

# **Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego**

Wydanie 2.

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

*Waldemar Witalec*

# **Rozdział I. Uchwała w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego**

## **1. Zagadnienia ogólne**

Z treści art. 1 pkt 9 FinPubU wynika, że FinPubU określa „zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. Z tego można wysnuć wniosek, że w FinPubU uregulowano zakres spraw odnoszących się do planowania oraz uchwalania budżetów JST. Należy jednak zadać pytanie, czy zagadnienia te uregulowano wyłącznie w przepisach FinPubU, a także, czy zostały one tam określone całkowicie (kompleksowo).

### **1.1. Ustawy regulujące problematykę dotyczącą trybu prac nad projektem uchwały budżetowej**

Na pierwsze pytanie, w oparciu o analizę innych przepisów, zwłaszcza zawartych w ustawach ustrojowych, należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Do kwestii opracowywania oraz uchwalania budżetów JST odnoszą się również, na szczeblu:

- 1) samorządu gminnego:
  - a) art. 5a ust. 3–7 SamGminU, regulujący zasady zamieszczania w budżecie gminy zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych,
  - b) art. 18 ust. 2 pkt 4 SamGminU, który określa m.in. wyłączną kompetencję rady gminy do uchwalania budżetu gminy;

- 2) samorządu powiatowego:
  - a) art. 3d ust. 3–6 SamPowiatU, regulujący zasady zamieszczania w budżecie powiatu zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych,
  - b) art. 12 pkt 5 SamPowiatU, który określa wyłączną kompetencję rady powiatu do uchwalania budżetu powiatu,
  - c) art. 53 SamPowiatU, nakazujący radzie powiatu w toku prac nad tym projektem uwzględnienie w szczególności obowiązków powiatowych służb, inspekcji i straży;
- 3) samorządu województwa:
  - a) art. 10a ust. 3–6 SamWojU, regulujący zasady zamieszczania w budżecie województwa zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych,
  - b) art. 18 pkt 6 SamWojU, który określa wyłączną kompetencję sejmiku województwa do uchwalania budżetu województwa.

Poza tym do zagadnień związanych z opracowywaniem oraz uchwalaniem budżetu gminy ma także zastosowanie art. 5 FundSołU, normujący zasady i tryb zamieszczania w budżecie gminy przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze poszczególnych sołectw w ramach środków stanowiących fundusz sołecki.

Postanowienia ustaw ustrojowych, które dotyczą wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do uchwalania budżetu JST danego szczebla, nie zawierają w istocie nowych uregulowań w stosunku do tych, które w tym zakresie wynikają z FinPubU. Wprawdzie nie użyto w FinPubU sformułowania, że uchwalanie budżetu JST należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego, w tym zwłaszcza we wskazanym w art. 239 FinPubU terminie, jednakże z całokształtu przepisów Działu V tej ustawy można wywieść tego rodzaju kompetencję organu stanowiącego. Wobec tego zawarcie w ustawach ustrojowych regulacji dotyczących właściwości organu stanowiącego do uchwalania budżetu, które ma swoje uzasadnienie wynikające z charakteru tych ustaw, nie powinno rzutować na ocenę wyłączności regulacji FinPubU poświęconej zagadnieniom planowania oraz uchwalania budżetów JST.

Tego samego nie można jednak powiedzieć zarówno o przepisach ustaw ustrojowych regulujących zasady zamieszczania w budżecie JST danego szczebla zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego – jako szczególnej formy konsultacji społecznych, jak i o przepisach FundSołU normujących zasady i tryb zamieszczania w budżecie gminy przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze poszczególnych sołectw w ramach środków stanowiących fundusz sołecki. Przepisy te bowiem wykraczają poza problematykę planowania oraz uchwalania budżetów JST określoną w FinPubU. Stanowią niejako jej dopełnienie o szczególne zagadnienia wynikające z wprowadzenia do systemu prawa w Polsce instytucji funduszu sołeckiego oraz budżetu obywatelskiego jako szczególnych form partycypacji społecznej w sferze gospodarowania finansami JST.

## **1.2. Problem kompleksowości uregulowania problematyki planowania oraz uchwalania budżetów samorządowych w ustawie o finansach publicznych**

Z udzieleniem jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o kompleksowość uregulowań problematyki planowania oraz uchwalania budżetów JST w FinPubU mogą być pewne trudności. W FinPubU zawarto bowiem rozstrzygnięcia jedynie ogólnych zagadnień planowania oraz uchwalania budżetów JST. W tym też tylko zakresie przepisy FinPubU mogą mieć zastosowanie do wszystkich JST. W praktyce można natomiast zauważyć znaczne zróżnicowanie w podejściu poszczególnych JST do kwestii prac związanych z opracowywaniem i uchwalaniem ich budżetów. Na szczeblu samorządu gminnego wynika ono zwłaszcza z różnych potencjałów dochodowych poszczególnych jednostek, jak i z różnych potrzeb mieszkańców oraz ich oczekiwań wobec władz samorządowych.

Można przypuszczać, że wprowadzenie w art. 234 FinPubU przepisu określającego kompetencję organu stanowiącego do podjęcia uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej jest rozwiązaniem, które powinno służyć możliwości dostosowania czynności i działań związanych ze sporządzeniem projektu budżetu JST do specyfiki poszczególnych jednostek oraz społecznych oczekiwań w danej jednostce oraz możliwości jego przyjęcia przez ten organ.

