

**Dokumentacja wewnętrzna  
w jednostkach sektora  
finansów publicznych**  
Wydanie 9.

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Wprowadzenie

Cechą charakterystyczną działalności jednostek sektora finansów publicznych (JSFP) jest duży stopień sformalizowania realizowanych przez nie działań i czynności. Zawarcie umowy, wydanie decyzji, rozliczenie podatku, podjęcie określonych czynności faktycznych, sposób realizacji kompetencji przysługujących jednostce albo wykonania obowiązków obciążających jednostkę itp. normują zróżnicowane regulacje wewnętrzne. Te unormowania mają różny status – od aktów prawa miejscowego przez akty prawa wewnętrznego wydawane na podstawie wyraźnej delegacji (np. regulamin organizacyjny, polityka rachunkowości), aż po akty prawne – stanowione z powołaniem się na wymogi kontroli zarządczej i standardy tej kontroli (np. instrukcja realizacji dochodów z tytułu wydawania i korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych).

Duża dynamika zmian w powszechnie obowiązujących przepisach skutkuje koniecznością bieżącego modyfikowania regulacji wewnętrznych w JSFP oraz uzupełnienia dokumentacji o nowe unormowania. Uzasadnia to również potrzebę kolejnego wznowienia publikacji poświęconej tej problematyce. Obecne, dziewiąte już wydanie, uwzględnia nowe regulacje, których znajomość jest niezbędna dla prawidłowego projektowania systemu kontroli zarządczej oraz wypełniania nakładanych tymi regulacjami obowiązków. Na szczególną uwagę zasługują rozwiązania z zakresu pracy zdalnej, finansowania ochotniczych straży pożarnych, doręczeń elektronicznych, finansowania zadań JST z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, rejestru umów oraz zmiany dotyczące podatku od towarów i usług (Krajowy System e-Faktur, SLIM VAT 3).

Wprowadzenie nowych obowiązków oraz zmiany już istniejących wymogów wymuszają na kierownikach JSFP dokonanie zmian w dokumentacji systemu kontroli zarządczej. Standardy tej kontroli zakładają bowiem, że procedury te powinny być udokumentowane i na bieżąco aktualizowane. Ustalone w jednostce mechanizmy kontroli zarządczej mają wpływ na analizę i ocenę ryzyk, co zostało szczegółowo omówione w artykułach poświęconych zarządzaniu ryzykiem na I i II poziomie kontroli zarządczej. System kontroli zarządczej podlega ocenie w ramach audytu wewnętrznego, a znaczenie i elementy treściowe podstawowej regulacji wewnętrznej związanej z audytem, jaką jest Karta audytu wewnętrznego, zostały wyjaśnione w jednym z artykułów w książce. Z uwagi na duże tempo zmian norm prawnych, ocena systemu kontroli zarządczej w ramach zadań audytowych staje się coraz ważniejsza, a myślenie o audycie jako „papierowym” obowiązku może skutkować wyłącznie wzrostem ryzyka istotnych naruszeń prawa przez JSFP i groźbą niezrealizowania zakładanych celów i zadań.

Mimo że praca zdalna zdążyła już wpisać się w praktykę działania JSFP, to w 2023 r. ustawodawca sformalizował – przez nowelizację przepisów Kodeksu pracy – zasady i tryb tej formuły świadczenia pracy. Determinuje to konieczność określenia przez pracodawców nowych regulacji wewnętrznych, zarówno w zakresie pracy zdalnej o charakterze okazjonalnym, jak i stałym. W tej drugiej

sytuacji ceną podpowiedzią, zawartą w jednym z artykułów, jest sposób ustalania należności (ryczałt, ekwiwalent) przysługujących pracownikom wykonującym pracę zdalnie. Istotne znaczenie ma również, dokładnie omówione w książce, wypracowanie skutecznych i efektywnych instrumentów pozwalających zachować kontrolę i nadzór nad pracownikami w przypadku pracy w formule zdalnej.

Przy okazji omawiania obowiązków organizacyjnych należy zwrócić uwagę na zbliżający się termin wejścia w życie (1.1.2024 r.) wymogów dotyczących wprowadzania przez JSFP danych o zawartych umowach (rejestr umów). Wątpliwości związane z zakresem podmiotowym i przedmiotowym ww. obowiązku zostały przedstawione i wyjaśnione w kolejnym artykule zamieszczonym w publikacji.

Uwzględniając różnorodność realizowanych przez JSFP celów i zadań, wyznaczonych przez przepisy albo akty statutowe, ważne miejsce w funkcjonowaniu JSFP zajmują zagadnienia związane z prowadzeniem gospodarki finansowej. Obejmują one przede wszystkim procesy realizacji dochodów, zaciągania zobowiązań, dokonywania wydatków i gospodarowania majątkiem. Efektywne i skuteczne pozyskiwanie dochodów warunkuje możliwość realizacji zadań publicznych, dlatego w publikacji opisano wiele procedur dotyczących gromadzenia dochodów, w tym ich windykacji i egzekucji. Uwzględniono przy tym odmienne reżimy prawne pozyskiwania dochodów (np. należności o charakterze cywilnoprawnym, niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym).

W 2022 r. weszła w życie ustawa o ochotniczych strażach pożarnych, która istotnie zmieniła reguły finansowania z budżetu gminy zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, w szczególności dotyczące ponoszenia kosztów działania OSP. W książce przedstawiono najważniejsze zasady wprowadzone przez ustawodawcę, m.in. w kontekście nowego wymogu zawarcia przez JST umowy z każdą OSP na terenie danej gminy.

