczno-prywatne) powinien być poprzedzony analizą, która pozwala wykazać, że wybrana formuła zapewnia – w danych warunkach – najkorzystniejszy stosunek efektów do nakładów;
- po trzecie, niezbędne jest porównanie wariantów realizacyjnych co najmniej na poziomie racjonalnej argumentacji – nawet jeśli nie przybiera ono postaci rozbudowanego studium wykonalności, powinno pozostawiać ślad w dokumentacji, np. w uzasadnieniu uchwały, materiałach towarzyszących WPF, analizie *value for money*;
- po czwarte, JST powinna dokonać oceny trwałości finansowej przedsięwzięcia, tj. odpowiedzieć na pytanie, czy w całym okresie eksploatacji będzie w stanie utrzymać obiekt lub zapewnić świadczenie usług na założonym poziomie, przy realistycznym uwzględnieniu przyszłych dochodów, wydatków bieżących oraz limitów zadłużenia i spłaty zobowiązań;
- po piąte, konieczna jest identyfikacja i ograniczenie kluczowych ryzyk – w szczególności kosztowych (ryzyko wzrostu nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych), terminowych (ryzyko opóźnień z wpływem na finansowanie i użytkowników) oraz prawnych (ryzyko zakwestionowania trybu udzielenia zamówienia, naruszeń dyscypliny finansów publicznych czy niezgodności z przepisami o pomocy publicznej);
- po szóste, podstawowym elementem jest zapewnienie ścisłej zgodności inwestycji z ramami planowania finansowego JST, a więc z budżetem i wieloletnią prognozą finansową, przy czym horyzont WPF powinien

[8] J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 187.

być adekwatny do okresu zaciąganych zobowiązań oraz czasu eksploatacji głównych składników majątku.

W ocenie autorki jedynie w przypadku rzetelnej analizy o charakterze szczegółowym, dostosowanym do specyfiki danej jednostki, jej stanu faktycznego, demograficznego, gospodarczego, powiązanego z faktycznymi potrzebami społeczności lokalnej można mówić o racjonalnym wydatkowaniu środków publicznych. Racjonalność w tym sensie nie jest kategorią wyłącznie ekonomiczną, lecz obejmuje również adekwatność projektu do potrzeb, proporcjonalność skali inwestycji do potencjału danej JST oraz spójność z celami polityki publicznej przyjętymi na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym. Należy jednocześnie podkreślić, że wskazane elementy analizy nie wymagają stosowania zaawansowanej metodologii ekonomicznej jako warunku legalności działania – ustawodawca nie uzależnia zgodności z art. 44 ust. 3 u.f.p. od przeprowadzenia określonego typu badań ekonomicznych czy finansowych. Wystarczy, aby jednostka była w stanie wykazać, że podjęła decyzję inwestycyjną w sposób przemyślany, z wykorzystaniem dostępnych danych i narzędzi, zgodnie z zasadą efektywności z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków, a także w granicach wyznaczonych przez system planowania finansowego JST (budżet i WPF).

Tak rozumiany minimalny standard racjonalności inwestycji samorządowej pełni podwójną funkcję: 1) wyznacza ramy legalności działania organów JST na gruncie ustawy o finansach publicznych; 2) dostarcza praktycznego kryterium oceny przez organy nadzoru, regionalne izby obrachunkowe oraz sądy administracyjne, czy doszło do należytego gospodarowania środkami publicznymi. W konsekwencji jednostki, które rezygnują z pogłębionej analizy na etapie planowania, narażają się nie tylko na ryzyko nieefektywności inwestycji, lecz również na zarzut naruszenia art. 44 u.f.p. oraz potencjalne konsekwencje w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Granice prawnej oceny efektywności inwestycji – stanowisko orzecznictwa i doktryny

Spory o efektywność inwestycji samorządowych ujawniają się w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[9]. Postępowania te stają się swoistym „stres-testem" dla procesu decyzyjnego w JST,

[9] Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1484), dalej jako u.o.n.d.f.

wymuszając odtworzenie przesłanek decydujących o podjęciu decyzji realizacji danej inwestycji, sposobu wykorzystania instrumentów planowania finansowego oraz stopnia przestrzegania standardów wynikających z art. 44 u.f.p. Na tym tle orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej (dalej jako GKO) ma szczególne znaczenie, gdyż pokazuje, w jakich sytuacjach decyzja oparta na niewłaściwych przesłankach w zakresie realizacji inwestycji pozostaje w sferze dopuszczalnego ryzyka decyzyjnego, a w jakich staje się naruszeniem reguł gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych i podstawą do postępowania opartego na regułach dyscypliny finansów publicznych.

