

Michał Bitner

**Mechanizm kształtowania budżetu gminy poprzez zmianę kalendarium budżetowego i szczegółowości określania budżetu, wraz z prowadzeniem konsultacji co do jego założeń ze środowiskami gospodarczymi. Ocena możliwości wyodrębnienia komunalnej części wymiaru podatku dochodowego od osób fizycznych wraz z propozycją systemową ulg inwestycyjnych udzielanych przez gminy dla lokalnych przedsiębiorców**

- raport przygotowany w związku z pracami zmierzającymi do utworzenia Lokalnego Funduszu Rozwoju Gospodarczego,

w ramach projektu:

**USYTUOWANIE NA POZIOMIE SAMORZĄDÓW LOKALNYCH  
INSTRUMENTÓW WSPARCIA DLA MŚP,  
DZIAŁAJĄCYCH W OPARCIU O MODEL  
WIELOPOZIOMOWEGO ZARZĄDZANIA REGIONEM (REGIOGMINA)**

finansowanego z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Strategicznego Gospostrateg – „Społeczny i Gospodarczy Rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” - nr umowy GOSPOSTRATEG1/385453/3/NCBR/2018

Kwota dofinansowania: 10.515.585 zł, poziom dofinansowania: 100%



Konsorcjum naukowe:



## Spis treści

### **USYTUOWANIE NA POZIOMIE SAMORZĄDÓW LOKALNYCH INSTRUMENTÓW WSPARCIA DLA MŚP, DZIAŁAJĄCYCH W OPARCIU O MODEL WIELOPOZIOMOWEGO ZARZĄDZANIA REGIONEM (REGIOGMINA)**

.....	1
1. Streszczenie (executive summary) .....	3
2. Obowiązujące zasady kształtowania budżetu j.s.t.....	6
2.1. Wprowadzenie .....	6
2.2. Zasada przemienności i wyłączności kompetencji organów j.s.t. w poszczególnych etapach procedury budżetowej .....	7
2.3. Zasada kształtowania przez organ stanowiący trybu prac nad projektem uchwały budżetowej .....	14
2.4. Zasada koordynacji procesów kształtowania budżetu oraz procesów kształtowania wieloletniej prognozy finansowej .....	16
Aneks: autoryzacja zobowiązań wieloletnich .....	18
3. Potencjalne kierunki zmian mechanizmów kształtowania budżetu umożliwiających włączenie do procesów budżetowych lokalnych przedsiębiorców – rekomendacje.....	28
3.1. Konsultowanie z lokalnymi przedsiębiorcami projektów budżetu oraz projektów wykazu przedsięwzięć.....	28
3.2. Informowanie o „lokalnej polityce zakupowej” .....	33

## 1. Streszczenie (executive summary)

Raport składa się ze streszczenia oraz trzech rozdziałów przedstawiających kolejno: przegląd obowiązujących zasad kształtowania budżetu jednostki samorządu terytorialnego; potencjalne kierunki zmian mechanizmów kształtowania budżetu umożliwiających włączenie do procesów budżetowych lokalnych przedsiębiorców; ocenę możliwości wyodrębnienia komunalnej części wymiaru podatku dochodowego od osób fizycznych wraz z propozycją systemową ulg inwestycyjnych udzielanych przez gminy dla lokalnych przedsiębiorców. Tematyka dwóch pierwszych rozdziałów jest są ze sobą ściśle związana: tworzy właściwie pierwszą, zasadniczą część raportu, koncentrującą się na procesach kształtowania budżetu j.s.t. Kształtowanie budżetu j.s.t. jest sformułowaniem używanym w raporcie w specyficznym sensie wynikającym z celów badania. Mianem kształtowania określa się ustalanie treści, tj. – w odniesieniu do budżetu – ujmowania w nim poszczególnych elementów (określonych wymaganą szczegółowością budżetu rodzajów dochodów i wydatków, jak również przychodów i rozchodów) oraz ustalania wielkości tych elementów. Ponieważ jednak gospodarka finansowa j.s.t., obejmująca w szczególności zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków, prowadzona jest nie tylko na podstawie budżetu, ale także na podstawie upoważnień do zaciągania zobowiązań zawartych z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (WPF) – kształtowanie budżetu w sensie używanym w raporcie odnosi się równym stopniu do kształtowania podstaw prowadzenia gospodarki finansowej wynikających z uchwały budżetowej oraz podstaw gospodarki finansowej wynikających z uchwały w sprawie WPF.

Jakakolwiek analiza możliwych kierunków zmian *status quo* oraz formułowanie na jej podstawie ewentualnych rekomendacji wymaga – rzecz jasna – gruntownej znajomości tego *status quo*. Stąd potrzeba gruntownej analizy obowiązującego prawa regulującego opracowywanie budżetu. W analizie zwrócono uwagę na szereg wątpliwości interpretacyjnych wynikających z wielu powodów, w tym z niedoskonałości krajowej legislacji prawnofinansowej<sup>1</sup>. Jakkolwiek w krajowej kulturze prawnej dominuje tzw. derywacyjna teoria wykładni, głęboko zakorzeniona zresztą w dyrektywach teoretycznie ukształtowanych już w latach 50-tych ubiegłego wieku i – co do zasady – uznawanych także w innych krajach z reżimem prawa kontynentalnego (teorie wypracowywane w Polsce pozostawały pod zauważalnym wpływem teorii niemieckich rozwijanych od lat 30-tych XIX w.)<sup>2</sup> – rezultaty wykładni operatywnej dokonywanej przez wiele powołanych do tego organów bywają zasadniczo różne. To, co w opinii niektórych organów nadzoru stanowi naruszenie prawa, zdaniem innych organów nadzoru może być postępowaniem prawidłowym lub prawnie obojętnym; to co w opinii niektórych organów nadzoru stanowi nieistotne naruszenie prawa, zdaniem innych - może uzasadniać uchylenie uchwały albo zarządzenia organów j.s.t. Problem pogłębia brak ustabilizowanych linii orzeczniczych „najwyższych instancji sądowych” (w dziedzinie prawa budżetowego przede wszystkim NSA), które według Trybunału Konstytucyjnego nadają określonym przepisom jednoznaczną treść normatywną<sup>3</sup>. Rozdział „Obowiązujące zasady kształtowania budżetu j.s.t.” zawiera w związku z tym analizę (jak każda analiza dokonywana przez człowieka – autorską) norm prawnych regulujących procesy kształtowania podstaw prowadzenia przez j.s.t. gospodarki finansowej – uchwały budżetowej oraz uchwały w sprawie WPF w zakresie, w jakim zawiera ona upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań. Normy te zostały dla celów prezentacyjnych „zgrupowane” wokół trzech fundamentalnych zasad: przemienności i wyłączności kompetencji organów j.s.t. w poszczególnych etapach procedury budżetowej, tj. w szczególności

---

<sup>1</sup> Każdy efekt działalności legislacyjnej jest z wielu punktów widzenia daleki od doskonałości, choćby dlatego, że legislator musi posługiwać się w przeważającej mierze tzw. językiem ogólnym, tym niemniej powszechnie zauważa się w niektórych dziedzinach prawa, do których należy prawo finansowe, skala niedoskonałości jest większa niż w innych dziedzinach.

<sup>2</sup> W żadnym razie nie należy ich zatem wiązać z tzw. teorią prawa socjalistycznego, czy socjalistyczną teorią prawa – choć powstawały w określonych warunkach politycznych.

<sup>3</sup> Zob. przede wszystkim wyrok TK z 28.10.2003 r., P. 3/2003 oraz np. orzeczenia TK: z 8.05.2000 r., SK 22/99; z 6.09.2001 r., P. 3/2001; z 28.01.2003 r., SK 37/2001; z 3.06.2008 r., K. 42/2007; z 27.10.2010 r., K. 10/2008.