Na pierwszy rzut oka może wydawać się, że art. 234 FinPubU wskazuje stosunkowo dużą sferę zagadnień, które organ stanowiący może uregulować w tego rodzaju uchwale. Taki wniosek można wysnuć zwłaszcza z literalnego brzmienia materii, którą ustawodawca pozostawił do uregulowania organowi stanowiącemu. Jest nią tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Najogólniej rzecz biorąc, chodzi o określenie ciągu czynności, które powinny być podjęte w celu przygotowania projektu budżetu JST spełniającego wymagania ustalone w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i zarazem akceptowanego przez organ stanowiący.

Poza tym w art. 234 FinPubU wyliczono kwestie, które powinny być uregulowane w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Są to:

- 1) wymagana szczegółowość projektu budżetu JST,
- 2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej JST,
- 3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd (wójt, burmistrz, prezydent miasta) przedłoży organowi stanowiącemu JST wraz z projektem uchwały budżetowej.

## **2. Zagadnienia sporne w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej JST**

Wskazany w art. 234 FinPubU katalog zagadnień ma przykładowy charakter. Pozwala to organowi stanowiącemu na uregulowanie również innych problemów, jednak pod wa-

runkiem, że mieścić się będą w określonym toku prac nad projektem uchwały budżetowej JST.

W praktyce powstała wątpliwość, czy z uwagi na wskazaną możliwość szerokiego rozumienia przedmiotu uchwały dotyczącej trybu prac nad projektem uchwały budżetowej organ stanowiący może uregulować w tej uchwale inne niż wymienione w art. 234 FinPubU czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały budżetowej, za które odpowiada organ wykonawczy.

## **2.1. Określanie obowiązków jednostek organizacyjnych JST związanych ze sporządzeniem projektu uchwały budżetowej**

Wspomniana wyżej wątpliwość przede wszystkim dotyczy kwestii możliwości uregulowania przez organ stanowiący toku prac na projektem uchwały budżetowej, które są podejmowane do czasu przedłożenia organowi stanowiącemu tego projektu. W tym zakresie może bowiem dojść do swego rodzaju kolizji przepisów prawa, która sprawia, że nie mogą być one równocześnie w pełni stosowane.

Z jednej strony kolizja ta dotyczy przepisu art. 234 FinPubU, który daje organowi stanowiącemu JST kompetencję do uregulowania toku prac nad projektem uchwały budżetowej JST, w tym do określenia w tej uchwale w szczególności terminów obowiązujących w toku prac, wymaganej szczegółowości projektu budżetu JST, a także wymogów dotyczących uzasadnienia projektu uchwały budżetowej oraz materiałów informacyjnych, które organ wykonawczy przedłoży organowi stanowiącemu JST wraz z projektem uchwały budżetowej.

Poza tym problem ten dotyczy również art. 53 SamPowiatU zobowiązującego radę powiatu, aby określając tryb prac nad projektem uchwały budżetowej uwzględniła w szczególności obowiązki powiatowych służb, inspekcji i straży w toku prac nad tym projektem.

Z drugiej zaś strony problem ten odnosi się też do art. 233 pkt 1 FinPubU, przyznającego organowi wykonawczemu – na zasadzie wyłączności – inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej. Oprócz tego problem kolizji przepisów dotyczy art. 238 FinPubU, z którego wynika, że do zarządu (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) należy sporządzenie i przedłożenie organowi stanowiącemu JST i RIO (celem zaopiniowania), w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem do tego projektu oraz innymi materiałami określonymi w uchwale, o której mowa w art. 234 FinPubU.

Ustalenia uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej dotyczące zarówno żądanej szczegółowości projektu budżetu JST oraz wymogów odnośnie do uzasadnienia i materiałów informacyjnych, które organ wykonawczy przedłoży organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej, jak i obowiązków powiatowych służb, inspekcji i straży w toku prac nad projektem uchwały budżetowej powiatu, wchodzi więc w zakres czynności związanych z przygotowaniem projektu uchwały budżetowej, za które odpowiada organ wykonawczy. Nie można zgodzić się więc w pełni z twierdzeniem wyrażonym zwłaszcza w uzasadnieniu do wyroku WSA w Warszawie

z 23.7.2009 r. (V SA/Wa 763/09, Legalis), że w procesie planowania oraz uchwalania budżetów JST ustawodawca dokonał jednoznacznego podziału kompetencji, na zasadzie wyłączności, do określonych części tego etapu procedury budżetowej, tj. dla organu wykonawczego – do fazy opracowania projektu uchwały budżetowej, a dla organu stanowiącego – do okresu rozpatrzenia projektu tej uchwały. Niewątpliwie organowi wykonawczemu przypada główna rola w podejmowaniu decyzji związanych z opracowaniem projektu uchwały budżetowej. Organ stanowiący nie został jednak wyłączony z możliwości podejmowania decyzji, które dotyczyłyby tego etapu procedury budżetowej. Przeczy temu bowiem katalog zagadnień wchodzących w zakres czynności związanych z przygotowaniem projektu uchwały budżetowej, które organ stanowiący nie tylko może, ale wręcz ma obowiązek uregulować w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W czasie przewidzianym na opracowywanie projektu uchwały budżetowej przysługuje więc organowi stanowiącemu prawo współdziałania z organem wykonawczym. Korzystanie z tego prawa przez organ stanowiący nie może wszakże prowadzić do naruszenia głównej roli organu wykonawczego w tej fazie procedury budżetowej, która wynika z wyłącznej kompetencji do inicjowania projektu uchwały budżetowej oraz odpowiedzialności za jego sporządzenie. Należy jednak zaznaczyć, że w praktyce część RIO w swoich rozstrzygnięciach nadzorczych faktycznie podziela stanowisko WSA w Warszawie (np. RIO w Warszawie w uchw. z 27.9.2011 r., Nr 264/K/11, Legalis; RIO we Wrocławiu w uchw. z 5.5.2010 r., Nr 34/2010, Legalis; RIO w Rzeszowie w uchw. z 23.3.2010 r., Nr VII/1191/2010, Legalis).

