

# **Budżet samorządowy i wieloletnia prognoza finansowa – projektowanie, wykonywanie, sprawozdawczość**

praca zbiorowa pod redakcją prof. dr hab. Joanny M. Salachny



ODDK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Sp.k.

Gdańsk 2014

## Spis treści

Wykaz skrótów . . . . .	9
Informacje o autorkach. . . . .	11
Wstęp . . . . .	13

### Rozdział I

<b>Wieloletnia prognoza finansowa jako formalna „wytyczna” konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego. . . . .</b>	<b>15</b>
1. Uwagi wprowadzające – zakładana rola WPF i jej prawny charakter . . . . .	15
(J.M. Salachna)	
2. Zakres przedmiotowy ustaleń zawieranych w WPF w świetle uregulowań ustawowych. . . . .	19
(J.M. Salachna)	
2.1. Elementy WPF – uwagi ogólne . . . . .	19
2.2. Konstrukcja uchwały w sprawie WPF. . . . .	20
2.3. Problem realistyczności WPF oraz objaśnienia zaplanowanych wartości . . . . .	21
2.4. Okres obejmowany WPF a prognoza kwoty długu . . . . .	22
3. Wymogi zgodności wartości ujętych w WPF i w budżecie jednostki samorządu terytorialnego . . . . .	25
(J.M. Salachna)	
4. Procedura uchwałodawcza w sprawie WPF . . . . .	27
(J.M. Salachna)	
4.1. Kompetencje organów j.s.t. w zakresie opracowywania i uchwalania WPF . . . . .	27
4.2. Opiniowanie projektu oraz uchwały w sprawie WPF (a także jej zmian) przez RIO – zakres, rola oraz skutki . . . . .	29
4.2.1. Zakres opinii . . . . .	29
4.2.2. Kryterium opiniowania . . . . .	31
4.2.3. Przedmiot opinii – relacje pomiędzy WPF a budżetem . . . . .	33
5. Wzory uchwał (i ich projektów) w sprawie WPF – przykłady. . . . .	38
(E. Czołpińska)	
5.1. Część tekstowa uchwały . . . . .	38
5.2. Załączniki do uchwały. . . . .	47
5.2.1. Załącznik stanowiący WPF oraz metodologia jego sporządzania . . . . .	47
5.2.2. Załącznik przedsięwzięć wieloletnich . . . . .	58
5.2.3. Załącznik objaśnień. . . . .	58
6. Zmiany WPF – wybrane zagadnienia . . . . .	64
(J.M. Salachna)	
6.1. Zmiany wydatków na realizację przedsięwzięć wieloletnich . . . . .	64
6.2. Inne zmiany w WPF dokonywane przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. . . . .	68

## Rozdział II

### **Uchwała budżetowa i jej konstrukcja . . . . . 69**

1. Uchwała budżetowa – pojęcie, rola oraz podstawowe elementy. . . . . 69  
(J.M. Salachna)
  - 1.1. Obowiązujące unormowania oraz dokonane zmiany i ich znaczenie . . . . . 69
  - 1.2. Budżet jako plan finansowy. Roczność budżetu i uchwały budżetowej oraz jej konsekwencje . . . . . 72
  - 1.3. Prawny charakter aktu budżetowego. . . . . 75
  - 1.4. Znaczenie uchwały budżetowej . . . . . 79
  - 1.5. Zakres przedmiotowy uchwały budżetowej na tle regulacji u.f.p.  
– uwagi ogólne i wstępne warianty konstrukcyjne. . . . . 81
2. Zakres przedmiotowy uchwały budżetowej. . . . . 82  
(J.M. Salachna)
  - 2.1. Ogólne przepisy uchwały budżetowej j.s.t. . . . . 82
    - 2.1.1. Podstawowe uregulowania; typologia i funkcje przepisów ogólnych . . . 82
    - 2.1.2. Obligatoryjne przepisy ogólne uchwały budżetowej . . . . . 86
    - 2.1.3. Fakultatywne postanowienia w przepisach ogólnych uchwały budżetowej. . . . . 96
  - 2.2. Budżet jednostki samorządu terytorialnego – wytyczne ustawowe w zakresie konstrukcji . . . . . 101
    - 2.2.1. Dochody bieżące i majątkowe . . . . . 101
    - 2.2.2. Wydatki bieżące i majątkowe . . . . . 105
    - 2.2.3. Inne podziały dochodów i wydatków budżetowych . . . . . 110
    - 2.2.4. Rezerwy budżetowe . . . . . 112
  - 2.3. Pozostała część uchwały budżetowej (ustawowo określone załączniki) . . . . 114
    - 2.3.1. Uwagi ogólne . . . . . 114
    - 2.3.2. Załącznik dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. . . . . 115
    - 2.3.3. Załącznik dochodów jednostek oświatowych oraz wydatków nimi finansowanych . . . . . 117
    - 2.3.4. Załącznik przychodów i kosztów zakładów budżetowych . . . . . 123
  - 2.4. Zakaz „obladowywania” uchwały budżetowej . . . . . 124
3. Wzory wariantów uchwał budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. . . . 125  
(E. Czołpińska)
  - 3.1. Część tekstowa uchwały . . . . . 126
  - 3.2. Załącznik dochodów . . . . . 163
  - 3.3. Załącznik wydatków . . . . . 166
  - 3.4. Załącznik dotacji . . . . . 169