etapu opracowywania projektu uchwały budżetowej oraz etapu jej uchwalania; kształtowania przez organ stanowiący trybu prac nad projektem uchwały budżetowej; koordynacji procesów kształtowania budżetu oraz procesów kształtowania wieloletniej prognozy finansowej. Ponadto w aneksie przedstawiono istotę autoryzacji zobowiązań wieloletnich (innych niż zaliczanych do tzw. tytułów dłużnych, tj. do zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego), która dokonywana jest nie w uchwale budżetowej, ale w uchwale w sprawie WPF. Pierwsza z wymienionych zasad rządzi możliwościami i powinnościami poszczególnych organów j.s.t. w każdym z dwóch etapów kształtowania podstaw prawnych gospodarki finansowej, wyraźnie rozgraniczonych dla potrzeb zasady wyłączności inicjatywy organu wykonawczego momentem przedłożenia projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu: do tego momentu mają miejsce procesy opracowywania projektu budżetu (uchwały budżetowej) przez organ wykonawczy; po tym momencie następują procesy uchwalania budżetu (uchwały budżetowej) przez organ stanowiący. W analizie zwrócono uwagę na problemy związane z brakiem analogicznych regulacji w odniesieniu do uchwały w sprawie WPF. Zasadniczą kwestią problemową dotyczącą drugiej z wymienionych zasad jest interpretacja pojęcia „prac nad projektem uchwały budżetowej”, która warunkuje określenie przedmiotu tzw. uchwały proceduralnej organu stanowiącego, tj. uchwały, o której mowa w art. 234 u.f.p. Zasada koordynacji procesów kształtowania budżetu oraz procesów kształtowania wieloletniej prognozy finansowej jest w większej mierze postulatem niż rzeczywistością wynikającą z jednoznacznych nakazów wynikających z norm prawnych. Niezwykle oszczędna regulacja prawna w połączeniu z niską „kulturą planowania strategicznego”, w tym w zakresie finansów, w znacznej liczbie j.s.t. – prowadzi do dość powszechnego postrzegania uchwały WPF jako koniecznego – bo narzuconego, ale mało przydatnego dokumentu, którego jedną z głównych funkcji jest wykazanie spełniania relacji określonej w art. 243 u.f.p. w latach objętych prognozą. W aneksie przedstawiono natomiast rzeczywiście najważniejszą funkcję uchwały w sprawie WPF jako podstawy zaciągania przez organ wykonawczy zobowiązań wieloletnich (z wyjątkiem zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych) w graniach określonych ich przedmiotem czy treścią (celem), całkowitą kwotą oraz sumą wydatków w poszczególnych latach.

Kolejny rozdział zawiera rekomendacje w zakresie kierunków zmian mechanizmów kształtowania budżetu, które powinny przyczynić się z jednej strony do wzmocnienia roli planowania finansowego jako najważniejszej podstawy lokalnej polityki gospodarczej – poprzez konsultowanie założeń i projektów planów z lokalnymi środowiskami gospodarczymi oraz skoordynowanie opracowywania lokalnych dokumentów planowania rozwoju<sup>4</sup> z planowaniem finansowym, z drugiej zaś – do ułatwienia lokalnym przedsiębiorcom funkcjonowania na lokalnym rynku – poprzez modyfikację zasad ich informowania o „lokalnej polityce zakupowej”. Cztery zasadnicze rekomendacje dotyczą zatem: po pierwsze, umożliwienia udziału lokalnych środowisk gospodarczych w procesach opracowania podstaw gospodarki finansowej j.s.t., tj. budżetów i WPF (w zakresie przedsięwzięć), jak również innych lokalnych i regionalnych dokumentów planowania rozwoju; po drugie, koordynacji procesów planowania finansowego i procesów opracowywania lokalnych dokumentów planowania rozwoju; po trzecie, modyfikacji zasad informowania uczestników rynku (potencjalnych wykonawców), w tym, oczywista, przedsiębiorców lokalnych, o lokalnej polityce zakupowej – poprzez zmiany przepisów regulujących plany postępowania o udzielenie zamówień oraz

---

<sup>4</sup> Przez lokalne dokumenty planowania rozwoju rozumie się dokumenty planistyczne o różnym charakterze wyznaczające kierunki, zasady lub standardy prowadzenia albo organizowania przez j.s.t. działalności w sferach istotnych dla rozwoju lokalnego lub udziału j.s.t. w jej prowadzeniu, a w szczególności dokumenty branżowe, jak np. plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (plan transportowy), projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wojewódzki plan gospodarki odpadami wraz z planem inwestycyjnym, jak również dokumenty o charakterze ogólnym, tj. strategię rozwoju województwa/powiatu/gminy, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

analiz potrzeb i wymagań; po czwarte, nałożenie na organ wykonawczy obowiązku publikowania informatora („przewodnika”) o zasadach i trybie opracowywania w danej j.s.t. projektów planów finansowych oraz projektów dokumentów i lokalnych dokumentów planowania rozwoju, jak również możliwości udziału mieszkańców i lokalnych środowisk gospodarczych w opracowywaniu tych projektów planów i dokumentów. Rekomendacja umożliwienia udziału lokalnych środowisk gospodarczych w procesach opracowania podstaw gospodarki finansowej oraz innych lokalnych i regionalnych dokumentów planowania rozwoju – ze względu na swoją doniosłość – została poprzedzona oceną przydatności (możliwości zastosowania) istniejących rozwiązań w zakresie konsultacji planów finansowych i dokumentów planowania rozwoju. Wszystkie rekomendacje zostały oparte na założeniu minimalizowania dokonywania systemowych zmian w funkcjonowaniu j.s.t., dlatego też nie obejmują one np. postulatów dotyczących wprowadzenia elementów budżetowania memoriałowego albo postulatów dotyczących możliwości zmiany cyklu budżetowego w j.s.t. (w szczególności poprzez opracowywanie budżetów co dwa lata).

W ostatnim rozdziale zawarto ocenę możliwości wyodrębnienia komunalnej części podatku dochodowego od osób fizycznych wraz z propozycją ulg inwestycyjnych o charakterze przedmiotowym udzielanych przez gminy dla lokalnych przedsiębiorców – opartą na wcześniejszych opracowaniach w tym zakresie.

## 2. Obowiązujące zasady kształtowania budżetu j.s.t.

### 2.1. Wprowadzenie

Procesy kształtowania budżetu regulowane są trzema różnymi typami norm, z których tylko pierwszy obejmuje normy prawne w ujęciu konstytucyjnym: normami wyrażonymi w przepisach ustawy o finansach publicznych oraz – w daleko węższym zakresie – w przepisach ustaw ustrojowych; adresowanymi do zarządu normami prawa wewnętrznego j.s.t. ustanawianymi przez organ stanowiący; adresowanymi do jednostek organizacyjnych danej j.s.t. normami prawa wewnętrznego j.s.t. ustalonymi przez zarząd. Przepisy wyrażające normy należące do pierwszej grupy nie uległy w okresie od wejścia w życie u.f.p. zmianom o charakterze zasadniczym, tzn. zmianom wpływającym na treść przewodnich zasad rządzących procesami kształtowania budżetu (przez procesy kształtowania budżetu rozumie się w tym przypadku różnego rodzaju działania podejmowane przez organy j.s.t., w tym ich wzajemne interakcje, prowadzące ostatecznie do opracowania budżetu w jego finalnej wersji, tj. rocznego planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów danej j.s.t. będącego istotnym elementem uchwały budżetowej stanowiącej podstawę gospodarki finansowej j.s.t. w danym roku kalendarzowym<sup>5</sup>). Dla potrzeb Raportu wyróżniono trzy takie fundamentalne zasady: przemienności i wyłączności kompetencji organów j.s.t. w poszczególnych etapach procedury budżetowej; kształtowanie przez organ stanowiący trybu prac nad projektem uchwały budżetowej; koordynacji procesów kształtowania budżetu oraz procesów kształtowania wieloletniej prognozy finansowej. Nie znaczy to, rzecz jasna, że w ciągu ostatnich 10 lat nie wprowadzono żadnych zmian prawnych dotyczących procesów kształtowania budżetu: owszem, wprowadzono, zmiany te nie naruszają jednak wymienionych trzech zasad określonych mianem przewodnich. Z punktu widzenia celu przeprowadzonych analiz zmierzających do zaproponowania wskazanych w Raporcie rekomendacji najistotniejsze znaczenie ma zmiana polegająca na normatywnej regulacji instytucji budżetu obywatelskiego wraz z ustanowieniem obowiązku tworzenia takiego „budżetu” w miastach na prawach powiatu (art. 5a ust. 5 u.s.g.).

Druga grupa norm obejmuje – jak wyżej stwierdzono – normy prawa wewnętrznego j.s.t. ustanawiane przez organ stanowiący, adresowane zaś do organu zarządzającego. Należy jednak wyraźnie odróżnić te normy od tradycyjnie rozumianych norm prawa wewnętrznego jako składnika tzw. *rei internae* administracji publicznej: zarząd nie jest organem podległym organowi stanowiącemu, jakiegokolwiek wiążące dla zarządu „rozrządzenia” organu stanowiącego nie mogą zatem wynikać z relacji kierownictwa-podległości, ale muszą mieć podstawę w normach powszechnie obowiązującego prawa. Zasadnicze przepisy wyrażające takie normy zostały zamieszczone w art. 234 u.f.p. określającym treść uchwały organu stanowiącego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (dodatkowo - w odniesieniu do budżetu obywatelskiego – także w art. 5a ust. 7 u.s.g.). Wprawdzie przedmiotem uchwały są prace prowadzone i koordynowane przez zarząd na etapie poprzedzającym tzw. przedłożenie projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu, ponieważ jednak uchwała w żaden sposób nie może naruszać zasady inicjatywy zarządu w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej – zasadę kształtowania przez organ stanowiący trybu prac nad projektem uchwały budżetowej poprzedzono w Raporcie omówieniem zasady przemienności i wyłączności kompetencji organów j.s.t. w poszczególnych etapach procedury budżetowej.