Nie jest również w pełni przekonujący argument, że z literalnego brzmienia art. 234 FinPubU wynika, że uchwała podejmowana na podstawie tego przepisu odnosi się do tego etapu procedury budżetowej, w którym funkcjonuje projekt uchwały budżetowej jako dokument przedłożony organowi stanowiącemu przez organ wykonawczy. Z językowego punktu widzenia „wykonywać prace nad projektem uchwały budżetowej” oznacza najogólniej rzecz biorąc to samo, co „tworzyć projekt tej uchwały”. Zatem o tym, czy dany rodzaj prac dotyczy projektu uchwały budżetowej, decyduje nie tylko ich charakter, ale przede wszystkim cel, w jakim zostały podjęte.

W związku z tym w orzecznictwie RIO można spotkać się również z poglądem, że w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej organ stanowiący może uregulować obowiązki organu wykonawczego dotyczące czynności tego organu związanych ze sporządzeniem projektu uchwały budżetowej, z wyjątkiem możliwości określenia kwestii dotyczących sposobu realizacji tych obowiązków, w tym organizacji i funkcjonowania urzędu JST (np. RIO w Łodzi w uchw. z 21.10.2010 r., Nr 37/170/2010, Legalis). W praktyce są podejmowane uchwały organów stanowiących w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, w których regulacje odnoszą się do czynności podejmowanych w fazie sporządzania projektu uchwały budżetowej. Nie są to wyłącznie uchwały organów stanowiących samorządu powiatowego określające obowiązki powiatowych służb, inspekcji i straży, które odnoszą się do udziału tych instytucji w pracach nad sporządzeniem projektu tej uchwały. Rady powiatów określają również obowiązki innych powiatowych jednostek organizacyjnych, związane z tym etapem procedury budżetowej. Wprawdzie z art. 33 SamPowiatU wynika, że zarząd powiatu wykonuje zadania powiatu z wykorzystaniem aparatu pomocniczego składającego się zarówno ze starostwa powiatowego, jak i jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy. Jed-

nak w myśl art. 32 ust. 2 pkt 6 oraz art. 35 ust. 1 SamPowiatU zarząd powiatu ma bezpośredni wpływ tylko na organizację i zasady funkcjonowania podstawowej jednostki organizacyjnej powiatu, tj. starostwa powiatowego, przez możliwość uchwalenia regulaminu organizacyjnego tej jednostki. Uregulowanie w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej powiatu obowiązków jednostek organizacyjnych składających się na aparat pomocniczy organu wykonawczego powiatu będzie zatem pomocne w użytkowaniu, w określonym czasie, przez ten organ od wszystkich tych jednostek danych, które są niezbędne do sporządzenia projektu uchwały budżetowej. W przypadku pozostałych szczebli samorządu terytorialnego, zarówno w SamGminU, jak i w SamWojU, brakuje uregulowań podobnych do art. 53 SamPowiatU. Nie powinno to jednak stanowić argumentu przesądzającego, że organy stanowiące gmin i województw nie mają prawa do określenia obowiązków – odpowiednio gminnych lub wojewódzkich jednostek organizacyjnych oraz gminnych lub wojewódzkich osób prawnych – związanych z opracowaniem projektu uchwały budżetowej w celu uzyskania przez organy wykonawcze od tych jednostek organizacyjnych oraz osób prawnych pełnych danych, które są niezbędne do sporządzenia projektu uchwały budżetowej. Z art. 33 SamGminU wynika bowiem, że wójt gminy ma bezpośredni wpływ jedynie na organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy, przy pomocy którego wykonuje zadania, przez możliwość nadania regulaminu organizacyjnego tej jednostce organizacyjnej gminy. Z kolei w świetle art. 41 ust. 2 pkt 7 oraz art. 45 ust. 1 SamWojU zarząd województwa ma bezpośredni wpływ tylko na organizację i zasady funkcjonowania urzędu marszałkowskiego, jako podstawowej jednostki organizacyjnej województwa, w drodze uchwalenia regulaminu organizacyjnego tej jednostki, która – obok innych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wojewódzkich osób prawnych – wchodzi w skład aparatu pomocniczego organu wykonawczego województwa. Określenie obowiązków samorządowych jednostek organizacyjnych oraz samorządowych osób prawnych dotyczących przygotowania dla organu wykonawczego informacji niezbędnych do sporządzenia projektu uchwały budżetowej, odpowiadających zwłaszcza zapotrzebowaniu tych jednostek organizacyjnych oraz osób prawnych na środki finansowe pochodzące z budżetu JST roku następnego, nie powinno być jednak powiązane z ustaleniem sposobu uwzględnienia tych danych przez ten organ w przygotowywanym projekcie tej uchwały.