Analiza orzeczeń GKO w sprawach dotyczących gmin, w których realizowano zadania, pokazuje często stosowany w wyjaśnieniach argument stabilnej sytuacji finansowej JST jako okoliczności, która ma uzasadniać podjęcie decyzji o zaciągnięciu zobowiązań lub dokonaniu wydatków mimo braku odpowiednich środków w planie finansowym. GKO konsekwentnie podkreśla jednak, że przekroczenie planu wydatków, jako naruszenie limitu wynikającego z uchwały budżetowej lub planu finansowego jednostki, wyczerpuje znamiona czynu z art. 11 u.o.n.d.f., niezależnie od ogólnej kondycji finansowej JST. Stabilność finansowa może redukować ryzyko niewykonalności zobowiązań w rozumieniu art. 16 tej ustawy, ale nie zastępuje wymogu dochowania standardu racjonalności wydatku wynikającego z art. 44 ust. 3 u.f.p.[10] GKO, analizując określony stan faktyczny, kładzie akcent nie na warstwie merytorycznej, a na sferze formalno-planistycznej, w szczególności w sprawach, w których stwierdzono przekroczenie planu finansowego lub dokonanie wydatku z naruszeniem limitów wynikających z budżetu bądź planu finansowego jednostki. Komisja konsekwentnie podkreśla, że ujęcie wydatków w uchwale budżetowej lub planie finansowym stanowi z jednej strony upoważnienie do ich dokonania, z drugiej zaś wyznacza nieprzekraczalny limit,

[10] Przykładowo: orzeczenie GKO 17 września 2018 r., sygn. BDF1.4800.59.2018, dotyczące gminy, w której dokonano wydatków powodujących przekroczenie planu wydatków w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej. W uzasadnieniu pojawiło się wyraźne podkreślenie, że przekroczenie planu wydatków w poszczególnych paragrafach stanowi naruszenie dyscypliny, niezależnie od intencji i „obiektywnej potrzeby" zadania, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=605ea01b-521a-402d-9ab1-8ee31787b4c7&groupId=764034 (data dostępu: 18.05.2026); orzeczenie GKO z 24 kwietnia 2017 r., sygn. BDF1.4800.7.2017, dotyczące gminy, w której doszło do zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków z przekroczeniem limitu określonego planem finansowym jednostki. Według GKO plan finansowy wyznacza nieprzekraczalny limit i że jego przekroczenie jest kwalifikowane jako naruszenie dyscypliny, niezależnie od subiektywnego przekonania organów o celowości wydatku, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=9f56cb0d-16ad-4bfd-a9c0-c3db8984b20e&groupId=764034 (data dostępu: 18.05.2026); orzeczenie GKO z 28 maja 2018 r., sygn. BDF1.4800.24.2018, dotyczące gminy, w której doszło do przekroczenia kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym budżetu gminy. W wyjaśnieniach wskazywano, że działanie nie było zamierzone ani umyślne, a sytuacja finansowa jednostki była stabilna co miało usprawiedliwi podjęcie decyzji o zaciągnięciu zobowiązania, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=121562d8-58ee-4ccb-8040-a752f2db6f84&groupId=764034 (data dostępu: 18.05.2026).

którego naruszenie jest kwalifikowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych na gruncie art. 11 lub art. 15 u.o.n.d.f. Analizując tę problematykę z perspektywy inwestycji, ma ona znaczenie fundamentalne, gdyż już na etapie projektowania danej inwestycji, planowania jej realizacji, badania i weryfikacji z punktu obiektywnych potrzeb wspólnoty samorządowej, jej urzeczywistnienie może stać się źródłem odpowiedzialności, jeżeli zostanie zrealizowana z przekroczeniem planu finansowego lub bez odpowiedniego umocowania w aktach planowania finansowego.