Do trzeciej grupy należą normy prawa wewnętrznego ustanawiane przez zarząd i kierowane do jednostek względnie organów podległych. Podstawą ustanawiania takich norm jest relacja kierownictwa-podległości łącząca zarząd z poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi względnie

---

<sup>5</sup> Istotę, tj. atrybutywne cechy i funkcje budżetu j.s.t., ustalają przepisy art. 211 u.f.p.: zgodnie z ust. 1 budżet danej j.s.t. jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej j.s.t.; zgodnie z ust. 2 budżet jest uchwalany na rok budżetowy, który – jak stanowi ust. 3 – odpowiada rokowi kalendarzowemu; zgodnie z ust. 4 podstawą gospodarki finansowej danej j.s.t. w roku budżetowym jest jej uchwała budżetowa składająca się – stosownie do przepisu ust. 5 – z budżetu j.s.t. oraz z załączników.

ich organami, określanymi mianem podległych. Dodatkowo nie można nie wspomnieć o tzw. drugim szczeblu kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego: niezależnie od kontroli zarządczej na poziomie poszczególnych jednostek organizacyjnych j.s.t., przepisy u.f.p. przewidują występowanie kontroli zarządczej także na poziomie całej j.s.t., zaś w gminach osobą odpowiedzialną za funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej – jest wójt (burmistrz, prezydent – art. 69 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). Innymi słowy, wójt (burmistrz, prezydent) musi czynić z przysługującego mu kierownictwa użytek, który czyni zadość obowiązkowi zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w j.s.t. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie określają szczegółowo sposobu wykonywania przez zarząd (wójta) tego typu „władztwa” w zakresie prac nad sporządzaniem projektu uchwały budżetowej, ograniczając się do wskazania rezultatu – projektu uchwały budżetowej spełniającego wymogi określone w przepisach prawa oraz w postanowieniach uchwały organu stanowiącego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

## 2.2. Zasada przemienności i wyłączności kompetencji organów j.s.t. w poszczególnych etapach procedury budżetowej

Naczelną zasadą procedury budżetowej w j.s.t. jest przemienność i wyłączność kompetencji organów j.s.t. w zakresie poszczególnych „procesów” (etapów, faz). Dla celów sformułowania propozycji jakiegokolwiek formy uczestnictwa lokalnych środowisk biznesu w formułowaniu polityki finansowej j.s.t. szczególne znaczenie mają oczywiście dwie pierwsze grupy procesów tej procedury, tj. procesy opracowania projektu uchwały budżetowej oraz procesy uchwalania budżetu. Procesami opracowywania projektu uchwały budżetowej rządzi zasada inicjatywy zarządu, procesami uchwalania budżetu – zasada wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Pierwszą z nich wyraża przepis art. 233 u.f.p., zgodnie z którym inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, uchwały o prowizorium budżetowym oraz uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi JST, druga wynika z szeregu przepisów rozdziału 3 działu V u.f.p.

Samo rozróżnienie pojęcia inicjatywy uchwałodawczej, jako pewnej kompetencji, od kompetencji podejmowania uchwały, nie sprawia większych trudności. Inicjatywa uchwałodawcza określana jest w piśmiennictwie jako służące danemu podmiotowi prawo (niekiedy także obowiązek) przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały<sup>6</sup>. Natomiast kompetencję w zakresie podejmowania uchwały można określić jako prawo (albo obowiązek) do wyrażenia woli w zakresie tego, co ma być uchwalone. Obejmuje ono nie tylko uprawnienie do przyjęcia danej uchwały, ale – ogólnie biorąc – zasadniczo także uprawnienie do decydowania o jego treści. Według spotykanego w orzecznictwie, choć mało precyzyjnego sformułowania, inicjatywa uchwałodawcza zarządu zasadniczo nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów<sup>7</sup>. Powyższe stwierdzenia stanowią uogólnienia formułowane na podstawie wielu rozmaitych kompetencji zarządu i organu stanowiącego i wymagają weryfikacji w odniesieniu do procedury budżetowej. Rozstrzygnięcia wymaga w szczególności kwestia wpływu, jaki zasada wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej zarządu wywiera na treść kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego w zakresie uchwały budżetowej (względnie uchwały o prowizorium budżetowym) oraz uchwały o zmianie uchwały budżetowej.

<sup>6</sup> Zob. A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność...*, s. 57–58; J. Czerw, I. Krześnicki, *Działalność uchwałodawcza...*, s. 183.

<sup>7</sup> Zob. rozważania na ten temat w uzasadnieniu wyroku WSA w Białymstoku z dnia 10 lipca 2007 r., I SA/Bk 361/2007; por. uzasadnienie wyroku NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007 r., II GSK 82/07.

Problem polega w istocie na interpretacji treści pojęcia inicjatywy uchwałodawczej zarządu: czy inicjatywa zarządu wyłącza jakąkolwiek inicjatywę radnych, a w związku z tym także ewentualną zgodę zarządu na zmiany przez nich proponowane, czy też treść tego pojęcia sprowadza się jedynie do stwierdzenia, że sama czynność przekazania (przedłożenia) projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu może być skutecznie dokonana tylko przez zarząd, zaś przekazanie zobowiązuje organ stanowiący do dalszego procedowania nad otrzymanym projektem. Przyjęcie pierwszej z wymienionych koncepcji jest równoznaczne z zasadniczą redukcją możliwości wpływu organu stanowiącego na kształt budżetu: organ ten mógłby otrzymany projekt uchwalić w kształcie nadanym mu przez zarząd, ewentualnie mogłoby nie dojść do uchwalenia budżetu. Akceptacja drugiego poglądu oznacza z kolei, że organ stanowiący może „z własnej inicjatywy” dokonywać zmian w takim zakresie, w jakim nie prowadzą do zwiększenia przyjętego w otrzymanym projekcie deficytu, a ponadto może proponować zmiany zwiększające deficyt z tym, że do ich uchwalenia potrzebna jest zgoda zarządu (art. 240 ust. 2 u.f.p.). W najbardziej radykalnej postaci koncepcja ta polega na rozumieniu inicjatywy uchwałodawczej jako uprawnienia określonego w ustawie podmiotu do wniesienia projektu uchwały jedynie z takim skutkiem, że organ stanowiący zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad. W każdym razie ustalenie treści inicjatywy uchwałodawczej zarządu nie może abstrahować od treści przepisu art. 240 ust. 2 u.f.p., według którego bez zgody zarządu organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu.

Piśmiennictwo nie jest w tym zakresie zgodne<sup>8</sup>, przy czym obszerniejszą argumentację przedstawiają zazwyczaj autorzy przyjmujący pierwsze z przedstawionych znaczeń inicjatywy uchwałodawczej<sup>9</sup>. Formalne podejście do inicjatywy uchwałodawczej zarządu – w sposób ich zdaniem nieuprawniony – redukuje istotę tej inicjatywy poprzez wyłączenie z zakresu pojęcia merytorycznej treści dokumentu inicjującego akt budżetowy. Przeciwno drugiej koncepcji inicjatywy uchwałodawczej (formalnej) przemawia ich zdaniem fakt, że taka interpretacja oznacza przyznanie pierwszeństwa rozumowaniu *a contrario* z przepisu normy wysłowionej w art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. (obecnie art. 240 ust. 2 u.f.p.). Tymczasem wnioskowanie *a contrario* jest w tym przypadku niedopuszczalne, ponieważ prowadziłyby do „swoistego domniemania uprawnień”, a ponadto podważałoby podstawową kompetencję zarządu wyrażoną *expressis verbis* w art. 179 u.f.p. z 2005 r. (obecnie art. 233 u.f.p.). Przepis art. 179 u.f.p. z 2005 r. (art. 233 u.f.p.) jest przepisem kompetencyjnym zupełnym, więc dyspozycja art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. (art. 240 ust. 2 u.f.p.) nie może być traktowana jako ewentualny modyfikator tego przepisu (w sensie uzupełniającym). Przepis art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. „moduluje” (a nie modyfikuje) znaczenie art. 179 u.f.p. z 2005 r. w ten sposób, że jeśli organ stanowiący chciałby uchwalić deficyt większy niż w projekcie (zgłoszono taki wniosek), zarząd może wyrazić na to zgodę bez konieczności składania w tym zakresie stosownego formalnego projektu (wniosku)<sup>10</sup>. Zauważa się ponadto, że organ stanowiący mógłby w projekcie przedłożonym przez zarząd dokonać zmiany, która będzie niewykonalna, a za wykonaniu budżetu

---

<sup>8</sup> Zob. w szczególności E. Ruśkowski (w:) C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne...*, s. 406; C. Kosikowski, *Finanse publiczne...*, 2006, s. 404; A. Ostrowska, E. Ruśkowski, *Procedura uchwalania...*, s. 368; S. Srocki, *Opracowanie projektu...*, s. 145–147; J.M. Salachna, *Procedura uchwalania...*, s. 19–27 oraz *eadem*, *Granice samodzielności...*, s. 212–222.