W dalszym ciągu istotnym źródłem finansowania potrzeb JST pozostają środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, co uzasadnia prezentację w jednym z artykułów statusu otrzymywanych przez jednostki samorządowe zasileń, także w kontekście możliwości przekazywania z Funduszu środków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej lub innych zadań zleconych ustawami. Fundusz stanowi także źródło środków, które JST otrzymują w ramach Rządowego Programu Ochrony Zabytków. Zasady i tryb wsparcia JST w ramach tego programu szczegółowo przedstawiono w umieszczonym w książce artykule. Warto się z nimi zapoznać z uwagi na niestandardowe rozwiązania przyjęte przez autora programu a mające znaczenie dla wydatkowania z budżetu JST (dotacje) i rozliczania przez beneficjentów środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Omawiając blok tematyczny związany z gromadzeniem dochodów, nie zapomniano również o przedstawieniu zasad egzekucji obowiązków pieniężnych o charakterze publicznoprawnym, uwzględniając nowelizacje, które weszły w życie w latach 2020–2023. Z praktycznego punktu widzenia bardzo przydatne są także informacje zawarte w artykule omawiającym zagadnienia związane z publikowaniem przez JST wykazów dłużników, którym udzielono ulg w zapłacie należności budżetowych.

Tematykę związaną z gromadzeniem dochodów i dokonywaniem wydatków omawiają także artykuły poświęcone instytucji kontrasygnaty skarbnika JST oraz blokowania wydatków przez zarząd JST. W ostatnim czasie znaczenia nabrała problematyka blokowania wydatków w nowych uwarunkowaniach ekonomicznych, co uzasadnia szczegółowe przedstawienie przedmiotowego instrumentu. Realizacja zadań publicznych jest związana w wielu sytuacjach z obowiązkiem stosowania prawnie ustalonych procedur poprzedzających zawarcie umowy oraz pozwalających kontrolować poziom zaciąganych zobowiązań w relacji do założeń planistycznych. W dużej liczbie przypadków JSFP dokonują wydatków według ścisłych reguł wynikających z przepisów ustaw i aktów wyko-

nawczych. Znalazło to odzwierciedlenie w artykule omawiającym dokumentację dotyczącą zaciągania zobowiązań.

Problematykę gospodarowania majątkiem uwzględniono w artykułach odnoszących się do dokumentacji wewnętrznej, regulującej kwestie gospodarowania majątkiem trwałym, prowadzenia gospodarki magazynowej, kasowej, jak również zagadnienia postępowania z majątkiem zbędnym oraz z ewidencją druków ścisłego zarachowania.

Istotne obowiązki JSFP wynikają z przepisów dotyczących rachunkowości i sprawozdawczości, co przejawia się także we wprowadzanej w tych jednostkach dokumentacji wewnętrznej, która nie ogranicza się do zasad (polityki) rachunkowości. W publikacji – oprócz artykułu omawiającego szeroko to podstawowe unormowanie, ustalane na podstawie ustawy o rachunkowości – znalazły się artykuły wyjaśniające regulacje wewnętrzne odnoszące się do:

- 1) obiegu i kontroli dowodów księgowych,
- 2) ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania.

Problematyka prowadzenia rachunkowości przez JSFP została w bieżącym wydaniu istotnie rozbudowana o prezentację zagadnień dotyczących uproszczeń w polityce rachunkowości, aktualizacji aktywów, w tym należności, oraz ewidencjonowania zaangażowania.

Z uwagi na coraz większe znaczenie oraz stopień złożoności konstrukcji prawnych, w nowym wydaniu książki w dalszym ciągu bardzo dużo miejsca zajmuje wyjaśnienie przepisów nakładających na JST obowiązki jako podatników VAT (w formule centralizacji VAT). Tematyka ta obejmuje sprawy:

- 1) prewspółczynnika,
- 2) współczynnika,
- 3) odliczania podatku naliczonego na podstawie proporcji z uwzględnieniem SLIM VAT 3,
- 4) mechanizmu podzielonej płatności,
- 5) białej listy podatników VAT
- 6) Krajowego Systemu e-Faktur.

Mając na względzie sformułowane powyżej uwagi, z całą pewnością można stwierdzić, że publikacja kompleksowo odpowiada na trudne wyzwania związane ze skomplikowaną sytuacją prawną, powiązaną z uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi, przedstawiając zagadnienia dotyczące zmian w działalności JSFP determinowanych przez wskazane okoliczności.

Szczególnie użytecznym narzędziem dla Czytelnika może okazać się dostęp on-line do ponad **150 gotowych instrukcji, procedur, regulaminów, schematów działania z zakresu rachunkowości, podatków i finansów publicznych**.

**Obecne wydanie zostało podzielone na dwie wersje.** Jedna z nich jest wydana w wersji papierowej, a część artykułów znajduje się wyłącznie w wersji PDF, do ściągnięcia ze strony [repozytorium.beck.pl](http://repozytorium.beck.pl) (co jest możliwe po wpisaniu kodu z karty zdrapki zamieszczonej na drugiej stronie okładki). Pliki do ściągnięcia z tej strony zawierają łącznie ok. 660 stron.

*Piotr Walczak*

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)