

*Izabela Świderek*

# Rozdział I. Plan finansowy samorządowego zakładu budżetowego

Realizując powierzone zadania publiczne, samorządowy zakład budżetowy urzeczywistnia swą gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego. Plan przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego stanowi załącznik do uchwały budżetowej JST.

## 1. Procedura ustalenia planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego a uchwalanie budżetu JST

Procedura ustalenia planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego jest ściśle związana z procedurą uchwalania budżetu JST. Opracowanie projektu planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego odbywa się na podstawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Jest on ustalany przez organ stanowiący JST w oparciu o przepis art. 234 FinPublU oraz na podstawie przepisów FinPublU. Podjęta przez organ stanowiący JST uchwała proceduralna może narzucić kierownikowi zakładu budżetowego wymaganą szczegółowość materiałów planistycznych. Przy czym większa niż określona w FinPublU szczegółowość może być związana z szerszym wykorzystaniem klasyfikacji budżetowej lub też agregacji wielkości planistycznych według kryterium rodzajowego. Uchwała w sprawie prac planistycznych określa także obowiązujące w toku prac planistycznych terminy, a także definiuje wymogi odnoszące się do uzasadnienia oraz materiałów informacyjnych, przedkładanych wraz z projektem uchwały budżetowej (czyli również wraz z projektem planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego).

### 1.1. Szczegółowość planu finansowego

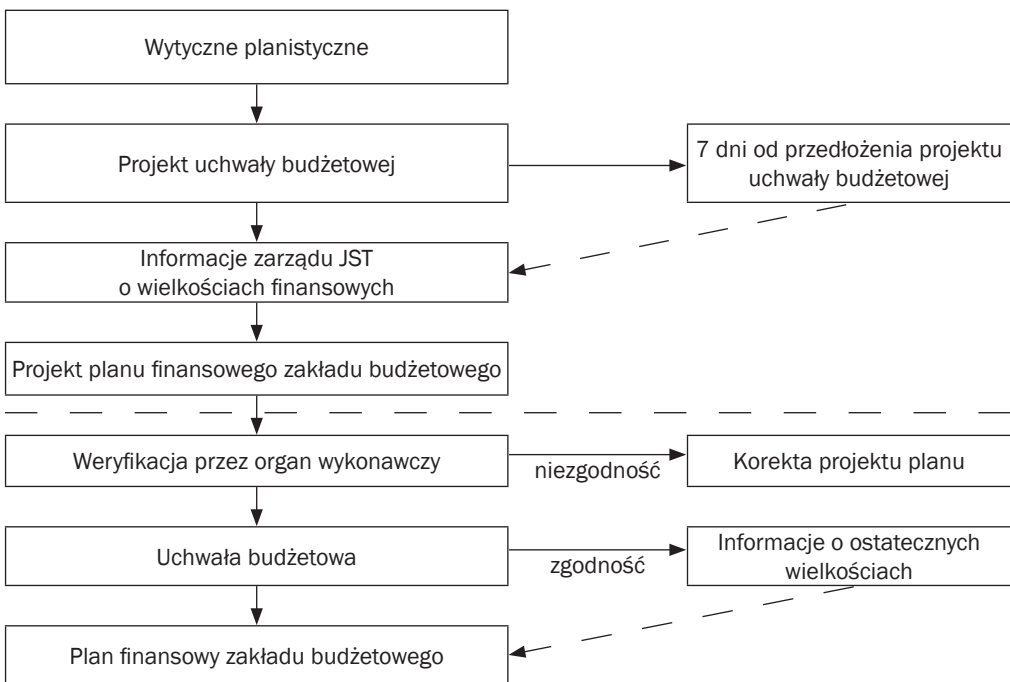
Przy zdefiniowanych uchwałą w sprawie procedury planistycznej wytycznych kierownik samorządowego zakładu budżetowego musi uwzględnić nałożone przez organ stanowią-

cy JST wymogi. Odnosi się to także do kolejnych czynności, niezbędnych do wykonania w poszczególnych etapach opracowania projektu uchwały budżetowej.