<sup>9</sup> Zob. jednak rozważania na ten temat w C. Kosikowski, Z. Springer, *Finanse publiczne...*, s. 281. Autor stwierdza, że stopień związania organu stanowiącego złożonym projektem uchwały budżetowej wynika wyłącznie z treści art. 123 ust. 2 u.f.p. z 1998 r. (odpowiednik obecnego art. 240 ust. 2 u.f.p.). Możliwe są wobec tego inne zmiany, polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i na zwiększeniu wydatków, które nie prowadzą do zwiększenia deficytu, lecz inaczej rozkładają proporcje dochodów i wydatków: projekt budżetu jest opracowywany przez organ wykonawczy głównie na podstawie przesłanek ekonomicznych, tj. możliwości finansowych gminy, natomiast organ stanowiący reprezentuje zróżnicowane interesy mieszkańców i podejmuje decyzje oparte bardziej na przesłankach społecznych lub politycznych niż na podstawach ekonomicznych.

<sup>10</sup> J.M. Salachna, *Procedura uchwalania...*, s. 25; por. argumentację zawartą w uzasadnieniu uchwały Kolegium RIO w Białymstoku z dnia 21 marca 2007 r., 828/07.



odpowiedzialny jest zarząd, przy czym odpowiedzialność ta ma także wymiar prawny (absolutorium). Powyższe spostrzeżenia prowadzą do wysuwania kompromisowej propozycji, zgodnie z którą wszystkie zmiany wykraczające poza projekt przedstawiony przez organ zarządzający powinny być z nim uzgodnione<sup>11</sup>.

Przedstawione wyżej argumenty nie są jednak przekonujące z kilku powodów. Po pierwsze, akceptacja koncepcji „formalnej” inicjatywy uchwałodawczej zarządu nie musi zakładać odwoływania się do wnioskowania *a contrario*. Trudno zresztą byłoby zastosować tego rodzaju wnioskowanie do normy wysłowionej w art. 240 ust. 2 u.f.p. Stan faktyczny (hipoteza) polega w tym przypadku na braku zgody zarządu, natomiast skutek prawny (dyspozycja) – na zakazie wprowadzania w projekcie uchwały budżetowej określonych zmian<sup>12</sup>. Rozumowanie *a contrario* opiera się natomiast na stwierdzeniu odmienności określonego stanu faktycznego od stanu, z którym dana norma wiąże pewien skutek prawny, z czego wywodzi się wniosek o niedopuszczalności stosowania do tego odmiennego stanu faktycznego skutku prawnego stanowiącego treść dyspozycji owej normy<sup>13</sup>. Rozumowanie, wedle którego bez zgody zarządu organ stanowiący może dokonywać wszelkich innych modyfikacji projektu uchwały budżetowej poza modyfikacjami wskazanymi w art. 240 ust. 2 u.f.p., nie jest więc rozumowaniem *a contrario*. Po drugie, jak już była o tym mowa, problem nie polega na tym, czy norma wyrażona w art. 233 u.f.p. (art. 179 u.f.p. z 2005 r.) stanowi normę centralną pełną czy niepełną<sup>14</sup>, lecz na wyraźnym określeniu treści inicjatywy uchwałodawczej oraz treści uprawnienia do uchwalania budżetu. Po trzecie, norma wysłowiona w przepisie art. 240 ust. 2 u.f.p. nie jest w istocie normą kompetencyjną, ale normą zakazującą korzystanie z określonej kompetencji w określonej sytuacji. Z kolei zakaz wykładni *per non est* prowadzi do wniosku, że organowi stanowiącemu przysługuje kompetencja do dokonywania zmian w otrzymanym projekcie uchwały budżetowej – kompetencja ta zawiera się faktycznie w „uprawnieniu do podjęcia uchwały budżetowej”. Po czwarte, rozliczanie zarządu z realizacji uchwały budżetowej nie prowadzi do akceptacji stwierdzenia, że tylko zarząd jest merytorycznie przygotowany do opracowywania budżetu<sup>15</sup>.

Zagadnienie treści inicjatywy uchwałodawczej zarządu w zakresie uchwały budżetowej było przedmiotem licznych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, w których widoczne jest dążenie do coraz bardziej precyzyjnego ustalenia zakresu tej inicjatywy oraz przysługującej organowi stanowiącemu kompetencji do uchwalenia budżetu. Początkowo konstatacje NSA sprowadzały się do spostrzeżenia, że wyłączna kompetencja organu stanowiącego JST (w danym przypadku – rady gminy) do uchwalania budżetu tej jednostki, wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 122 u.f.p. z 1998 r., obejmuje także prawo do dokonywania w nim zmian już po uchwaleniu<sup>16</sup>. Dość wcześnie zaznaczyły się jednak pewne rozbieżności w rozumieniu obydwu kompetencji: z jednej strony przyjmowano, że kompetencja uchwałodawcza organu stanowiącego w zakresie zmian w

<sup>11</sup> Wszystkie zmiany proponowane przez organ stanowiący wymagają zgody zarządu. Wyrażając zgodę, zarząd przejmuje obowiązek opracowania tych zmian w zgodzie z zasadami budżetowymi, w tym zwłaszcza z zasadą równowagi budżetowej – zob. S. Srocki, *Opracowanie projektu...*, s. 146.

<sup>12</sup> W pełnej postaci struktura tej normy wygląda następująco: zakres stosowania (hipoteza) – H (stan faktyczny – brak zgody zarządu) oraz A (adresat – organ stanowiący); zakres unormowania (dyspozycja) – Z (modalność – zakaz) oraz D (treść zakazu – dokonywanie w projekcie określonych zmian [zwiększanie deficytu]).

<sup>13</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni...*, s. 245; B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne i inferencyjne...*, SPA, t. 4, s. 444; K. Larenz, *Methodenlehre...*, s. 390; F. Bydliński, *Grundzüge der juristischen...*, s. 62.

<sup>14</sup> Teza o pełnym charakterze tej normy pojawia się w argumentacji zwolenników „merytorycznej” treści inicjatywy uchwałodawczej zarządu.

<sup>15</sup> Por. analogiczne sformułowanie w wyroku NSA z dnia 19 marca 2008 r., II GSK 427/2007.

<sup>16</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 1999 r., III SA 2201/99; w uzasadnieniu sąd nie podważył możliwości zmian wysokości rezerwy ogólnej przez organ stanowiący, choć nie było to objęte zakresem zmian proponowanych przez zarząd, lecz skoncentrował się nie na interpretacji zasady wyłączności kompetencji rady do uchwalania budżetu i jego zmian, ale na ogólnej możliwości dokonywania zmian wysokości rezerw w drodze zmian uchwały budżetowej; por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 października 2002 r., III SA 1799/02.

uchwalonym budżecie musi być wykonywana z zachowaniem kompetencji zarządu „co do inicjatywy oraz propozycji zmian”: zmiany w obowiązującej uchwale budżetowej mogą następować jedynie z inicjatywy zarządu, natomiast zmiany w budżecie wykraczające poza propozycje zarządu winny być z zarządem uzgodnione<sup>17</sup>; z drugiej – twierdzono, że rada gminy jest ograniczona w kształtowaniu treści uchwały budżetowej tylko w takim zakresie, jaki wyraźnie wynika z art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r.<sup>18</sup> To ostatnie stanowisko, wzmacniane argumentem o konieczności rozstrzygnięcia na korzyść organu stanowiącego wątpliwości co do rozłożenia kompetencji w procesie uchwalania budżetu pomiędzy organem stanowiącym i zarządem jako organem wykonawczym – zdobyło ostatecznie zdecydowaną przewagę<sup>19</sup>.

Wnikliwa analiza treści zasady wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej zarządu została zawarta w uzasadnieniu wyroku NSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2010 r., II GSK 276/09<sup>20</sup>. Przede wszystkim sąd wyraźnie odróżnił uprawnienia organu stanowiącego gminy do wprowadzania zmian na etapie uchwalania uchwały budżetowej od uprawnień przysługujących mu na etapie jej zmiany: w procesie podejmowania uchwały budżetowej możliwość wprowadzenia zmian w projekcie uchwały przedstawionej przez organ wykonawczy ograniczona jest jedynie warunkiem wynikającym z art. 183