W doktrynie prawa finansowego zwraca się uwagę, że zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 u.o.n.d.f. naruszeniem przepisów prawa jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków[11]. Oznacza to, że w ujęciu przedmiotowym wydatek to rozdysponowanie, alokacja środków publicznych, zaś w ujęciu podmiotowym o wydatku możemy mówić jako o podjęciu decyzji o wydatkowaniu środków na określony cel i w określonej wysokości[12]. W efekcie, wskazując zarówno na normatywną rolę art. 44 u.f.p., jak i na trudności interpretacyjne pojęć „upoważnienie", „przekroczenie upoważnienia" czy „plan finansowy" stosowanych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podkreśla się konieczność odwoływania do aktów planowania finansowego – budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej – jako podstawowego punktu odniesienia dla oceny legalności wydatkowania środków publicznych[13]. Takie ujęcie wzmacnia postawioną tezę, że racjonalność inwestycji w JST ma dwa nierozłączne wymiary: 1) wymiar merytoryczny, obejmujący cel, efekty i adekwatność projektu do potrzeb lokalnej wspólnoty; 2) wymiar formalno-planistyczny, odnoszący się do zgodności inwestycji z budżetem, WPF i limitami wynikającymi z tych aktów. Dopiero po spełnieniu łącznie tych przesłanek można mówić o działaniu zgodnym zarówno z art. 44 u.f.p., jak i z wymogami reżimu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zasady wydatkowania środków publicznych (celowość, oszczędność, efektywność) stanowią nie tylko standard etyczny czy zarządczy, lecz kryterium legalności gospodarowania środkami publicznymi. W szczególności podnosi się, że art. 44 u.f.p. jest przepisem kluczowym dla funkcjonowania całego

---

[11] K. Stelmaszczyk-Borszowska, *Upoważnienie do dokonywania wydatków – problemy definicyjne w świetle ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2021, nr 2, s. 175, https://www.dyskurs.inp.uz.zgora.pl/index.php/DPiA/pl/article/view/125 (data dostępu: 3.05.2026).

[12] Zob. np. orzeczenia GKO z 23 listopada 2017 r., sygn. BDF1.4800.66.2017 i z 26 października 2016 r., sygn. BDF1.4800.103.2015.

[13] Szerzej na ten temat: K. Stelmaszczyk-Borszowska, op. cit.

sektora finansów publicznych, ponieważ wyznacza katalog kryteriów, którymi muszą kierować się jednostki, dokonując wydatków.

Pojęcie racjonalizacji wydatków nie doczekało się definicji legalnej. W literaturze przedmiotu podejmowano próby określenia znaczenia pojęcia racjonalizacji wydatkowania oraz wyznaczenia i skatalogowania kryteriów racjonalności systemu finansowego. Ze względu na posługiwanie się tym pojęciem w różnych kontekstach i zagadnieniach, można mówić o problemach z ustaleniem jednego zakresu znaczeniowego[14].

Do kryteriów racjonalności/racjonalizacji wydatkowania środków publicznych zalicza się: efektywność systemu, wewnętrzną zgodność norm i uregulowań systemowych, prostotę konstrukcji i spójność kryteriów oraz zasad regulujących gospodarkę finansową, a także zdolność systemu finansowego do samoregulacji[15].

Na gruncie analizy procesu racjonalizacji wydatków publicznych akcentuje się, że zasada „najlepszych efektów z danych nakładów" sprowadza się do relacji nakład–rezultat, a jednocześnie wymaga myślenia o wydatkach nie wyłącznie w kategoriach zgodności z planem, ale także w kategoriach optymalności doboru środków. Dla inwestycji samorządowych oznacza to obowiązek rozważenia alternatyw (wariantów), nawet jeśli w praktyce ma to postać krótszego uzasadnienia, a nie rozbudowanego studium wykonalności. Z punktu widzenia relacji inwestycji i mechanizmów zakupowych warto zauważyć, że normatywny charakter reżimu racjonalnego dysponowania środkami publicznymi w art. 44 u.f.p. jest tłem dla działań realizacyjnych w tym umów i procesu działania zamówień.

W ustaleniach kontrolnych Najwyższa Izba Kontroli odwołuje się w swoich dokumentach do standardu celowości, efektywności i oszczędności wydatków. W kontekście inwestycji istotne są zwłaszcza wnioski dotyczące potrzeby prowadzenia ewidencji i analiz pozwalających na ustalenie kosztów inwestycji oraz ich rozliczalności, a także zarządzania ryzykiem projektowym. Przykładowo w raporcie dotyczącym efektywności wydatkowania środków na inwestycje podkreślano znaczenie informacji o kosztach inwestycji i ich ewidencji, co jest warunkiem późniejszej oceny efektywności i gospodarności[16].