Opracowane, zgodnie z wymogami organu stanowiącego, dane prognostyczne znajdują swoje odzwierciedlenie w przygotowanym przez organ wykonawczy JST projekcie uchwały budżetowej, do której załącznik stanowią projekty planów przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych. Przy podejmowaniu uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej organ stanowiący JST może zastosować większą szczegółowość przedkładanych informacji, nie jest natomiast uprawniony do dokonania większego uogólnienia przedkładanych prognoz finansowych.

Projekt planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego musi być sporządzany według podziałek klasyfikacji budżetowej, w pełnej jej szczegółowości obejmującej: dział, rozdział, paragraf. Uwzględniając jednak stopień szczegółowości danych, niezbędnych z uwagi na rzeczywiste potrzeby informacyjne, dopuszczalne jest zastosowanie w planowaniu rocznych wielkości ekonomicznych większego stopnia ich uszczegółowienia (w efekcie rozszerzania zakresu klasyfikacji budżetowej, przez zastosowanie układu rodzajowego lub ustalonego na podstawie realizowanego przez zakład budżetowy zadania – układu zadaniowego). Decyzję o sposobie kumulacji danych i szczegółowości materiałów prognostycznych podejmuje organ stanowiący JST w formie uchwały.

**Schemat 1.** Sposób budowy planu finansowego zakładu budżetowego



Źródło: opracowanie własne

## 2. Projekt planu finansowego zakładu budżetowego

Spełnienie nałożonych ustawowo warunków decyduje o włączeniu planowanych wielkości finansowych do projektu uchwały budżetowej JST. Projekt planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego jest jednym z załączników projektu uchwały budżetowej JST, obrazującym finansową sferę działalności samorządowego zakładu budżetowego. Przykład planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego zawiera wzór.

### Wzór 1. Projekt planu/plan finansowy zakładu budżetowego

Nazwa i pieczęć zakładu				Data
<b>PROJEKT PLANU FINANSOWEGO</b> <b>ZAKŁADU BUDŻETOWEGO</b> <b>NA ..... ROK</b>				
Dział: .....				
Rozdział: .....				
Poz.	Nazwa	Wykonanie za rok	Projekt planu/plan na rok	Relacja % (4:3)
1	2	3	4	5
I	Plan ogółem			
II	Wskaźnik budżetowy			
III	Ilość etatów			
IV	Stan środków obrotowych netto na początek okresu			
V	Zwiększenia pozostałe			
VI	Przychody			
	1. Dotacje z budżetu JST			
	2. Pozostałe			
VII	Łączny stan środków (IV + V + VI)			
VIII	Wydatki			
	1. Wynagrodzenia			
	2. Pozostałe bieżące			
	3. Majątkowe			
IX	Inne zmniejszenia			

1	2	3	4	5
X	Zmniejszenia łącznie (VIII + IX)			
XI	Stan środków na koniec okresu (VII - X)			
Uzasadnienie przychodów/dochodów:				
Uzasadnienie kosztów/wydatków:				
Kalkulacja kosztów:				

*Źródło: opracowanie własne*

## 2.1. Informacje o wielkościach finansowych, wynikające z przyjętego projektu uchwały budżetowej

Sposób budowy projektu planu finansowego zakładu budżetowego, a następnie planu finansowego, związany jest z koniecznością wypełnienia obowiązków nałożonych ustawowo na organ wykonawczy JST. Dotyczą one przekazania kierownikowi samorządowego zakładu budżetowego informacji o wielkościach finansowych wynikających z przyjętego projektu uchwały budżetowej, a dotyczących rocznej działalności zakładu budżetowego. Obowiązek ten (informacyjny) organ wykonawczy musi wypełnić w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu JST.

