

# **Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego**

Wydanie 4.

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

# Wstęp

Uchwała budżetowa JST jest najważniejszym sporządzanym corocznie samorządowym dokumentem finansowym. Stanowi ona podstawę prowadzenia gospodarki finansowej oraz realizacji zamierzonych przez JST zadań. Znajdują w niej odzwierciedlenie wszystkie rodzaje aktywności finansowej JST powiązane z różnego rodzaju instrumentami budżetowymi.

Głównym celem niniejszej publikacji jest aktualne, wszechstronne i kompleksowe przedstawienie tego aktu – począwszy od fazy jego opracowywania, przez uchwalanie, następnie wykonywanie, aż do etapu niewygasających wydatków budżetowych – wraz z dokonaniem szczegółowej analizy poszczególnych instrumentów planowania i wykonywania budżetu.

W stosunku do poprzedniego wydania książkę wzbogacono o gruntowe przedstawienie zagadnienia szczególnych zasad wykonywania budżetu, któremu poświęcono odrębny rozdział. Ujęto zmiany w systemie dochodów samorządowych wynikające z unormowań nowej ustawy z 1.10.2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniono kwestię budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustalanego zastępczo. W tym wydaniu zostały omówione zmiany w:

- 1) dochodach JST,
- 2) obliczeniu relacji zrównoważonej części bieżącej budżetu,
- 3) indywidualnym wskaźniku zadłużenia,
- 4) szczególnych zasadach wykonywania budżetu,
- 5) zakresie kompetencji organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie związanych ze stanem: klęski żywiołowej, epidemii lub zagrożenia epidemicznego.

Zrezygnowano z rozdziału poświęconego środkom z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych w związku z wyczerpaniem dochodów z tych środków.

Opracowanie przedstawia zaktualizowany i dostosowany do bieżącego porządku prawnego główny finansowy dokument planistyczny w samorządzie lokalnym, którym jest budżet, normatywną treść uchwały budżetowej oraz jej obligatoryjne załączniki. W książce przedstawiono ponadto tryb prac nad projektem uchwały budżetowej oraz problematykę dokonywania zmian w budżecie i w uchwale budżetowej. Omówiono fundusz sołecki i budżet obywatelski jako elementy składowe uchwały budżetowej JST. W ramach zagadnień związanych z tematyką budżetową szczegółowo przeanalizowano problematykę szczególnych zasad wykonywania budżetu, rezerw budżetowych, dotacji w uchwale budżetowej, realizacji zadań budżetowych w różnych formach współdziałania pomiędzy JST, blokowania planowanych wydatków budżetowych oraz wydatków niewygasających budżetu JST. Wszystkie zagadnienia opatrzone licznymi przykładami, bogatym

orzecnictwem, wzorami dokumentów oraz uzupełniono o nowe zmiany w przepisach, a także informacje związane z pomocą obywatelom Ukrainy. Czwarte wydanie obejmuje 13 rozdziałów.

W pierwszym rozdziale przedstawiono problematykę trybu prac nad projektem uchwały budżetowej JST, opisano m.in. kwestie sporne dotyczące dopuszczalności określenia w uchwale organu stanowiącego obowiązków jednostek organizacyjnych oraz możliwości określenia wytycznych do opracowania projektu budżetu. Szczegółowo przedstawiono poszczególne elementy uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Problematyka drugiego rozdziału koncentruje się na budżecie JST, jego legalnej definicji, elementach składowych, roku budżetowym zasadach i metodach budżetowania. W rozdziale opisano różne aspekty rozwiązań budżetowych, w tym związane z luzowaniem reguł fiskalnych. W tym rozdziale przedstawiono bardzo istotne dla sporządzenia strony dochodowej budżetu kwestie systemowych zmian, jakie nastąpiły w dochodach JST według nowego ustawodawstwa obowiązującego w tym zakresie od 25.10.2024 r. W rozdziale opisano również tryb i przesłanki zastępczego ustalenia budżetu przez kolegium właściwej regionalnej izby obrachunkowej.