W raporcie dotyczącym efektywności wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe podniesiono, że często nie dysponują one kompletnymi informacjami o kosztach inwestycji, w tym o kosztach towarzyszących

---

[14] Szerzej na temat pojęcia racjonalności: A. Wójtowicz-Dawid, *Rationalising public expenditure*, „Financial Law Review" 2025, nr 40(4), s. 1–13.

[15] Z. Fedorowicz, *Racjonalny system finansowy. Główne kierunki reformy*, Warszawa 1984, s. 7 i nast.

[16] Szerzej: Najwyższa Izba Kontroli, *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*, kontrola P/21/009, dostępna wraz z informacją o wynikach kontroli, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,23280.html (data dostępu: 5.05.2026).

oraz kosztach ponoszonych na etapie przygotowawczym, co utrudnia ocenę relacji między nakładami a osiągniętymi rezultatami rzeczowymi. Najwyższa Izba Kontroli wskazała również na potrzebę identyfikacji i monitorowania ryzyka projektowego, obejmującego m.in. ryzyko wzrostu kosztów, opóźnień realizacji czy zmian zakresu rzeczowego inwestycji, jako niezbędnego elementu prawidłowego zarządzania inwestycjami publicznymi. Wnioski te wzmacniają tezę, że budowa systemu informacji o kosztach i ryzykach inwestycji jest warunkiem nie tylko wewnętrznej kontroli zarządczej jednostki, lecz także zewnętrznej oceny legalności, gospodarności i efektywności wydatkowania środków publicznych, dokonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli[17].

Konsekwencje reformy dochodów JST dla racjonalności inwestowania: synteza dogmatyczna

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego została zaprojektowana jako instrument stabilizacji systemu finansowania JST oraz zwiększenia przewidywalności dochodów, m.in. poprzez oparcie go w większym stopniu na udziałach w PIT i CIT naliczanych według algorytmu uwzględniającego „potrzeby finansowe" jednostek. Zwiększona stabilność i przewidywalność dochodów tworzą przestrzeń dla wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych i sprzyjają bardziej realistycznemu konstruowaniu wieloletniej prognozy finansowej. Metodologia opracowywania WPF przygotowana przez Ministerstwo Finansów podkreśla, że rzetelna prognoza dochodów jest warunkiem poprawnego ujęcia zobowiązań inwestycyjnych, w tym kosztów obsługi długu oraz wydatków eksploatacyjnych generowanych przez nowe zadania[18]. W systemie, w którym dochody JST są mniej uzależnione od uznaniowych transferów, a bardziej od przewidywalnych udziałów podatkowych, łatwiej jest zaplanować ścieżkę finansowania inwestycji w logice wieloletniej, a nie tylko rocznego budżetu.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że stabilność dochodowa wymusza podniesienie standardów należytej staranności po stronie organów JST. Jeśli łatwiej jest przewidzieć finansowanie w perspektywie kilkuletniej, trudniej jest usprawiedliwiać brak analizy wariantów realizacji i skutków inwestycji. Art. 44 u.f.p. wskazuje na to, że wymóg celowości, oszczędności i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów powinien być realizowany z uwzględnieniem dostępnych informacji o sytuacji finansowej jednostki – a zatem im większa przewidywalność, tym wyższe oczekiwania co do

[17] Ibidem.

[18] Szerzej: Ministerstwo Finansów, *Metodologia opracowywania wieloletniej prognozy finansowej – aktualizacja 2022*, https://www.gov.pl/web/finanse/metodologia-opracowywania-wieloletniej-prognozy-finansowej--aktualizacja-2022 (data dostępu: 20.04.2026).

racjonalności procesu decyzyjnego. Stabilne dochody eliminują argument niepewności dochodowej jako usprawiedliwienie dla rezygnacji z pogłębionej analizy ekonomiczno-finansowej na etapie planowania danej inwestycji.