W praktyce można spotkać się także z uchwałami organów stanowiących gmin w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej regulującymi kwestię udziału mieszkańców gminy lub ich grup (np. różnego rodzaju stowarzyszeń) albo przedstawicieli (chodzi tutaj głównie o radnych) w przygotowaniu projektu budżetu gminy. Udział ten ma polegać w szczególności na prawie poszczególnych radnych do złożenia w wyznaczonym terminie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) propozycji określonych wydatków na realizację zadań publicznych, obejmujących obszar danej jednostki pomocniczej, do sfinansowania w kolejnym roku budżetowym. Można przyjąć, że regulacje dotyczące udziału poszczególnych radnych w przygotowaniu projektu budżetu gminy mogą znaleźć się w uchwałach organów stanowiących gmin w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, o ile nie będą prowadzić do naruszenia kompetencji organu wykonawczego gminy, polegającej na wyłącznej inicjatywie tego organu w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej oraz jego odpowiedzialności za sporządzenie tego projektu. Oznacza to, że ewentualnym uprawnieniom poszczególnych radnych do zło-

zenia w wyznaczonym terminie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) propozycji określonych wydatków na realizację zadań publicznych nie może towarzyszyć określenie obowiązku dla organu wykonawczego gminy uwzględnienia tych propozycji w projekcie uchwały budżetowej. Jeśli chodzi o możliwość uregulowania w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy udziału mieszkańców gminy lub ich grup w przygotowaniu projektu budżetu gminy, to rozstrzygnięcie tego zagadnienia zależy w głównej mierze od tego, jaki status prawny może posiadać uchwała w tej sprawie, tj. czy wyłącznie aktu prawnego o charakterze wewnętrznym, czy też aktu prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy (aktu prawa miejscowego).

## **2.2. Określanie wytycznych do opracowania projektu budżetu JST**

W praktyce pojawiają się próby określenia przez organ stanowiący w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej wskazań do projektu uchwały budżetowej, które dotyczą merytorycznej strony tego projektu. Polegają one przede wszystkim na przyjęciu danych ekonomicznych do budżetu JST na rok następny, określeniu kierunków preferencji rozwojowych, planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, stanu zatrudnienia i wynagrodzeń w samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz podstawowych parametrów usług publicznych świadczonych z tego budżetu, jako podstawy do określenia zarówno dochodów, jak i wydatków ujmowanych w przygotowywanym przez organ wykonawczy projekcie uchwały budżetowej. Można w tych próbach doszukiwać się pewnej analogii do rozwiązania stosowanego w procedurze opracowywania projektu ustawy budżetowej polegającego na tym, że Minister Finansów, oprócz tego, że w drodze rozporządzenia określa tzw. notę budżetową, tj. szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, w tym planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych, projektów planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych, projektów planów finansowych JSFP oraz materiałów do opracowania WPPF, to również opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów założenia projektu budżetu państwa na rok następny, uwzględniające ustalenia oraz kierunki działań zawarte w WPPF. Połączenie w centralnym organie administracji rządowej, odpowiedzialnym za działy administracji rządowej – budżet oraz finanse publiczne – kwestii załatwienia spraw odnoszących się zarówno do podstawy polityki budżetowej w roku następnym, jak i do trybu opracowywania projektu budżetu państwa na rok następny, nie budzi wątpliwości z punktu widzenia usytuowania Ministra Finansów w strukturze organów państwa w procedurze budżetowej dotyczącej budżetu państwa. Tego samego nie można powiedzieć o roli, jaką odgrywa organ stanowiący w samorządowej procedurze budżetowej. Organ stanowiący JST nie odpowiada za sporządzenie projektu uchwały budżetowej, a przede wszystkim temu organowi nie przysługuje w ogóle inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu tej uchwały. Zatem należy uznać, że uchwała w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej w zakresie, w jakim reguluje obowiązki jednostek organizacyjnych JST związane ze sporządzeniem projektu uchwały budżetowej, jedynie pośrednio wpływa na prace organu wykonawczego związane z przygotowaniem tego projektu, jednak nie naruszając wyłącznej inicjatywy tego organu w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej z art. 233 FinPubU. W za-



kresie, w jakim określa wskazania do projektu uchwały budżetowej dotyczące strony merytorycznej tego projektu, stoi natomiast wprost w sprzeczności z kompetencją organu wykonawczego, polegającą na posiadaniu wyłącznej inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, czyli niepodzielnego prawa do opracowania projektu tej uchwały. Tym samym nie może w tym zakresie mieścić się w kompetencji organu stanowiącego, wynikającej z art. 234 FinPubU.

Z orzeczeń RIO wynika m.in., że:

- 1) zgodnie z art. 233 FinPubU inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi JST (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta), a zatem o sposobie korzystania ze swych uprawnień w tym zakresie, np. przez wydanie stosownego zarządzenia, a także o zastosowaniu lub niezastosowaniu wskaźników wzrostu na potrzeby przygotowania projektu uchwały budżetowej decyduje organ wykonawczy i nie może to podlegać regulacji w drodze uchwały organu stanowiącego, podejmowanej na podstawie art. 234 FinPubU (por. uchw. RIO w Krakowie z 21.9.2011 r., Nr KI-411/433/11, Legalis);
- 2) brakuje podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący JST w uchwale podejmowanej na podstawie art. 234 FinPubU wytycznych, które powinny znaleźć się w zarządzeniu organu wykonawczego do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na kolejny rok budżetowy (por. uchw. RIO we Wrocławiu z 4.8.2010 r., Nr 69/2010, Legalis);
- 3) brakuje podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący JST w uchwale podejmowanej na podstawie art. 234 FinPubU wzorów dokumentów planistycznych, na podstawie których pracownicy oraz kierownicy jednostek organizacyjnych gminy przedkładają burmistrzowi informacje służące do opracowania projektu budżetu (por. uchw. RIO we Wrocławiu z 4.8.2010 r., Nr 63/2010, Legalis).