## Rozdział III

### **Deficyt (nadwyżka) oraz dług jednostki samorządu terytorialnego**

#### **– zasady normatywne uwzględniane w uchwale budżetowej oraz WPF. . . . . 171**

1. Uregulowania dotyczące deficytu budżetowego . . . . . 171  
(J.M. Salachna)
  - 1.1. Zasady ogólne . . . . . 171

1.2. Deficyt w sekcji bieżącej i majątkowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego. . . . .	177
2. Uregulowania dotyczące długu. . . . .	181
(J.M. Salachna)	
2.1. Regulacje obowiązujące od 2014 roku. . . . .	181
2.2. Szczególne zasady obliczania spłat zadłużenia członków związku jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	190
2.3. Konsekwencje przekroczenia wskaźnika. Postępowanie naprawcze. . . . .	192
<b>Rozdział IV</b>	
<b>Procedura tworzenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego . . . . .</b>	<b>201</b>
1. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego dotycząca procedury budżetowej. . . . .	201
1.1. Unormowania zakresu uchwał organów stanowiących j.s.t. w zakresie procedury budżetowej. . . . .	201
(J.M. Salachna)	
1.1.1. Charakterystyka dokonanych zmian regulacji . . . . .	201
1.1.2. Zakres regulacji w uchwałach proceduralnych oraz okres ich obowiązywania . . . . .	202
1.2. Możliwe warianty uchwał proceduralnych – przykłady regulacji. . . . .	204
(E. Czołpińska)	
2. Opracowanie i przedłożenie projektu uchwały budżetowej lub projektu jej zmian . . . . .	216
(J.M. Salachna)	
2.1. Wyłączność inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego i jej konsekwencje . . . . .	216
2.2. Przedłożenie projektu uchwały budżetowej oraz innych dokumentów i materiałów . . . . .	218
2.3. Przekazanie informacji o planowanych kwotach jednostkom podległym . . . . .	220
3. Prace nad przedłożonym przez organ wykonawczy projektem uchwały . . . . .	224
(J.M. Salachna)	
3.1. Uwagi ogólne. Opinia RIO o projekcie uchwały budżetowej. . . . .	224
3.2. Zgłaszanie autopoprawek do projektu uchwały budżetowej – problemy interpretacyjne . . . . .	226
3.3. Wprowadzanie zmian przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego . . . . .	228
4. Podejmowanie uchwały budżetowej . . . . .	235
(J.M. Salachna)	
4.1. Termin podjęcia uchwały – obowiązujące zasady oraz ich konsekwencje . . . . .	235
4.2. Zasady głosowania w odniesieniu do podejmowania uchwały budżetowej . . . . .	238
5. Ogłaszanie i wejście w życie uchwały budżetowej . . . . .	240
(J.M. Salachna)	
6. Procedury szczególne . . . . .	241
(J.M. Salachna)	
6.1. Uchwalanie prowizorium budżetowego jednostki samorządu terytorialnego. . . . .	241
6.2. Zastępcze ustalenie budżetu przez RIO . . . . .	244

## Rozdział V

### **Procedura wykonywania uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego . 247**

1. Uwagi wprowadzające. Opracowanie dokumentów „wykonawczych” . . . . . 247  
(J.M. Salachna)
2. Ustawowe zasady gospodarki finansowej . . . . . 254  
(A. Ostrowska)
  - 2.1. Organizowanie gospodarki finansowej . . . . . 254
  - 2.2. Zasady gospodarowania środkami publicznymi. . . . . 255
  - 2.3. Zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu j.s.t. . . . . 264
3. Dotowanie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego . . . . . 271  
(A. Ostrowska)
  - 3.1. Definicja dotacji i istota wydatku dotacyjnego . . . . . 271
  - 3.2. Klasyfikacje dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego . . . . . 279
  - 3.3. Udzielanie dotacji podmiotom sektora finansów publicznych . . . . . 285
  - 3.4. Udzielanie dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych . . . . . 293
    - 3.4.1. Dotacje dla organizacji pozarządowych . . . . . 293
    - 3.4.2. Dotacje na rozwój sportu . . . . . 299
    - 3.4.3. Dotacje dla publicznych i niepublicznych szkół i przedszkoli . . . . . 303
    - 3.4.4. Dotacje na prace przy zabytkach. . . . . 314
    - 3.4.5. Dotacje dla pozostałych podmiotów spoza sektora finansów publicznych . . . . . 317
  - 3.5. Wzory pism, decyzji i uchwał dotacyjnych . . . . . 319
    - 3.5.1. Wzór uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego. . . . . 319
    - 3.5.2. Wzór uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej innej j.s.t. . . . 331
    - 3.5.3. Wzór uchwały w sprawie ustalenia stawki jednostkowej dotacji przedmiotowej dla zakładu budżetowego. . . . . 332
    - 3.5.4. Wzór zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie określenia dotacji podlegającej zwrotowi . . . . . 333
    - 3.5.5. Wzór decyzji określającej dotację podlegającą zwrotowi. . . . . 334
4. Dokonywanie zmian w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego . . . . . 335  
(J.M. Salachna)
  - 4.1. Uwagi wprowadzające – charakterystyka ogólna dokonywanych zmian i ich klasyfikacje. . . . . 335
  - 4.2. Zmiany dokonywane przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego na mocy upoważnień ustawowych. . . . . 337
  - 4.3. Zmiany dokonywane przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego na mocy upoważnienia udzielonego przez organ stanowiący . . . . . 344
5. Zawieranie umów w związku z realizacją budżetu – wybrane zagadnienia. . . . . 349
  - 5.1. Czynności prawne dotyczące zobowiązań o charakterze dłużnym . . . . . 349  
(J.M. Salachna)