Art. 44 u.f.p. stanowi normatywną podstawę wymogu racjonalności wydatkowania, obejmującego nie tylko sam fakt realizacji inwestycji, lecz także wybór metody jej realizacji (np. tradycyjnej, etapowanej, w formule PPP) identyfikacji celów i efektów, jakie ma ona osiągnąć, oraz ocenę poziomu uzyskanych efektów. Przepis ten wymusza na jednostce sektora finansów publicznych ponoszenie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady efektywności danych stosunku do poniesionych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków, co w przypadku inwestycji przekłada się na obowiązek porównania wariantów, analizy trwałości finansowej oraz identyfikacji ryzyk. W praktyce „lepszą" inwestycją samorządową nie jest jedynie ta, która przynosi atrakcyjne efekty rzeczowe, lecz taka, która spełnia jednocześnie dwa kryteria:

1) jest racjonalna merytorycznie tj. ma jasno zdefiniowany cel, mierzalne efekty i adekwatną skalę w stosunku do potrzeb lokalnej wspólnoty;
2) jest poprawna formalno-planistycznie tj. została ujęta i zbilansowana w budżecie oraz WPF, z poszanowaniem limitów wydatków i zobowiązań.

W tym świetle teza artykułu znajduje potwierdzenie – reforma dochodów JST tworzy korzystniejsze warunki ramowe dla poprawy jakości decyzji inwestycyjnych (przez stabilizację dochodów i wzmocnienie narzędzi planowania wieloletniego), lecz nie jest mechanizmem automatycznej poprawy efektywności. Realna poprawa wymaga równoległego rozwijania praktyk dokumentowania racjonalności decyzji, w szczególności na gruncie WPF i budżetu, oraz wzmacniania systemu kontroli zarządczej i analizy ryzyka, aby wykazać zarówno merytoryczną, jak i formalno-planistyczną racjonalność inwestycji.

Zakończenie

Nowy model dochodowy JST obowiązujący od 1 stycznia 2025 r. tworzy bardziej stabilne i przewidywalne ramy finansowania zadań lokalnych, co w naturalny sposób zwiększa potencjał inwestycyjny samorządów. Z perspektywy dogmatycznoprawnej reforma ta jednak nie przesądza o efektywności inwestycji. Efektywność – rozumiana jako celowość, oszczędność oraz uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów – jest w polskim prawie finansów publicznych normatywnie zakorzeniona w art. 44 u.f.p.

Na gruncie obowiązujących regulacji (*de lege lata*) zasadne jest przyjęcie, że art. 44 u.f.p. stanowi normatywną podstawę do wymagania od jednostek sektora finansów publicznych sporządzenia pisemnego uzasadnienia

inwestycji, obejmującego w szczególności: określenie celu publicznego, analizę podstawowych wariantów realizacji, oszacowanie kosztów w całym cyklu życia projektu, w tym kosztów utrzymania i odtworzenia, identyfikację kluczowych ryzyk oraz wykazanie zgodności przedsięwzięcia z budżetem i wieloletnią prognozą finansową. Skoro ustawodawca nakazuje dokonywanie wydatków w sposób celowy, oszczędny, przy zachowaniu zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod, to racjonalna wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że elementy te powinny znaleźć odzwierciedlenie w materialnej dokumentacji decyzyjnej, a nie wyłącznie w sferze ustnych uzasadnień.

Równolegle *de lege lata* uzasadnione jest wzmacnianie roli wieloletniej prognozy finansowej jako dokumentu służącego ocenie trwałości finansowej inwestycji, a nie tylko formalnej spójności danych liczbowych. Metodologia opracowywania WPF, przygotowana przez Ministerstwo Finansów, wprost wskazuje na to, że prognoza powinna odzwierciedlać skutki finansowe zaciąganych zobowiązań wieloletnich, w tym wydatków bieżących na utrzymanie majątku powstałego w wyniku inwestycji, oraz umożliwiać ocenę zdolności jednostki do obsługi długu. W tym kontekście zasadne jest również włączanie ustaleń kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego do dokumentacji inwestycyjnej jako dowodu należytej staranności organów JST, co koresponduje z rolą audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej definiowaną w wytycznych Ministerstwa Finansów i Najwyższej Izby Kontroli jako instrumentów wspierających kierownika jednostki w zapewnianiu legalności, efektywności i gospodarności działań.