---

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA – OZ w Białymstoku z dnia 19 grudnia 2002 r., SA/Bk 759/2002; „I” wydany na tle stanu faktycznego, w którym rada powiatu uchwaliła budżet, zwiększając bez zgody zarządu powiatu proponowany deficyt budżetowy o kwotę 300.000 zł, wprowadzając do planu wydatków nowe zadania i wskazując jako źródło ich finansowania długoterminowy kredyt bankowy.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2007 r., II GSK 82/07, w którym sąd podtrzymał argumentację WSA w Białymstoku (wyrok z dnia 10 lipca 2007 r., I SA/Bk 361/2007), zgodnie z którą przepis art. 179 u.f.p. z 2005 r. jest przepisem kompetencyjnym zrębowym zupełnym (tzn. wysławia wszystkie elementy syntaktyczne normy – adresata, okoliczności, zakaz lub nakaz zachowania się), ale jedynie w obszarze dotyczącym prawa do inicjatywy uchwałodawczej, a nie kompetencji do podejmowania uchwał. Kompetencje do uchwalania budżetu gminy przysługują radzie, zaś przepisem centralnym jest w tym zakresie art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Przepis ten w żaden sposób nie ogranicza uprawnienia rady do kształtowania ostatecznej treści podejmowanej uchwały budżetowej, co nie oznacza, że takie ograniczenia nie mogą pojawić się w przepisach wpływających wespół z przepisem centralnym na treść normy prawnej (modyfikatorach). Takim modyfikatorem jest właśnie przepis art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. Inicjatywa uchwałodawcza, co do zasady, nie pozbawia zatem organu stanowiącego możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów. Mogą zachodzić jednak wyjątki, polegające np. na ograniczeniu prawa organu stanowiącego do kształtowania treści stanowionego aktu czy nawet związania go treścią projektu aktu, który ma być uchwalony. Inicjatywa w zakresie uchwalania budżetu i przygotowanie projektu uchwały należą do wyłącznej kompetencji zarządu: organ stanowiący nie może przystąpić do prac zmierzających do zmiany uchwały budżetowej bez inicjatywy organu wykonawczego tej jednostki. Przyjęcie, iż organ stanowiący w takiej sytuacji może tylko przyjąć proponowany projekt w całości bądź w całości odrzucić, pozostawałoby jednak w sprzeczności z art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r., który zakazuje organowi stanowiącemu wprowadzania zmian w projekcie uchwały budżetowej bez zgody organu wykonawczego w dwóch przypadkach: gdyby powodowałyby one zmniejszenie dochodów jednostki lub gdyby powodowałyby zwiększenie wydatków, o ile w każdym z tych przypadków powodowałyby jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki. W zakresie kompetencji do podejmowania uchwał przez organy stanowiące JST w sprawach budżetowych przepis art. 183 ust. 2 u.f.p. nie określa zatem zasady, lecz wyjątek.

<sup>19</sup> Zob. wyroki NSA z dnia 19 marca 2008 r., II GSK 427/07 (dotyczy uchwały budżetowej) oraz z dnia 16 lutego 2011 r., II GSK 224/10 (uzasadnienie dotyczy także uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej); por. rozważania w uzasadnieniach wyroków WSA: we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2004 r., I SA/Wr 2544/03 oraz z dnia 14 kwietnia 2004 r., I SA/Wr 3239/03; w Krakowie z dnia 27 października 2006 r., I SA/Kr 1341/06; w Opolu z dnia 31 stycznia 2006 r., I SA/Op 268/05; por. glosa A. Niezgody do wyroku NSA z dnia 9 października 2002 r., III SA 1799/02, OSP 2003, z. 6, s. 316. Zob. także spostrzeżenia organów nadzoru dotyczące podziału kompetencji organów JST – na zasadzie wyłączności – w „fazie” opracowania projektu uchwały budżetowej (organ wykonawczy) oraz w „fazie” rozpatrzenia projektu budżetu (organ stanowiący), określającej status prawny tzw. autopoprawek wnoszonych przez organ wykonawczy: uchwały kolegiów RIO: w Warszawie z dnia 22 listopada 2011 r., 25.289.2011; w Zielonej Górze z dnia 29 września 2010 r., 328/2010; we Wrocławiu z dnia 27 lipca 2011 r., 73/2011.

<sup>20</sup> Zob. także aprobującą glosę K. Sawickiej, *Kompetencje organów...*, s. 68–76.

ust. 2 u.f.p. z 2005 r. (obecnie przepis art. 240 ust. 2 u.f.p.), natomiast w przypadku dokonywania zmiany w już uchwalonym budżecie uprawnienia rady zostają ograniczone w znacznie większym stopniu. Wprawdzie inicjatywa uchwałodawcza zarządu co do zasady nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanego aktu, należy jednak odróżnić decydowanie o kształcie zaproponowanych zmian, od dokonywania zmian w przedmiocie nieobjętym inicjatywą organu wykonawczego. Organ stanowiący, uchwalając zmiany w budżecie na podstawie przedstawionego projektu, nie może wprowadzać poprawek w zakresie nieobjętym tym projektem: w szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku gdy organ wykonawczy wystąpi z inicjatywą zmian w budżecie w ściśle określonym zakresie, organ stanowiący ma możliwość wprowadzenia zmian także w części budżetu nieobjętej wnioskiem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby bowiem do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej. Sąd stwierdził zatem, że rozróżnianie w art. 179 u.f.p. z 2005 r. kompetencji zarządu do przygotowania projektu uchwały budżetowej oraz inicjatywy w sprawie zmian tej uchwały, jak również ograniczenie zakresu stosowania art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. jedynie do zmian w projekcie uchwały budżetowej wprowadzanych przez organ stanowiący – prowadzi do jednoznacznego wniosku, że zakres dopuszczalnych zmian w obu sytuacjach jest różny. Jeśli chodzi o zmiany w już uchwalonej uchwale budżetowej, organ stanowiący może je wprowadzić bez dodatkowych zastrzeżeń wtedy, gdy propozycja zmian pochodzi od organu wykonawczego (gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację). Jeśli zaś w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany nieobjęte tą inicjatywą – musi uzyskać wyraźną, niepozostawiającą żadnych wątpliwości zgodę organu wykonawczego. Uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego przez zarząd projektu, organ stanowiący nie jest więc uprawniony do wprowadzania z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem: w przypadku zmian w uchwale budżetowej inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii i w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu ramy, w których może nadać tej uchwale określony kształt. Do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest zatem wystarczająca inicjatywa organu wykonawczego w jakimkolwiek zakresie, lecz musi ona dotyczyć ściśle określonej materii.

Taki sam zakres dopuszczalnych zmian w przekazywanym przez organ wykonawczy projekcie uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej wskazał NSA w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. II GSK 163/13, w którym zaakcentowano, że granice wyznaczone treścią przepisów art. 233 pkt 3 i art. 240 ust. 2 u.f.p., w których musi działać organ stanowiący, podejmując na podstawie przedłożenia organu wykonawczego uchwałę w sprawie zmiany uchwały budżetowej, są uzależnione od zakresu przekazanej mu do rozpatrzenia i uchwalenia materii. Organ stanowiący jest zatem ograniczony nie tylko wymogami wynikającymi *expressis verbis* z ww. art. 240 ust. 2 u.f.p., ale ogranicza go również zakres materii przekazanej do „unormowania” przez organ wykonawczy. Innymi słowy, nie jest on uprawniony do wprowadzenia przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych projektem. Przedstawiany przez zarząd projekt uchwały dotyczy konkretnych kwestii i wyznacza w ten sposób organowi stanowiącemu ramy, w których może on nadać podejmowanej uchwale określony kształt. Występując z inicjatywą uchwałodawczą w omawianym przedmiocie, organ wykonawczy musi bowiem określić nie tylko rodzaj proponowanych zmian uchwały budżetowej, lecz także ich zakres (wielkość), wyznaczając tym samym ramy możliwych zmian, w granicach których jest możliwa i prawnie dopuszczalna aktywność uchwałodawcza organu stanowiącego.

Uogólniając, można stwierdzić, że zgodnie z ukształtowaną powołanymi wyrokami NSA linią orzecniczą, nie można utożsamiać procedury uchwalania budżetu oraz uchwalania zmian w istniejącym już budżecie<sup>21</sup>. Zakres dokonywanych przez organ stanowiący modyfikacji przedłożonego przez zarząd projektu uchwały budżetowej wyznaczony jest jedynie granicami wynikającymi z zakazu

---

<sup>21</sup> Por. powołujący się na tę linię orzecniczą wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 lutego 2014 r., I SA/Kr 1637/13.

zwiększania deficytu bez zgody zarządu<sup>22</sup>. Przedmiotem stanowionej w toku tej procedury aktu (uchwały) są bowiem wszystkie elementy budżetu na dany rok. Organ stanowiący może więc ustalić dochody i wydatki budżetu w innej wysokości, niż to przewiduje projekt organu wykonawczego, może dokonać przesunięć wydatków na poszczególne zadania, czy też wykreować nowe zadania nieujęte w przedłożonym projekcie<sup>23</sup>. Zmiany już uchwalonej uchwały budżetowej (dotyczące zwykle pewnego „wycinka” budżetu) mogą być natomiast dokonywane przez organ stanowiący pod warunkiem wystąpienia przez zarząd z inicjatywą w tym zakresie, z zachowaniem zakazu zwiększania deficytu oraz w granicach wyznaczonych przez „rodzaj”, „zakres” i „wielkość” proponowanych przez zarząd zmian<sup>24</sup>. Nie zostało natomiast przesądzone, czy wskazanie przez organ stanowiący innych, niż wynika to z projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej pozycji klasyfikacji budżetowej, w których wydatki mają być zmniejszone, stanowi działaniem mieszczącym się w granicach (uwzględniających „rodzaj, zakres i wielkość”) wytyczonych w przedłożeniu organu wykonawczego<sup>25</sup>.