Rozdział trzeci to obszernie przedstawiające uchwałę budżetową JST jako akt wymagający opracowania zgodnego z wystandardyzowanym porządkiem wynikającym z aktualnego brzmienia art. 212 ustawy o finansach publicznych i którego postanowienia nie mogą wychodzić poza obszar wykonywania budżetu JST. Szczegółowo przedstawiono w nim m.in. problematykę limitów zaciąganych zobowiązań z tytułów dłużnych, zakresu możliwych upoważnień oraz – newralgiczną w gospodarce finansowej każdej JST – problematykę legalnych źródeł pokrycia planowanego deficytu budżetu JST i kontrowersji wokół niektórych źródeł jego finansowania, gdyż metodologia ustalania wysokości przychodów z niektórych określonych przez ustawodawcę źródeł pokrycia deficytu jest powodem wielu wątpliwości (np. odróżnienie wolnych środków od nadwyżki budżetowej). Omówiono unormowania dotyczące ujmowania poręczeń i gwarancji w uchwale budżetowej, definicji wolnych środków. Rozdział zawiera również szereg przykładów możliwych zapisów uchwały budżetowej JST.

W kolejnym rozdziale przedstawiono wchodzące w skład uchwały budżetowej JST obligatoryjne załączniki w podziale na dotyczące gospodarki budżetowej i pozabudżetowej wraz ze wzorami tych dokumentów. Poruszono w nim problematyczne kwestie dotyczące m.in. kwoty i zakresu dotacji przedmiotowych, ujmowania pomocy finansowej dla innych JST w kraju i za granicą.

Dwa kolejne rozdziały, piąty i szósty, zostały poświęcone budżetowi obywatelskiemu i fundusowi sołectkiemu jako elementom uchwały budżetowej JST. W rozdziale piątym zdefiniowano m.in. obligatoryjność budżetu obywatelskiego oraz limit jego wysokości w miastach na prawach powiatu. Wskazano na terminy i harmonogram budżetu obywatelskiego, który powinien być dostosowany do terminów procedury budżetowej. Omówiono najczęstsze błędy występujące w uchwałach w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Przedstawiono także, jak należy uwzględniać zadania budżetu obywatelskiego w uchwale budżetowej oraz na czym polega możliwość dokonywania nieistotnych zmian w tych zadaniach przez radę. Odniesiono się do wątpliwości wywołanych procesem realizacji zadań budżetu obywatelskiego, który wiąże się często z koniecznością dokonywania zmian w wydatkach budżetu.

Uchwała budżetowa JST posiada szerszy zakres przedmiotowy w gminach, w których funkcjonuje fundusz sołecki. W rozdziale szóstym przedstawiono więc zagadnienie funduszu sołeckiego. Zdefiniowano w nim podstawowe cechy tego funduszu, umieszczono czytelny schemat terminów obowiązujących w procedurze funduszu sołeckiego oraz wzór tzw. załącznika sołeckiego do uchwały budżetowej. Przedstawiono problematykę podejmowania dwóch uchwał w sprawie funduszu sołeckiego (tzw. uchwały pozytywnej i negatywnej). Istotnymi kwestiami poruszonymi w tym rozdziale są przedsięwzięcia sołeckie oraz problematyka ich realizacji w trakcie roku budżetowego oraz w okresie dłuższym niż rok.

Znajdującą odzwierciedlenie w uchwałach budżetowych wszystkich JST problematykę rezerw budżetowych szczegółowo omówiono w rozdziale siódmym. Różnice pomiędzy utworzeniem rezerwy a jej dotworzeniem czy pomiędzy jej rozdysponowaniem a rozwiązaniem ciągle nie są dla JST jasne. Uaktualniono tę tematykę o nowe zagadnienie dotyczące możliwości rozdysponowania rezerwy celowej utworzonej na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego na finansowanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Podane przykłady obliczeń wymaganych poziomów tworzonych rezerw oraz stanowiska RIO w tym zakresie stanowią atut tego rozdziału.