Na płaszczyźnie *de lege ferenda* można rozważyć doprecyzowanie tych standardów w kierunku większej jednolitości praktyki. Po pierwsze, zasadne wydaje się wprowadzenie – czy to w akcie prawnym, czy w wiążących wytycznych – minimalnych standardów analizy wariantów inwestycji, bez narzucania jednej, sztywnej metodologii, zwłaszcza dla projektów przekraczających określony próg wartości lub generujących istotne skutki finansowe w horyzoncie WPF. Po drugie, można postulować obowiązkowe ujmowanie w uzasadnieniu uchwał inwestycyjnych informacji o szacunkowych kosztach utrzymania i eksploatacji w całym okresie objętym WPF, co pozwoliłoby wprost powiązać decyzję inwestycyjną z oceną jej długookresowej wykonalności finansowej. Po trzecie, pożądane byłoby doprecyzowanie – choćby w formie wytycznych Ministra Finansów lub rekomendacji dla JST – relacji między art. 44 u.f.p. a wymogiem dokumentowania racjonalności inwestycji, tak aby wyraźnie wskazać, że spełnienie standardu celowości, oszczędności i „najlepszych efektów" zakłada istnienie odpowiedniej, pisemnej podstawy analitycznej w dokumentacji jednostki.

Konkludując, reforma dochodów JST jest istotnym czynnikiem wzmacniającym zdolność inwestowania, ale realna poprawa efektywności projektów

samorządowych wymaga wzmocnienia systemu poprzez standardy dokumentowania racjonalności inwestycji, oparte na istniejących normach prawa finansów publicznych i wspierane przez WPF oraz kontrolę zarządczą.

Wykaz literatury

Błażej M., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2024*, GUS, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5483/5/21/1/gospodarka_finansowa_jednostek_samorzadu_terytorialnego_2024.pdf.

Fedorowicz Z., *Racjonalny system finansowy. Główne kierunki reformy*, PWE, Warszawa 1984.

Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wyd. UŚ, Katowice 2003.

Kopańska A., *Rewolucja w finansowaniu samorządów? Co zmieni nowa ustawa o dochodach JST?,* Fundacja Batorego, Warszawa 2025, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/01/A.Kopanska_Rewolucja.w.finansowaniu.samorzadow.pdf.

Mandl U., Dierx A., Ilzkovitz F., *The effectiveness and efficiency of public spending*, European Commission, Brussels 2008, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf.

Ministerstwo Finansów, *Metodologia opracowywania wieloletniej prognozy finansowej – aktualizacja 2022*, https://www.gov.pl/web/finanse/metodologia-opracowywania-wieloletniej-prognozy-finansowej--aktualizacja-2022.

Najwyższa Izba Kontroli, *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*, kontrola P/21/009, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,23280.html.

Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2017.

Stelmaszczyk-Borszowska K., *Upoważnienie do dokonywania wydatków – problemy definicyjne w świetle ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2021, nr 2, https://www.dyskurs.inp.uz.zgora.pl/index.php/DPiA/pl/article/view/125.

Wójtowicz-Dawid A., *Rationalising public expenditure*, „Financial Law Review" 2025, nr 40(4).

Summary

The new revenue model for local government units and the rationality of public investment planning

Keywords: financial law, rationality, efficiency, investments, spending, local government revenue.

The reform of the local government financial system, which comes into force on 1 January 2025, introduces a new funding model for local authorities (hereinafter 'JST'). One of the main objectives of the reform is to increase the stability and predictability of these authorities' financial situation, which, among other things, affects their creditworthiness. The adopted solutions are

intended to influence the investment opportunities of local authorities through multi-year planning and the preparation of multi-year financial forecasts (hereinafter: WPF). The aim of this article is to assess whether the current Act on the Revenues of JST promotes rational and effective investment decisions by local authorities, or whether it is merely limited to improving formal financial stability without actually strengthening the standards of public fund management. The author analyses the concept of the efficiency of local government investment in the context of the principles of public fund management, in particular the principles of efficiency, economy and expediency in the use of public funds, as well as the concept of value for money. In the article, the author demonstrates that the new revenue model increases the investment potential of local self-governing bodies, but at the same time entails the risk of incorrect investment decisions due to a lack of sufficient analytical foundations. The thesis is put forward that a genuine improvement in the efficiency of local government investment requires not only stable sources of revenue, but also a raising of standards in the planning of public projects, including the mandatory use of analyses, such as economic analyses, the strengthening of the practical role of the project preparation phase (PPF) and administrative control, as well as the development of procedures for assessing alternatives, financial sustainability and the maintenance costs of investments as elements of due diligence in the management of public funds. The article is based on a dogmatic-legal approach with functional elements, in particular by referring to the normative standard for the use of public funds pursuant to Article 44 of the Public Finance Act (expediency, economy, efficiency and the optimal selection of methods and means).