Adresowany do organu stanowiącego zakaz ustanowiony przez normę wyrażoną w przepisie art. 240 ust. 2 u.f.p. stanowi minimalistyczne ujęcie wyłącznej kompetencji zarządu do decydowania

---

<sup>22</sup> Por. wyrok powołujący się na tę linię orzeczniczą wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2014 r., I SA/OI 441/14. Szerokie rozumienie treści kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego nie narusza przy tym podziału „prac” między zarząd a organ stanowiący – zob. słuszną konstatację zawartą w uchwale Kolegium RIO we Wrocławiu z dnia 2 marca 2011 r., 30/2011, zgodnie z którą uchwała zobowiązująca organ wykonawczy do zamieszczenia w budżecie wydatków na określony cel jest dotknięta wadą istotnego naruszenia prawa, jako podjęta bez podstawy prawnej. Prace organu stanowiącego nad budżetem rozpoczynają się bowiem dopiero po przedłożeniu radzie projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy. Por. uchwałę Kolegium RIO we Wrocławiu z dnia 31 marca 2010 r., 25/2010, interpretującą treść kompetencji rady do stanowienia o kierunkach działania wójta jako nie dotyczących spraw budżetowych.

<sup>23</sup> Tak też, słuszenie, C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, s. 366; niezależnie od omówionych ograniczeń na organie stanowiącym ciąży oczywiście obowiązek zapewnienia środków na realizację obowiązkowych zadań JST i zadań zleconych lub przyjętych na podstawie porozumień oraz środków na obsługę zaciągniętych zobowiązań.

<sup>24</sup> Nauka prawa uzupełniła te twierdzenia o rozróżnienie zmian budżetu, które dotyczą wysokości dochodów i wydatków w ich globalnym ujęciu w stosunku do wielkości pierwotnie uchwalonych oraz związanych z tym zmian wyniku, przychodów, rozchodów i kwoty długu, oraz zmian w budżecie – polegających na korygowaniu limitów na poszczególne rodzaje wydatków w drodze przeniesień, wykorzystania rezerw, blokowania, bez modyfikacji uchwalonych pierwotnie całkowitych kwot dochodów i wydatków – zob. K. Sawicka, *Kompetencje organów...*, s. 72–74. Dokonywanie zmian budżetu należy zasadniczo do kompetencji organu stanowiącego, ale przepisy art. 257 pkt 1, 2 i 4 u.f.p. przyznają wybrane kompetencje w tym zakresie zarządowi. Z kolei dokonywanie zmian w budżecie stanowi kompetencję zarządu, z wyjątkami określonymi w art. 257 pkt 3 u.f.p.. Zgodnie z przepisem art. 258 u.f.p. organ stanowiący może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. Słuszenie zauważa się (*ibidem*), że nie mogą to być wydatki związane z realizacją przedsięwzięć wieloletnich, bo zgodnie z art. 231 ust. 1 zmiana kwot tych wydatków może nastąpić jedynie w wyniku podjęcia odpowiedniej uchwały przez organ stanowiący. Zob. także jednoznaczne orzecznictwo organów nadzoru w tym zakresie, np. uchwały kolegiów RIO: w Warszawie z dnia 29 września 2010 r., 240/K/10Z; w Łodzi z dnia 23 lipca 2012 r., 25/104/2012.

<sup>25</sup> Zob. natomiast uzasadnienie wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2014 r., I SA/OI 553/14, wydanego po ponownym rozpatrzeniu sprawy, której dotyczył wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., II GSK 163/13. Zdaniem WSA brak jest podstaw do stwierdzenia niezgodności z prawem podjętej z inicjatywy zarządu uchwały o zmianie uchwały budżetowej tylko z tego powodu, że zmniejszając wydatki budżetu o kwotę wnioskowaną przez organ wykonawczy, organ stanowiący uczynił to, wskazując na inne obszary, w których oszczędności te mogą być poczynione. Dynamicznie zmieniające się warunki otoczenia zewnętrznego, niestabilna sytuacja finansowa i płacnicza powodują, zdaniem WSA, „konieczność aktualizowania danych przyjętych również i w zakresie wydatków w celu pełnej realizacji założonych zadań i przedsięwzięć JST”, WSA przyjął więc, że zmniejszenia wydatków dokonywane w innych pozycjach klasyfikacji budżetowej niż wskazane w przedłożonym przez zarząd projekcie zmian uchwały budżetowej mieszczą się w kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego. Por. uchwałę Kolegium RIO w Łodzi z dnia 28 czerwca 2012 r., 21/95/2012, w której stwierdzono niedopuszczalność zwiększenia w określonych rozdziałach klasyfikacji limitów wydatków w sytuacji, gdy przedstawiony przez organ wykonawczy takich korekt planu wydatków nie przewidywał.

o wielkości deficytu. Można zatem twierdzić, że został on pomyślany jako *sui generis* zaporą przed potencjalnym „roszczeniowym” stanowiskiem organu stanowiącego w razie sporu tego organu z organem wykonawczym<sup>26</sup> dotyczącego kształtu budżetu. Z drugiej strony wspomniany wyżej, reprezentowany w judykaturze pogląd zestawiający faktyczne możliwości (zdolności, umiejętności) prognozowania finansowego przez organ stanowiący z możliwościami prognozowania przez zarząd – prowadzi ostatecznie do „formalistycznej” interpretacji zasady wyłączności inicjatywy uchwałodawczej. W gruncie rzeczy, wobec szczątkowej regulacji tej zasady w ustawie o finansach publicznych, jej interpretacja z konieczności musi być oparta na spostrzeżeniach natury aksjologicznej.

Omawiany zakaz obejmuje następujące możliwe sytuacje „główne”: zwiększenie planowanych wydatków z jednoczesnym zwiększeniem planowanego deficytu, zmniejszenie dochodów z jednoczesnym zwiększeniem planowanego deficytu, jak również sytuacje „pochodne”, np. zwiększenie planowanych wydatków z jednoczesnym zmniejszeniem dochodów albo zwiększeniem dochodów o wielkość mniejszą niż wielkość wzrostu wydatków (bez zgody zarządu). Nie obejmuje zatem zmniejszenia planowanych dochodów i równoczesnego zmniejszenia planowanych wydatków co najmniej o taką samą kwotę oraz zwiększenia planowanych wydatków i jednoczesnego zwiększenia planowanych dochodów co najmniej o taką samą kwotę. O ile pierwszy z wymienionych przypadków nie budzi istotnych wątpliwości ze względu na cel zakazu, o tyle drugi związany jest z oczywistą obawą zawyżenia planowanych dochodów. Obawę tę rozwiewa po części stwierdzenie, że wykonanie budżetu jest wyłączną kompetencją zarządu i nikt nie może mu nakazać pełnej realizacji planu wydatków – choć nie jest to do końca przekonujące ze względu na fundamentalne znaczenie określonego kształtu wniosku komisji rewizyjnej dla procedury absolutoryjnej<sup>27</sup>. O wiele istotniejsze jest spostrzeżenie, że wykonanie planu wydatków przy niepełnej realizacji ujętych w budżecie dochodów wymagałoby w istocie zwiększenia deficytu i – co za tym idzie – zwiększenia planu przychodów służących jego sfinansowaniu (tzn. przychodów, o których mowa w art. 216 ust. 2 pkt 1–4 u.f.p.). To zaś wymagałoby zmiany uchwały budżetowej, do czego wymagana jest inicjatywa zarządu. Najistotniejszym jednak prawnym remedium na dowolne zwiększanie planowanych dochodów przez organ stanowiący jest wynikający z nakazu realistyczności WPF nakaz realistyczności budżetu JST<sup>28</sup>. Jakkolwiek ustawa nie określa *expressis verbis* struktury i zasadniczych elementów treści uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej, które – zgodnie z przepisem art. 238 ust. 2 pkt 1 u.f.p. – zarząd powinien przedłożyć organowi stanowiącemu oraz organowi nadzoru wraz z projektem uchwały budżetowej, sama nazwa dokumentu wskazuje, że powinien on w szczególności wskazywać założenia i metody prognozowania uzasadniające przyjęcie określonych wielkości poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków. Ocena realistyczności uzyskanych w rezultacie wykorzystania tych założeń i metod wielkości – zwłaszcza w odniesieniu do dochodów – jest zadaniem organu nadzoru. Tym bardziej organ nadzoru powinien ocenić realistyczność

---

<sup>26</sup> Określenie takiego zakazu mianem zabezpieczenia wymaga oczywiście przyjęcia założenia, że deficyt planowany przez organ zarządzający został ustalony na rozsądnym poziomie, który nie budzi wątpliwości z punktu widzenia możliwości sfinansowania, w szczególności rozumianej jako zgodność z prawnymi ograniczeniami w zakresie długu JST potwierdzona pozytywną opinią organu nadzoru wydaną na podstawie art. 246 ust. 1 u.f.p. Myśl taka została sformułowana np. w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2012 r., I SA/OI 520/12, w którym stwierdzono, że *ratio legis* ograniczenia wynikającego z art. 240 ust. 2 u.f.p. opiera się na założeniu, że projekt uchwały budżetowej, w tym zawarta w nim wysokość deficytu budżetowego, jest opracowywany na podstawie przesłanek ekonomicznych i uwzględnia możliwości finansowe danej JST, natomiast jej organ stanowiący podejmuje decyzje oparte głównie na przesłankach politycznych, nie ekonomicznych.