Dotacjom w budżecie i w uchwale budżetowej JST poświęcono rozdział ósmy. Przedstawiono w nim dotację jako formę prawną wydatku samorządowego oraz jako dochód budżetu. Poruszono problematykę planowania, rozliczalności i celowości środków dotacyjnych.

W rozdziale dziewiątym omówiono środki finansowe zawarte w uchwale budżetowej na zadania realizowane w ramach współdziałania JST. Przedstawiono w nim szczegółowo formy i możliwe konfiguracje tego współdziałania wraz z koniecznymi ustaleniami uchwał budżetowych.

Rozdział dziesiąty stanowi całościowe omówienie problematyki szczególnych zasad wykonywania budżetu JST. Wyjaśniono w nim budzące wątpliwości kwestie istoty, charakteru i zakresu szczególnych zasad wykonywania budżetu oraz wymagania z nimi związane. Szczegółowo omówiono dochody i wydatki budżetu objęte reżimem szczególnych zasad wykonywania budżetu oraz ich ujęcie w uchwale budżetowej i w budżecie samorządowym oraz przedstawiono konsekwencje nieprzestrzegania tych zasad.

W rozdziale jedenastym czytelnicy znajdą szczegółowe dane i informacje wraz z przykładami dotyczącymi dokonywania zmian w podjętej uchwale budżetowej JST oraz zmian w budżecie JST, poszerzone o zagadnienia dotyczące wprowadzonych szczególnych rozwiązań w zakresie dokonywania zmian w budżecie i w uchwale budżetowej z uwagi na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z wojną na terytorium tego kraju oraz związanych ze stanem: klęski żywiołowej, epidemii lub zagrożenia epidemicznego. Wyjaśniono w nim nurtujące JST wątpliwości w zakresie właściwej kompetencji organów do dokonywania niektórych ze zmian budżetowych.

Dwunasty rozdział został poświęcony kompleksowemu przedstawieniu instrumentu blokowania planowanych wydatków budżetowych w sektorze samorządowym. Dotychczas nieliczne JST korzystały z tego instrumentu, jednakże zasadne jest przybliżenie procedury blokowania planowanych wydatków budżetowych ze względu na trudne do przewidzenia i zaplanowania skutki budżetowe kryzysów, klęsk i różnego rodzaju zagrożeń, których nasilenie obserwuje się w ostatnich latach.

W ostatnim rozdziale poruszono zamykającą problematykę budżetową tematykę wydatków niewygasających budżetu, przedstawioną zarówno od strony formalnoprawnej, jak i praktycznej, ze wskazaniem wad i zalet tego instrumentu. Podane przykłady stosownych rozwiązań dokumentacyjnych mogą zostać wykorzystane w jednostkach samorządowych do utworzenia wydatków niewygasających budżetu.

Niniejsza publikacja została dostosowana do zmian w prawie i stanowi najbardziej aktualne i kompleksowe opracowanie dotyczące problematyki budżetu JST. Jest też pomocnym narzędziem do przygotowania projektu uchwały budżetowej na 2026 r., a następnie jej uchwalenia oraz dokonywania w niej zmian, czemu służy zamieszczenie w książce wielu aktualnych wzorów uchwał i zarządzeń oraz przykładów rozliczeń obrazujących stosowanie przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie opracowania, uchwalania i wykonywania budżetu JST.

Dużo zaletą publikacji jest dostęp do strony [repozytorium.beck.pl](http://repozytorium.beck.pl), gdzie znajdują się wzory dokumentów.

Książka przedstawia zadania, terminy, instrumenty i procedury budżetowe, których znajomość pozwoli na efektywne i zgodne z prawem opracowanie, uchwalenie i wykonywanie budżetu JST. Niniejsza publikacja nie rozwiązuje wszystkich problemów z tego zakresu, ale zawiera szereg drogowskazów dla praktyków odpowiedzialnych za realne planowanie budżetowe.

*Bernadeta Dziędziak*

[Przejdź do księgarni →](#)

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