Przekazane kierownikowi zakładu budżetowego informacje dotyczą planowanych kwot przychodów i kosztów zakładu budżetowego, ujętych zgodnie ze szczegółowością wymaganą przez organ stanowiący JST w podjętej, na podstawie art. 234 FinPublU, uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Informacje te dotyczą również kwot dotacji z budżetu JST dla samorządowego zakładu budżetowego oraz wysokości wpłat nadwyżki środków obrotowych, wynikających z projektu uchwały budżetowej. Otrzymane dane tworzą „szkielet” dla projektu planu finansowego zakładu budżetowego. Kierownik zakładu budżetowego opracowuje, opierając się na otrzymanych wielkościach, projekt planu finansowego, który następnie musi zostać przez niego zatwierdzony. Wówczas dopiero przedkładany jest on zarządowi JST. Kierownik zakładu budżetowego musi przedłożyć projekt planu finansowego w ciągu 30 dni od uzyskania informacji o kwotach wynikających z projektu uchwały budżetowej, co nie może jednak nastąpić później niż do 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy (zgodnie z § 36 ust. 2 GospFinR).

## **2.2. Weryfikacja projektu planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego**

Przedłożony zarządowi JST projekt planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego podlega weryfikacji. Dokonywana jest ona przez organ wykonawczy JST. Celem weryfikacji jest stwierdzenie spójności zawartych w projekcie planu finansowego przychodów i kosztów, z wielkościami wynikającymi z projektu uchwały budżetowej. Odstępstwa (w projekcie planu finansowego) od wielkości przyjętych w projekcie uchwały budżetowej pozwalają zarządowi JST wprowadzić korekty. Mają one na celu dostosowanie projektu planu finansowego zakładu budżetowego do projektu uchwały budżetowej JST (zachowanie pełnej zgodności wielkości planistycznych). Wprowadzając zmiany, organ wykonawczy jest zobowiązany poinformować kierownika zakładu budżetowego o ich zakresie. Powiadomienie musi nastąpić w terminie 7 dni od otrzymania projektu planu finansowego (zgodnie z § 36 ust. 4 GospFinR), nie później jednak niż do 27 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

## **3. Prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie projektu planu finansowego przez zakład budżetowy**

Zgodny z projektem uchwały budżetowej JST projekt planu finansowego zakładu budżetowego określa granice samodzielności finansowej kierownika zakładu budżetowego. Do czasu zatwierdzenia planu finansowego projekt tego planu stanowi podstawę gospodarki finansowej zakładu budżetowego. Dzieje się to w okresie od 1 stycznia roku budżetowego do czasu podjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący (czyli do 31 stycznia). Konsekwencją prowadzonej na podstawie projektu planu finansowego gospodarki finansowej przez zakład budżetowy jest stałość zaplanowanych kwot. Sztynność prognozowanych wielkości ekonomicznych nie przewiduje żadnych odstępstw realizowanych kosztów od przewidzianych na te cele wielkości (na tym etapie nie jest możliwe dokonanie żadnych zmian w projekcie planu finansowego).

## **4. Podjęcie przez organ stanowiący JST uchwały budżetowej a aktualizacja projektu planu finansowego zakładu budżetowego**

Podjęcie przez organ stanowiący JST uchwały budżetowej powoduje konieczność przekazania przez organ wykonawczy kierownikowi zakładu budżetowego informacji o wysokości rocznych przychodów i kosztów oraz wielkości dotacji i wpłat do budżetu, ujętych w załączniku do podjętej uchwały budżetowej. Powoduje to tym samym konieczność aktualizacji projektu planu finansowego zakładu budżetowego w celu zachowania zgodności z kwotami zawartymi w uchwale budżetowej. Dostosowania planowanych kwot do

konuje kierownik zakładu budżetowego, w terminie 10 dni od otrzymania ostatecznych danych charakteryzujących roczną gospodarkę finansową zakładu budżetowego (zgodnie z § 39 GospFinR). Tak sporządzony plan finansowy (a więc w pełni zgodny z uchwałą budżetową) podlega zatwierdzeniu przez kierownika zakładu. Wówczas dopiero jest dokumentem obowiązującym. Rozwiązania prawne nie wymagają ponownej weryfikacji przez organ wykonawczy JST ostatecznego planu finansowego zakładu budżetowego. Jednakże z uwagi na zależności między wielkościami finansowymi zakładu budżetowego i JST zazwyczaj jest ona dokonywana.