<sup>27</sup> W razie wniosku o udzielenie absolutorium – można co najwyżej nie podjąć uchwały o udzieleniu absolutorium, w razie wniosku o nieudzielenie absolutorium – można co najwyżej nie podjąć uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Zob. szerzej na ten temat w rozdz. 4.1.4 [Złota zasada w cyklu budżetowym].

<sup>28</sup> Zob. szerzej na ten temat w rozdz. 4.4.3 [Realistyczność prognozy].

wprowadzonych przez organ stanowiący modyfikacji polegających na równoczesnym podwyższeniu planu dochodów i planu wydatków.

### 2.3. Zasada kształtowania przez organ stanowiący trybu prac nad projektem uchwały budżetowej

Zgodnie z przepisem art. 234 u.f.p. uchwała organu stanowiącego j.s.t. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa w szczególności: 1) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; 3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej. Wykładnia wyrażonej w tym przepisie normy stanowi – przede wszystkim ze względu na brak precyzji użytych w przepisie sformułowań – istotne wyzwanie i jest przedmiotem nierozstrzygniętych kontrowersji. Brak jest w tym zakresie orzeczeń nie tylko „najwyższych instancji sądowych” – NSA lub SN – co, zgodnie z judykaturą TK<sup>29</sup> narzuciłoby określony sposób interpretacji, ale także wojewódzkich sądów administracyjnych. W związku z tym derywacja z powołanego przepisu pewnego wyrażenia normokształtnego, a następnie jego wykładnia – musi mieć charakter argumentacyjny (ewentualne odniesienia do rozstrzygnięć organów nadzoru mają zatem sens o tyle, o ile uzasadnienia tych rozstrzygnięć przytaczają stosowne argumenty).

Pierwsze podstawowe ustalenie powinno dotyczyć prawnej modalności omawianej normy, tzn. tego, czy nakłada ona na organ stanowiący obowiązek czy też wyposaża go jedynie w możliwość podjęcia uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W razie przyjęcia, że chodzi o obowiązek – należało by z kolei ustalić, jakie skutki ma niewykonanie tego obowiązku.

Kolejnym zasadniczym zagadnieniem jest zakres regulacji uchwały i – co za tym idzie – określenie jej adresata. Wątpliwości budzi w tym przypadku znaczenie terminu „prac nad projektem uchwały”. Jak w każdym przypadku braku legalnej definicji uzasadnione jest odniesienie się do konwencji języka prawnego, w szczególności jeśli konwencje te dotyczą regulacji należących do tych samych albo pokrewnych dziedzin prawa. Nie ulega wątpliwości, że sformułowanie „prace nad projektem” używane jest dla określenia procesów realizowanych przez organ stanowiący, które powinny zakończyć się podjęciem uchwały budżetowej (por. art. 5a ust. 4 u.s.g. *in fine*: „rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może...”). Także w Regulaminie Sejmu termin „prace nad projektem” jest wielokrotnie używany dla określenia prac dotyczących przekazanego Sejmowi projektu ustawy (art. 40 ust. 3, art. 71 ust. 1, art. 95b, art.95c). Jednak w ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa pojęcia „prac nad projektem założeń projektu ustawy”, „prac nad projektem ustawy” oraz „prac nad projektem rozporządzenia” obejmują swym zakresem zarówno etap „prac” po powstaniu określonego projektu, jak i etap „prac” poprzedzających jego powstanie. Prace nad projektem nie są zatem prowadzone jedynie w oparciu o już opracowany projekt: prace na projektem – to także prace zmierzające do opracowania projektu<sup>30</sup>. Taki sam sens

---

<sup>29</sup> Zob. dominujące w orzecznictwie TK stanowisko, ugruntowane jednolitą linią orzecniczą, zgodnie z którym „jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten - w praktyce swego stosowania - nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (zob. przede wszystkim wyrok TK z 28.10.2003 r., P. 3/2003 oraz np. orzeczenia TK z 8.05.2000 r., SK 22/99; z 6.09.2001 r., P. 3/2001; z 28.01.2003 r., SK 37/2001; z 3.06.2008 r. K. 42/2007).

<sup>30</sup> Przykładowo, wysłuchanie publiczne dotyczące projektu ustawy (rozporządzenia) wymaga uprzedniego wniesienia projektu ustawy do Sejmu – art. 8 ust. 1 ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia

nadaje terminowi „prac nad projektem” regulamin prac Rady Ministrów<sup>31</sup> oraz „nota budżetowa”<sup>32</sup>. W szerokim sensie pojęcie to jest powszechnie używane w praktyce funkcjonowania organów administracji i obsługujących je urzędów<sup>33</sup>. Organy nadzoru powszechnie przyjmują jednak, że prace nad projektem uchwały budżetowej rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, brak jest zatem podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący j.s.t. etapu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, w tym określenia obowiązków kierowników jednostek organizacyjnych i pracowników urzędu gminy w toku prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej<sup>34</sup>.

Wskazuje się dwa argumenty rzekomo przemawiające za taką tezą: zasadę wyłączności kompetencji organu wykonawczego w zakresie „fazy opracowania budżetu” oraz status wójta jako zwierzchnika służbowego pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ustalenie obowiązków służbowych pracowników urzędu gminy i kierowników jednostek organizacyjnych gminy należy do uprawnień wójta gminy, jako kierownika urzędu gminy a ingerencja organu stanowiącego gminy w tym zakresie naruszałaby kompetencje wójta). Obydwa „argumenty” są nieprzekonujące. Zasada wyłącznej właściwości organu wykonawczego w zakresie opracowania projektu uchwały budżetowej wyprowadzana jest, jak już była o tym mowa, z przepisu art. 233 u.f.p. Wykładni podlegają jednak nie poszczególne przepisy, ale odkodowane z ich treści normy prawne, przy czym jedna norma może być wyrażona w więcej niż jednym przepisie, każda zaś tzw. norma centralna może być dopełniana (modyfikowana, uzupełniana) przez normy uzupełniające. Jako normę uzupełniającą można postrzegać w szczególności normę wyrażoną w przepisie art. 234 u.f.p.: opracowanie projektu budżetu należy do wyłącznej właściwości organu wykonawczego (norma centralna), jednak tryb (porządek, sekwencję działań) prac prowadzących do opracowania budżetu określać powinna uchwała organu stanowiącego (norma uzupełniająca). Organ wykonawczy jest zatem jedynym organem wyposażonym w możliwość proponowania (w projekcie uchwały budżetowej) występowania i wielkości poszczególnych operacji budżetowych (które zresztą podlegać mogą agregacji – wymaganą szczegółowość budżetu określa uchwała organu stanowiącego), powinien natomiast przestrzegać porządku przygotowania swoich propozycji ustalonego przez organ stanowiący.

Oczywista, nietrudno zauważyć, że uchwała proceduralna – także przy założeniu, że prace nad projektem rozpoczynają się wraz z przedłożeniem projektu przez organ wykonawczy – ingeruje w swobodę opracowywania projektu budżetu określając jego wymaganą szczegółowość, jak również materiały informacyjne i wymogi dotyczące uzasadnienia. Tym bardziej więc nie należy dowolnie absolutyzować zasady wyłączności przysługującej organowi wykonawczemu możliwości

---

prawa (opracowania projektu rozporządzenia - §3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń); z drugiej strony zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia – może nastąpić po opublikowaniu w BIP wykazów, o których mowa w art. 3 i 4 ustawy: wykazy te nie zawierają treści projektów, lecz (w przypadku wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów) zwięzłe informacje o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w danym projekcie, jak również wskazanie istoty rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie.

<sup>31</sup> Zob. przepis §24 ust. 1, zgodnie z którym organ wnioskujący podejmuje prace nad projektem dokumentu rządowego, jeżeli opracowanie danego dokumentu wynika z określonych okoliczności.

<sup>32</sup> Obecnie: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej §2 pkt 3 oraz §19 pkt 1.

<sup>33</sup> Zob. np. zarządzenie nr 22 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 maja 2015 r. w sprawie prac nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw w resorcie administracji i cyfryzacji (Dz.Urz. Min.Ad.i Cyf. z 2015 r. poz. 35) określające m.in. sposób i tryb opracowywania aktów normatywnych oraz projektów założeń projektów ustaw.