5.2. Umowy w sprawie udzielenia dotacji . . . . .	355
(A. Ostrowska)	
5.3. Zaciąganie zobowiązań przez kierowników jednostek budżetowych – charakterystyka ogólna . . . . .	360
(J.M. Salachna)	
6. Instytucje blokowania oraz wygasania (niewygasania) wydatków budżetowych . .	362
(J.M. Salachna)	

## Rozdział VI

### Wybrane elementy sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego

<b>oraz autoryzacja wykonania budżetu . . . . .</b>	<b>369</b>
1. Akty prawne regulujące zasady sporządzania sprawozdań przez j.s.t. i jej jednostki organizacyjne – uwagi ogólne . . . . .	369
(E. Czołpińska)	
2. Sprawozdawczość budżetowa . . . . .	370
(E. Czołpińska)	
2.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej . . . . .	370
2.2. Ogólne zasady sporządzania i przekazywania sprawozdań budżetowych . . .	371
2.2.1. Plan i wykonanie . . . . .	371
2.2.2. Agregowanie danych w sprawozdaniach . . . . .	372
2.2.3. Sposoby, formy i terminy przekazywania sprawozdań . . . . .	373
2.3. Omówienie sprawozdań budżetowych . . . . .	378
2.3.1. Sprawozdanie Rb-27S miesięczne/roczne z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego . . . . .	378
2.3.2. Sprawozdanie Rb-PDP roczne z wykonania dochodów podatkowych gminy/miasta na prawach powiatu . . . . .	389
2.3.3. Sprawozdanie Rb-27ZZ kwartalne z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami . . . . .	391
2.3.4. Sprawozdanie Rb-28S miesięczne/roczne z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego . . . . .	395
2.3.5. Sprawozdanie Rb-28NWS kwartalne (za I i II kwartał) z wykonania planu wydatków samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego, które nie wygasły w upływie roku budżetowego . . . . .	397
2.3.6. Sprawozdanie Rb-50 kwartalne o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami . . . . .	397
2.3.7. Sprawozdanie Rb-NDS kwartalne o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego . . . . .	399
2.3.8. Sprawozdanie Rb-30S kwartalne z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych . . . . .	404

2.3.9. Sprawozdanie Rb-34S kwartalne z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. . . . .	407
2.3.10. Sprawozdanie Rb-ST roczne o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	408
2.3.11. Sprawozdanie Rb-WSa roczne o wydatkach strukturalnych poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego . . . . .	408
2.3.12. Sprawozdanie Rb-Z-PPP o stanie zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego . . . . .	411
3. Sprawozdania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych . . . . .	414
(E. Czołpińska)	
3.1. Zasady sporządzania sprawozdań . . . . .	414
3.2. Formy sprawozdań oraz terminy i sposoby ich przekazywania. . . . .	416
3.3. Omówienie rodzajów sprawozdań . . . . .	421
3.3.1. Sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych . . . . .	421
3.3.2. Układ przedmiotowy sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. . . . .	425
3.3.3. Zakres przedmiotowy sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych . . . . .	435
3.3.4. Sprawozdanie Rb-ZN kwartalne o stanie zobowiązań oraz należności Skarbu Państwa z tytułu wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych . . . . .	439
3.3.5. Sprawozdanie Rb-UZ roczne uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz Rb-UN roczne uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych wg wartości księgowej. . . . .	440
4. Informacje oraz sprawozdania z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego . . . . .	442
(J.M. Salachna)	
4.1. Informacja o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze . . . . .	442
4.2. Roczne sprawozdanie o realizacji budżetu . . . . .	446
5. Rozliczanie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego z wykonania budżetu . . . . .	454
(J.M. Salachna)	
5.1. Rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania. Rola komisji rewizyjnej. . . . .	454
5.2. Uchwała w przedmiocie absolutorium . . . . .	457
Bibliografia . . . . .	465