## 5. Zmiany w planie finansowym

Plan finansowy zakładu budżetowego stanowi dokument otwarty, który w ustawowo wskazanych sytuacjach może w ciągu roku budżetowego podlegać zmianom.

Zmiany stanowią efekt wpływu czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, determinujących wielkość planu finansowego, kształtujących jego strukturę, zakres i charakter. Możliwość dokonywania zmian w trakcie roku budżetowego ma w szczególności na celu uelastycznienie planowanych wielkości, adekwatnie do rzeczywistych potrzeb zakładu budżetowego. Wpływa zatem również na wykonanie budżetu JST.

Wielkość i zakres zmian dokonanych w trakcie roku budżetowego stanowić może również o nieprawidłowości przyjętych metod i/lub narzędzi planistycznych. Jednak zawsze ostateczna ocena jakości planowania wymaga przeprowadzenia szczegółowej analizy czynników skutkujących koniecznością zmiany planu finansowego (np. zależne/niezależne od kierownika, zewnętrzne/wewnętrzne) w trakcie roku budżetowego.

Zmiana wielkości ujętych w planie finansowym stanowi czynność o charakterze ewidencyjnym, która nie jest związana z bezpośrednim gromadzeniem lub wydatkowaniem środków budżetowych. Powoduje natomiast zmianę wielkości prognozowanych do realizacji w ciągu roku budżetowego, ujętych w określonych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Dokonywane zmiany nie w każdym przypadku muszą powodować zmianę globalnej wielkości planowanych do realizacji zasobów, wpływając jedynie na odmienne ukształtowanie ich struktury w efekcie zaistniałych zmian.

### 5.1. Uprawnienia do dokonywania zmian

Kierownik samorządowego zakładu budżetowego uprawniony jest do dokonania zmian zatwierdzonego planu finansowego w ciągu roku budżetowego, w przypadku gdy faktyczna kwota przychodów i kosztów zrealizowana została ponad wielkości planowane. Dokonane zmiany w planie finansowym nie mogą jednak spowodować obniżenia kwot wpłat do budżetu JST. Nie mogą również być przyczyną zwiększenia wysokości dotacji udzielonej z budżetu JST, związanej z działalnością zakładu budżetowego. Inne zmiany wielkości ekonomicznych planowanych do realizacji w trakcie roku budżetowego mogą wprowadzić nastąpić, jednak muszą zostać poprzedzone wprowadzeniem wnioskowanych przez kierownika zakładu budżetowego zmian do uchwały budżetowej JST. W takiej

sytuacji kierownik zakładu budżetowego przedstawia proponowane zmiany organowi wykonawczemu, który po ich ocenie i stwierdzeniu zasadności uwzględni proponowane zmiany, a następnie przedstawia je w projekcie zmian do uchwały budżetowej.

---

### Ważne

Mimo że inicjatywa w sprawie dokonywania zmian w uchwale budżetowej (podobnie jak w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej) należy do wyłącznej właściwości organu wykonawczego, decyzja w sprawie zmiany uchwały budżetowej należy do właściwości organu stanowiącego.