### **2.3. Określanie obowiązków organu wykonawczego JST związanych z rozpatrzeniem projektu uchwały budżetowej**

Kolejny problem, który pojawia się w praktyce w związku z podejmowaniem przez organy stanowiące uchwał w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, polega na tym, czy można w tej uchwale regulować obowiązki organu wykonawczego JST związane z etapem procedury budżetowej dotyczącym rozpatrywania projektu uchwały budżetowej. Chodzi tutaj przede wszystkim o nałożenie na organ wykonawczy obowiązku ustosunkowania się do wniosków zgłoszonych przez komisje lub radnych w trakcie prac nad projektem uchwały budżetowej przedłożonym organowi stanowiącemu JST, w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, w szczególności w formie przygotowania przez organ wykonawczy odpowiedniej autopoprawki do tego projektu lub pisemnej odpowiedzi na nieuwzględnione wnioski, a także w drodze sporządzenia pisemnego stanowiska w stosunku do opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego JST. Problem ten wynika z możliwości, a nawet potrzeby współdziałania organów JST również w czasie rozpatrywania i przyjmowania uchwały budżetowej. Prawo organu wykonawczego do współdziałania z organem stanowiącym na tym etapie procedury budżetowej może wyrażać się w możliwości kształtowania zakresu

zmian wprowadzanych w projekcie uchwały budżetowej JST przez organ stanowiący, w tym zwłaszcza w drodze wyrażania zgody na zmiany powodujące zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu tej jednostki lub przez wnoszenie autopoprawek do projektu uchwały budżetowej, przedłożonego organowi stanowiącemu JST, w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. To prawo organu wykonawczego nie może jednak prowadzić do zastąpienia organu stanowiącego w jego wyłącznej odpowiedzialności za ustanowienie podstawy do prowadzenia gospodarki finansowej przez JST w danym roku budżetowym, którą stanowią uchwała budżetowa podjęta przez ten organ. W związku z tym organ stanowiący, z jednej strony powinien zapewnić organowi wykonawczemu możliwość udziału w pracach nad projektem uchwały budżetowej w fazie jego rozpatrywania, z drugiej jednak strony nie powinien narzucać temu organowi określonego sposobu odniesienia się do stanowiska wyrażonego przez poszczególnych radnych oraz przez poszczególne lub wybrane komisje organu stanowiącego. Oznacza to, że w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej można określić zasady współpracy organów JST na etapie rozpatrywania projektu uchwały budżetowej, jednakże nie mogą one przybierać formy obowiązku określonego zachowania się tego organu wobec propozycji zgłaszanych ze strony organu stanowiącego w stosunku do projektu tej uchwały przedłożonego w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Z orzeczeń RIO wynika m.in., że:

- 1) brakuje podstaw prawnych do określenia w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej czynności zmierzających do wprowadzenia przez organ wykonawczy zmian w projekcie uchwały budżetowej przekazanej organowi stanowiącemu (por. uchw. RIO we Wrocławiu z 27.10.2010 r., Nr 88/2010, Legalis);
- 2) nałożenie na organ wykonawczy obowiązku ustosunkowania się do opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego pozostaje w sprzeczności z wyłączną właściwością organu stanowiącego do uchwalania budżetu JST określoną w ustawie ustrojowej (por. uchw. RIO w Poznaniu z 6.10.2010 r., Nr 18/1570/2010, Legalis);
- 3) organ stanowiący nie jest uprawniony do nałożenia na organ wykonawczy obowiązków dotyczących przygotowania autopoprawki do projektu uchwały budżetowej oraz pisemnego ustosunkowania się do treści opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego JST (por. uchw. RIO w Szczecinie z 22.5.2018 r., Nr XIV.136.K.2018<sup>1</sup>).

### **3. Obligatoryjne elementy uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej JST**

Wyliczone przykładowo w art. 234 FinPubU zagadnienia, takie jak:

- 1) wymagana szczegółowość projektu budżetu JST,

---

<sup>1</sup> <http://szczecin.rio.gov.pl/?a=5814> (dostęp: 14.9.2021 r.).

- 2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej JST,
  - 3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd (wójt, burmistrz, prezydent miasta) przedłoży organowi stanowiącemu JST wraz z projektem uchwały budżetowej
- stanowią minimalny zakres przedmiotowy uchwały organu stanowiącego JST w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (por. uchw. RIO we Wrocławiu z 27.10.2010 r., Nr 86/2010, Legalis). Są elementami tej uchwały o charakterze obligatoryjnym, które powinny być uregulowane przez każdy organ stanowiący JST.

### 3.1. Szczegółowość projektu budżetu JST

Pierwszym z wymienionych w art. 234 FinPubU obligatoryjnych elementów uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej jest szczegółowość projektu budżetu JST. Rozstrzygnięcie w kwestii szczegółowości projektu budżetu JST świadczy o tym, jaką wagę przywiązuje organ stanowiący do dbałości o stopień szczegółowości, konkretności celów, które powinny być zawarte w projekcie budżetu JST. Chodzi o to, aby organ stanowiący rozstrzygnął, jaki powinien być poziom koncentracji wydatków i dochodów, przychodów i rozchodów w pewne jednorodne grupy. Podstawą do ustalenia wymaganej przez organ stanowiący szczegółowości projektu budżetu JST jest przede wszystkim obowiązująca klasyfikacja budżetowa określająca system podziałek, w których ujmowane są operacje pieniężne (dochody i wydatki, przychody i rozchody) wchodzące w zakres finansów publicznych. Organ stanowiący powinien również uwzględnić zasady grupowania operacji pieniężnych objętych budżetem JST, które wynikają z art. 235–237 FinPubU. Oznacza to, że w zakresie dotyczącym planu dochodów szczegółowość wskazana przez organ stanowiący nie może być mniejsza niż wynikająca z art. 235 ust. 1–3 FinPubU, a w odniesieniu do planu wydatków – nie mniejsza niż określona w art. 236 ust. 1–4 FinPubU. W praktyce oznacza to, że organ stanowiący w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej może wymagać szczegółowości projektu budżetu JST zgodnej z minimalną szczegółowością planu dochodów i wydatków, która wynika z FinPubU, albo ustalić większą szczegółowość planu dochodów oraz planu wydatków, co umożliwiają mu wprost przepisy art. 235 ust. 4 i art. 236 ust. 5 FinPubU. Jeśli chodzi o żadaną szczegółowość projektu budżetu JST w stosunku zarówno do planu dochodów, jak i planu wydatków, to nie może ona pomijać, wynikającego z art. 237 FinPubU, wymagania dotyczącego odrębnego grupowania w planie dochodów i wydatków budżetu JST:

- 1) dochodów i wydatków związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu tej jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw,
- 2) dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych JST odrębnymi ustawami,
- 3) dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej,
- 4) dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między JST.

