

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

Wieloletnia prognoza finansowa jako formalna „wytyczna” konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego.	15
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

Rozdział IV

Procedura tworzenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego 201

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

oraz autoryzacja wykonania budżetu 369

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