---

Nie wszystkie występujące w trakcie roku budżetowego zdarzenia, wpływające na gospodarkę finansową zakładu budżetowego odzwierciedloną w planie finansowym, powodują konieczność zmian wielkości planowanych. Plan finansowy nie musi ulec korekcie, gdy rzeczywiście zrealizowane przychody są niższe od planowanych, a konsekwencją tego jest odpowiednio niższe wykonanie kosztów. Podobny skutek wywiera przeniesienie planowanych wielkości jedynie pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej, oczywiście z uwzględnieniem istniejących ograniczeń prawnych.

---

### Przykład

Zakład budżetowy, który odprowadza nadwyżkę środków obrotowych do budżetu JST, zaplanował na rok budżetowy przychody 100 000 zł (w tym dotacja przedmiotowa 20 000 zł, przychody z prowadzonej działalności 80 000 zł) i koszty 90 000 zł. Środki obrotowe na początek okresu wynosiły 0,00 zł. W październiku przychody z prowadzonej działalności wyniosły 83 000 zł, dotacja przedmiotowa pozostała na niezmienionym poziomie. Czy w związku z tym kierownik zakładu może samodzielnie zmienić plan w taki sposób, że zwiększy koszty np. w § 427 „Zakup usług remontowych” o kwotę 3000 zł? W mojej ocenie § 41 ust. 1 Gosp-FinR daje kierownikowi taką możliwość. Plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych stanowią załącznik do uchwały budżetowej, a w opisanym uproszczonym przykładzie nie zmieniła się różnica między przychodami a kosztami, warunki ustawowe zostały więc zachowane.

---

## Klasyfikacja budżetowa

Zarówno projekt planu finansowego, jak i plan finansowy samorządowego zakładu budżetowego konstruowany jest na podstawie podziałki klasyfikacji budżetowej. Stanowiąc jednolitą klasyfikację grupowania dochodów i wydatków budżetowych, klasyfikacja budżetowa umożliwia analizę założeń społeczno-gospodarczych ze źródłami dochodów i wydatków budżetowych. Dokonuje ona zatem podziału dochodów budżetowych według źródeł ich pochodzenia oraz wydatków budżetowych według przeznaczenia środków publicznych. Zaznaczyć należy, iż do konstrukcji planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego na 2016 r. zastosowanie znajdują zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów z 24.6.2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie

szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 931).

Przepisy nowelizacji rozporządzenia Ministra Finansów, z niewielkimi wyjątkami, weszły w życie 16.7.2015 r. Jednakże w nowym brzmieniu stosowane będą od 1.1.2016 r., chociaż należy je wykorzystać już do opracowania projektów uchwał budżetowych oraz projektów planów finansowych na 2016 r.

Konsekwencją nowelizacji rozporządzenia jest uszczegółowienie klasyfikacji rozdziałów. Nastąpiło to w efekcie nadania nowego brzmienia dotychczas obowiązującym rozdziałom klasyfikacji budżetowej. Nowelizacja spowodowała również uchylenie niektórych z dotychczas obowiązujących rozdziałów [np. rozdział 71013 „Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne)” czy rozdział 71014 „Opracowania geodezyjne i kartograficzne”]. W ich miejsce pojawiły się nowe rozdziały. Dodatkowo, nowelizacja rozporządzenia wprowadziła nowe rozdziały klasyfikacji budżetowej, dotąd niewystępujące w podziałkach klasyfikacyjnych.

Zmiany dotyczą również załączników definiujących paragrafy klasyfikacji budżetowej, zarówno dochodów, przychodów i środków, jak i wydatków oraz środków.

Przed sporządzeniem projektu planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego na 2016 r. niezbędne jest zapoznanie się z wprowadzonymi zmianami. Jest to istotne, ponieważ wyboru właściwego sposobu klasyfikowania zarówno dochodów, jak i wydatków dokonuje kierownik zakładu budżetowego. Dokonany wybór musi odpowiadać aktualnemu stanowi prawnemu.

**Podstawa prawna:**

- art. 234 FinPublU,
- § 36 ust. 2, 4, § 39, 41 ust. 1 GospFinR.