W przypadku planu przychodów oraz planu rozchodów przepisy FinPubU nie zawierają regulacji, które odnosiłyby się do kwestii szczegółowości tego rodzaju operacji pienięż-

nych podejmowanych w ramach budżetu JST. W związku z tym przy określaniu w tym zakresie wymaganej szczegółowości projektu budżetu JST organ stanowiący powinien kierować się zasadami grupowania przychodów oraz rozchodów określonymi w obowiązującej klasyfikacji budżetowej.

Wskazanie przez organ stanowiący określonego poziomu szczegółowości projektu budżetu JST nie przesądza jednak o tym, jakie cele polityki budżetowej powinny być zawarte w projekcie budżetu JST opracowanym przez organ wykonawczy i przedłożonym organowi stanowiącemu w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Rozstrzyga jedynie o stopniu szczegółowości prezentacji celów tej polityki, a w konsekwencji o poziomie dyrektywności postanowień uchwały budżetowej.

Z orzeczeń RIO wynika m.in., że:

- 1) niewskazanie przez organ stanowiący w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej wyraźnie przyjętej szczegółowości projektu budżetu nie wypełnia dyspozycji art. 234 pkt 1 FinPubU (por. uchw. RIO we Wrocławiu z 27.10.2010 r., Nr 86/2010, Legalis);
- 2) art. 234 FinPubU nie daje organowi stanowiącemu podstawy prawnej do uregulowania w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej szczególności tych elementów projektu uchwały budżetowej, wymienionych w szczególności w art. 212 ust. 1, art. 214, art. 222 ust. 2 FinPubU, które wykraczają poza zakres projektu budżetu JST (por. uchw. RIO we Wrocławiu z 27.10.2010 r., Nr 87/2010, Legalis).

## **3.2. Terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej JST**

Jako drugi z obligatoryjnych elementów uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej wymieniono w art. 234 FinPubU terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej JST. Z przepisu art. 234 pkt 2 FinPubU wynika wprost jedynie to, że na organ stanowiący został nałożony obowiązek ustalenia terminów obowiązujących przy wykonaniu określonych prac nad projektem uchwały budżetowej JST. Nie wskazano zaś w nim, do jakich konkretnie prac nad projektem uchwały budżetowej te terminy powinny się odnosić, a w konsekwencji – jakie podmioty są obowiązane stosować się do regulacji w tym zakresie. W praktyce na tle regulacji tego zagadnienia powstała zasadnicza wątpliwość, od jakiego momentu procedury budżetowej organ stanowiący może ingerować w prace nad projektem uchwały budżetowej przez określanie terminów dla poszczególnych prac.

W orzecznictwie RIO wydaje się przeważać pogląd, że prace nad projektem uchwały budżetowej, do których odnosi się art. 234 FinPubU, rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez organ wykonawczy i przedłożenia go organowi stanowiącemu w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, a kończą w momencie podjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący w terminie do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – do 31 stycznia roku budżetowego. W konsekwencji przyjęcia tego rodzaju sta-

nowiska organowi stanowiącemu przysługuje kompetencja do określania terminów prac nad projektem uchwały budżetowej, które będą mieścić się we wskazanym przedziale czasowym. Będą to więc prace nad projektem uchwały budżetowej podejmowane przede wszystkim przez radnych, komisje organu stanowiącego oraz przez organ stanowiący. Z zakresu prac, dla których organ stanowiący jest władny określić terminy do ich wykonania, wyłączone są prace zmierzające do sporządzenia projektu uchwały budżetowej, a więc przed przedłożeniem tego projektu organowi stanowiącemu w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Z punktu widzenia tego rodzaju stanowiska pewne kłopoty sprawia jednak przepis art. 53 SamPowiatU, nakładający na radę powiatu, przy określaniu trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, konieczność uwzględnienia w szczególności obowiązków powiatowych służb, inspekcji i straży w toku prac nad tym projektem, podejmowanych przed przedłożeniem tego projektu organowi stanowiącemu. Z kolei w ramach wskazanego powyżej przedziału czasowego w zasadzie wyklucza się możliwość regulowania terminów prac dotyczących przedłożonego projektu uchwały budżetowej, które na tym etapie procedury budżetowej, w ramach współdziałania organów JST, może podejmować organ wykonawczy, gdyż prowadziłyby to faktycznie do nałożenia obowiązków na ten organ określonego zachowania się wobec propozycji zgłaszanych ze strony organu stanowiącego w stosunku do projektu tej uchwały.

W praktyce, jak to już zaznaczono w pkt 2.1, istnieje również pogląd, że organ stanowiący może określić terminy prac nad projektem uchwały budżetowej, które dotyczyć będą prac poprzedzających sporządzenie przez organ wykonawczy projektu uchwały budżetowej oraz jego przedłożenie organowi stanowiącemu w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zgodnie z tym poglądem dopuszczalne jest, jak się wydaje, określenie przez organ stanowiący w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej nie tylko terminów prac powiatowych służb, inspekcji i straży, lecz także terminów prac innych powiatowych jednostek organizacyjnych oraz gminnych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych. Podstawę do określenia w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej terminów prac nad tym projektem przez ww. podmioty można upatrywać w obowiązku określenia materiałów informacyjnych, które zarząd (wójt, burmistrz, prezydent miasta) przedłoży organowi stanowiącemu JST wraz z projektem uchwały budżetowej.

Inną kwestią, związaną z realizacją przez organ stanowiący obowiązku z art. 234 pkt 2 FinPubU, jest to, czy w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej mogą być wskazywane terminy, które zostały już określone w FinPubU. W szczególności problem ten dotyczy terminu:

- 1) sporządzenia projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy,
- 2) przedłożenia go organowi stanowiącemu, a także
- 3) podjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący.

W praktyce organy stanowiące na ogół zamieszczają w uchwałach w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej postanowienia dotyczące tych terminów. Jeśli chodzi o podejście do tego zagadnienia przez organy nadzoru, to na ogół nie kwestionują tego rodzaju postanowień, o ile nie modyfikują treści regulacji ustawowych w tym zakresie. Można przyjąć, że w przypadku, gdy zastosowany w danej uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej sposób określenia terminów prac nad projektem tej

uchwały służyć potrzebie czytelności i zrozumiałości aktu prawnego przez jego adresatów, to powielenia regulacji ustawowych nie należy traktować jako wadę, lecz zaletę uchwały, gdyż wynikający z przepisów TechPrawoDR zakaz powtórzeń nie jest uważany w orzecznictwie i piśmiennictwie za bezwzględnie obowiązujący (por. wyr. NSA z 6.5.2014 r., I OSK338/14<sup>2</sup>).

W związku z nałożeniem na organ stanowiący obowiązku określenia terminów prac nad projektem tej uchwały budżetowej wyłania się kolejny problem, a mianowicie zbiegu regulacji zawartych w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej z postanowieniami statutu JST w części, w jakiej określa regulamin pracy organu stanowiącego oraz pracy komisji tego organu. Można przyjąć, że uchwała w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej może regulować pewne kwestie unormowane już w statucie JST, o ile jednak nie będzie tego czynić w odmienny sposób, a powielenie regulacji statutowych służyć będzie potrzebie czytelności i zrozumiałości uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej przez jej adresatów.

Z orzeczeń RIO wynika m.in., że:

- 1) brakuje podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący JST w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, w tym określenia terminów i obowiązków zarówno dla mieszkańców, organizacji pozarządowych, radnych i stałych komisji rady, jak i dla kierowników jednostek organizacyjnych i kierowników referatów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu gminy (por. uchw. RIO w Olsztynie z 13.7.2016 r., Nr 0102-323/16, Legalis);
- 2) organ stanowiący JST w zakresie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej może uregulować obowiązki organu wykonawczego – wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ale nie może regulować kwestii związanych ze sposobem realizacji tych obowiązków, w tym organizacji i funkcjonowania urzędu gminy (por. uchw. RIO w Łodzi z 21.10.2010 r., Nr 37/170/2010, Legalis);
- 3) postanowienie zawarte w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, które dotyczy terminu przedłożenia projektu budżetu JST i w sposób odmienny niż art. 238 ust. 1 FinPubU reguluje ten termin, wykracza poza zakres kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu na podstawie art. 234 FinPubU oraz stanowi nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowej, a także narusza podstawowe zasady techniki prawodawczej (por. uchw. RIO w Szczecinie z 22.5.2018 r., Nr XIV.136.K.2018<sup>3</sup>).

### **3.3. Uzasadnienie projektu uchwały budżetowej oraz materiały informacyjne przedkładane przez zarząd organowi stanowiącemu JST**

W art. 234 pkt 3 FinPubU został nałożony na organ stanowiący trzeci i zarazem ostatni z obowiązków dotyczących materii, która powinna być uregulowana w uchwale w spra-

<sup>2</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/99F32E8284> (dostęp: 14.9.2021 r.).

<sup>3</sup> <http://szczecin.rio.gov.pl/?a=5814> (dostęp: 14.9.2021 r.).

wie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Polega on na określeniu wymogów, jakie musi spełnić uzasadnienie projektu uchwały budżetowej, a także na ustaleniu materiałów informacyjnych dołączanych przez organ wykonawczy do projektu uchwały budżetowej przedkładanego organowi stanowiącemu. Określony w pkt 3 art. 234 FinPubU obowiązek organu stanowiącego odnosi się w istocie do etapu prac nad sporządzeniem projektu uchwały budżetowej, za które odpowiada organ wykonawczy. Zatem organ stanowiący ma zagwarantowany kolejny, poza określeniem szczegółowości projektu budżetu, wpływ nie tylko na prace podejmowane po przedłożeniu projektu uchwały budżetowej, lecz także na prace wykonywane przed tą czynnością. Przepisy FinPubU nie zawierają wskazań, jakiego rodzaju żądania pod adresem organu wykonawczego może zgłosić organ stanowiący co do zakresu i jakości informacji zawartych w uzasadnieniu projektu uchwały budżetowej. Nie zawierają również wskazań co do zakresu oraz jakości materiałów informacyjnych, które organ wykonawczy powinien dołączyć do projektu uchwały budżetowej przedkładanego organowi stanowiącemu. Można więc przyjąć, że organ stanowiący ma w tym zakresie dość dużą swobodę działania. W praktyce skutkuje to tym, że powstają trudności w rozróżnieniu dokumentów, które z jednej strony składają się na uzasadnienie projektu uchwały budżetowej, z drugiej zaś na materiały informacyjne, które organ wykonawczy powinien dołączyć do projektu uchwały budżetowej przedkładanego organowi stanowiącemu.

Jeśli chodzi o uzasadnienie projektu uchwały budżetowej, to głównym problemem, jaki wiąże się z tym obligatoryjnym elementem, jest to, że uchwała ta, za sprawą wspomnianego uzasadnienia, ma powiązanie z postanowieniami statutu JST dotyczącymi uzasadnienia projektu uchwały organu stanowiącego. W związku z tym w praktyce może zachodzić kolizja postanowień tych aktów prawnych. W celu jej uniknięcia zasadne jest albo zamieszczenie w statucie JST przepisu odsyłającego uregulowanie wymagań dotyczących uzasadnienia projektu uchwały budżetowej do innego aktu prawnego, albo zamieszczenie w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej takich regulacji dotyczących uzasadnienia projektu uchwały budżetowej, które nie będą równocześnie stanowić modyfikacji ogólnych postanowień statutu JST, określających wymagania odnośnie do uzasadnienia projektu uchwały organu stanowiącego. Poza tym ustalenia dotyczące szczegółowej treści uzasadnienia projektu uchwały budżetowej nie powinny powielać danych zawartych w materiałach informacyjnych dołączanych do projektu uchwały budżetowej, zarówno co do ich zakresu, jak i sposobu ujęcia. Przy określaniu wymagań odnośnie do uzasadnienia projektu uchwały budżetowej można posłkować się sposobem redagowania danych, który jest przyjmowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej.

W stosunku do materiałów informacyjnych organ stanowiący może postanowić, że będą to dokumenty opracowane w celu sporządzenia projektu uchwały budżetowej, zarówno w ramach struktury organizacyjnej JST tworzonej przez tę jednostkę oraz przez podporządkowane jej lub przez nią nadzorowane jednostki organizacyjne, jak i poza tą strukturą (dokumenty pochodzące w szczególności od organów administracji rządowej oraz innych JST). Organ stanowiący może jednak wskazać, że materiały informacyjne dołączane przez organ wykonawczy do projektu uchwały budżetowej powinny składać się z dokumentu lub dokumentów stanowiących nowe opracowanie w stosunku do danych gromadzonych przez organ wykonawczy. Należy przyjąć, że w tym przypadku organ sta-

nowiacy powinien określić zarówno zakres opracowania, jak i sposób ujęcia zawartych w nim danych. Oprócz tego można przyjąć, że organ stanowiący stosuje jeszcze inne rozwiązanie. Może ono polegać na tym, że organ stanowiący postanowi, iż materiały informacyjne dołączane do projektu uchwały budżetowej tworzyć będą dane przekazywane organowi wykonawczemu przez samorządowe jednostki organizacyjne, z jednoczesnym określeniem wymagań dotyczących tych danych, a także dane zawarte w dokumentach uzyskanych od podmiotów znajdujących się poza strukturą JST. Tego rodzaju sposób załatwienia sprawy ustalenia materiałów informacyjnych dołączanych do projektu uchwały budżetowej może mieć miejsce zwłaszcza wtedy, gdy przyjmie się możliwość określania przez organ stanowiący w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej terminów prac podejmowanych przez samorządowe jednostki organizacyjne na etapie sporządzania projektu tej uchwały. W każdym razie określone przez organ stanowiący materiały informacyjne powinny zawierać dane służące objaśnieniu propozycji zawartych w projekcie uchwały budżetowej (wyjaśnieniu podstawy planowania określonych wielkości budżetowych oraz motywów przyjęcia poszczególnych celów i zadań polityki budżetowej).

Z orzeczeń RIO wynika m.in., że:

- 1) w świetle postanowień art. 234 pkt 3 FinPubU organ stanowiący JST, podejmując uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, powinien określić nie tylko wymogi dotyczące uzasadnienia, lecz także materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu JST wraz z projektem uchwały budżetowej (por. uchw. RIO we Wrocławiu z 27.10.2010 r., Nr 89/2010, Legalis);
- 2) zgodnie z art. 234 pkt 3 FinPubU organ stanowiący JST, podejmując uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, określa wymagania dotyczące „uzasadnienia”, a nie „objaśnienia”. Niewskazanie zawartości materiałów informacyjnych, które organ wykonawczy przedstawia łącznie z projektem uchwały budżetowej, narusza dyspozycję przepisu art. 234 pkt 3 FinPubU (por. uchw. RIO w Poznaniu z 6.10.2010 r., Nr 18/1570/2010, Legalis).

## 4. Charakter prawny uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej JST

Przepisy art. 234 FinPubU nie zawierają wskazań, które pozwalałyby na rozstrzygnięcie kwestii charakteru prawnego uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W praktyce na ogół przyjmuje się, że uchwała w tej sprawie jest aktem prawnym o charakterze wewnętrznym. Oznacza to, że jej postanowienia mogą być skierowane tylko do adresatów będących w strukturze organizacyjnej JST. Przyjęcie takiego stanowiska powoduje, że wyklucza się możliwość regulowania w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej praw i obowiązków dla podmiotów znajdujących się poza strukturą danej JST. Chodzi tutaj przede wszystkim o niedopuszczalność określenia praw i obowiązków dla poszczególnych mieszkańców JST lub ich grup, zwłaszcza na etapie prac służących sporządzeniu projektu uchwały budżetowej. Należy jednak zaznaczyć, że na gruncie stanu prawnego obowiązującego do czasu wejścia przepisów FinPubU wy-



[Przejdź do księgarni →](#)



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