<sup>34</sup> Zob. np. uchwały RIO: w Warszawie – z 4.08.2010 r., 183/K/10, z 19.07.2011 r., 217/K/11 i z 27.09.2011 r., 264/K/11; we Wrocławiu - z 5.05.2010 r., 34/2010; w Rzeszowie - z 23.03.2010 r., VII/1191/2010.

opracowywania budżetu, ale dokonywać uogólnień (do których należą także formułowanie zasad nie wyrażonych *expressis verbis* w przepisach ustawy) na podstawie starannej wykładni norm derywowanych z poszczególnych przepisów. Podobnie nie sposób „absolutyzować” zakresu zwierzchnictwa służbowego wójta: tak, jak wykonywanie tego zwierzchnictwa musi doprowadzić do opracowania materiałów informacyjnych i uzasadnienia projektu uchwały budżetowej zgodnie z uchwałą proceduralną, tak samo wykonywanie zwierzchnictwa musi prowadzić do zrealizowania sekwencji prac określonej w uchwale proceduralnej. Należy zresztą zauważyć, że tryb pracy organów gminy określa jej statut (art. 22 ust. 1 u.s.g.) uchwalany przez organ stanowiący (art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g.) i mający status prawa miejscowego. Niezależnie zatem od przyjętej koncepcji znaczenia terminu „tryb prac na projektem uchwały”, norma wyrażona w przepisie art. 234 u.f.p. modyfikuje normę wyrażoną w powołanych przepisach dotyczących statutu: generalnie tryb prac organu stanowiącego oraz tryb pracy organu wykonawczego określa statut, jednak tryb prac nad projektem uchwały budżetowej powinna określać odrębna uchwała organu stanowiącego.

Ponieważ jednak specyficzny sposób interpretacji przepisu art. 234 u.f.p. wydaje się być ustalony (tzn. generalnie akceptowany) w rozstrzygnięciach organów nadzoru, w rekomendacjach zwrócono uwagę na konieczność modyfikacji jego obecnego brzmienia.

#### 2.4. Zasada koordynacji procesów kształtowania budżetu oraz procesów kształtowania wieloletniej prognozy finansowej

Przepis art. 229 u.f.p. ustanawia fundamentalną dla procesu planowania finansowego w JST zasadę zgodności wartości przyjętych w WPF i budżecie, co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. W sensie normatywnym zasada ta odpowiada obowiązkowi<sup>35</sup> organów JST do zachowania tożsamości kwot (wartości) wyniku budżetu, związanych z wynikiem przychodów i rozchodów oraz długu<sup>36</sup> w dwóch dokumentach planowania finansowego – WPF, stanowiącej treść uchwały w sprawie WPF (względnie uchwały w sprawie zmiany uchwały w sprawie WPF<sup>37</sup>), oraz w budżecie, stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej. Ponieważ jednak w regulacji procedury uchwalania uchwały w

---

<sup>35</sup> W piśmiennictwie wyrażany jest niekiedy pogląd, że zwrot „powinien” nie jest równoznaczny z przyjęciem modalności prawnej polegającej na ustanowieniu obowiązku („norma nakazująca”) – zob. np. J. Leńczuk, komentarz do art. 229 u.f.p. (w:) P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach...* Pogląd ten nie znajduje żadnych podstaw ani w ogólnej teorii prawa czy w teorii prawa administracyjnego, ani w dogmatyce poszczególnych dziedzin prawa, a w szczególności prawa finansowego.

<sup>36</sup> Nie sposób w drodze wykładni znaleźć taki sens zasady zgodności, który obejmowałby swoim zakresem kwotę długu. Pomijając oczywisty brak językowej przejrzystości wynikający z faktu, że termin „prognoza kwoty długu” oznacza niezbędną część WPF obejmującą okres wyznaczony przez dyspozycję normy wyrażonej w przepisie art. 227 ust. 2 u.f.p., zwykle wieloletni, należy stwierdzić, że ani w samym budżecie ani w uchwale budżetowej nie ujmuje się w żaden sposób kwoty (wartości) długu JST. Stanowi to wystarczający powód do uznania redakcji przepisu art. 229 w tej części za oczywistą pomyłkę ustawodawcy i uznania sformułowania „zgodność wartości długu przyjętej w WPF i wartości długu przyjętej w budżecie” za bezprzedmiotowe – por. uwagi dotyczące zgodności w zakresie kwoty długu – E. Czołpińska, *Wieloletnia prognoza...* (2010), s. 40; autorka określa użycie przez ustawodawcę sformułowania dotyczącego zgodności z budżetem kwoty długu JST mianem zastanawiającego.

<sup>37</sup> Od uchwały w sprawie zmiany uchwały o WPF (aktualizacji WPF) należy odróżnić zmiany w WPF dokonywane przez zarząd JST stosownie do treści przepisu art. 232 u.f.p. Możliwość dokonywania takich zmian przez organ zarządzający jest ściśle związana z niewiążącym charakterem większości wartości ujętych w WPF. W takim zakresie, w jakim ustalenia uchwały w sprawie WPF lub aktualizacji WPF nie skutkują powstaniem obowiązków (ani praw) organów JST, tzn. mają charakter tylko i wyłącznie prognostyczny, zmiany WPF mogą być dokonywane przez zarząd. Zarząd jest przy tym – oczywista – związany zasadą zgodności, tzn. zmiana naruszająca tę zasadę byłaby sprzeczna z prawem, co powinno skutkować stwierdzeniem nieważności zarządzenia w tej sprawie przez organ nadzoru (art. 11 ust. 1 pkt 7 u.r.i.o.).



sprawie WPF brak jest odpowiednika przepisu art. 240 ust. 2 u.f.p., dla ustalenia faktycznej doniosłości prawnej tej zasady konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, który dokument na znaczenie podstawowe w tym sensie, że powinien stanowić podstawę ujęcia odpowiednich wielkości w drugim dokumencie.

*Prima facie* można odnieść wrażenie, że zamiarem ustawodawcy było uczynienie z WPF dokumentu „bazowego” – wydaje się świadczyć o tym przepis art. 230 ust. 6 u.f.p., zgodnie z którym organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie WPF lub jej zmiany<sup>38</sup> nie później niż uchwałę budżetową. Skoro więc uchwała w sprawie WPF (albo coroczna aktualizacja WPF) musi być uchwalona nie później niż uchwała budżetowa, czyli faktycznie – wcześniej, to uchwała budżetowa powinna być zgodna z aktualizacją WPF. Wyciąganie takiego wniosku byłoby jednak przedwczesne: nakaz ustanowiony przez normę wyrażoną w art. 230 ust. 3 u.f.p. dotyczy bowiem jedynie finalnych rezultatów procesów opracowywania i uchwalania aktualizacji WPF oraz budżetu, nie zaś prac organu zarządzającego nad opracowaniem projektów stosownych uchwał. Dopuszczalne jest zatem przeprowadzanie procesów (prowadzenie prac) zmierzających do uchwalenia budżetu wcześniej, byleby sama uchwała budżetowa została podjęta później<sup>39</sup>.

W istocie wszystkie argumenty systemowe i funkcjonalne przemawiają za poglądem, zgodnie z którym to uchwała budżetowa wyznacza „bazową” wielkość wyniku budżetu (i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów) – jeśli więc uchwała w sprawie WPF nie byłaby w tym zakresie zgodna z uchwałą budżetową należałoby kwestionować zgodność z prawem uchwały w sprawie WPF, nie zaś uchwały budżetowej (pomimo tego, że uchwała w sprawie WPF uchwalona ma zostać wcześniej)<sup>40</sup>. Po pierwsze bowiem, jak już była o tym mowa, procedura uchwalania WPF nie zawiera nawet minimalistycznej postaci mechanizmu zapobiegającego zwiększeniu deficytu roku budżetowego przez organ stanowiący. Jeśli więc przepis art. 240 ust. 2 u.f.p. ustanawia określony zakaz – koniecznym warunkiem realizacji tego zakazu jest założenie, że przyjęty w projekcie uchwały w sprawie WPF deficyt (przychody, rozchody) powinien być zgodny z deficytem planowanym w projekcie uchwały budżetowej<sup>41</sup>. Jakiegokolwiek zmiany wielkości planowanego deficytu w projekcie uchwały budżetowej

---

<sup>38</sup> Wieloletni plan finansowy stanowi prognozę o charakterze kroczącym, obejmującym rok budżetowy oraz co najmniej kolejne trzy lata (art. 229 u.f.p.), co oznacza, że w każdym kolejnym roku organ stanowiący obowiązany jest podjąć nową uchwałę, w której prognoza będzie obejmować kolejny rok (jeśli rok budżetowy jest rokiem  $n$ , będzie to rok  $n + 3$ ). Choćby jednak WPF obejmowała okres dłuższy, obowiązek corocznego podejmowania uchwały w sprawie zmiany uchwały o WPF wynika z art. 230 ust. 6 w zw. z art. 230 ust. 2 u.f.p. Pierwszy z powołanych przepisów nakazuje podjęcie uchwały, o której mowa w art. 230 ust. 2 u.f.p., nie później niż uchwały budżetowej, co jest o tyle nieprecyzyjne, że w przepisie art. 230 ust. 2 u.f.p. mowa jest o dwóch uchwałach – uchwale w sprawie WPF oraz uchwale w sprawie zmiany tej uchwały (którą można określić uchwałą w sprawie aktualizacji WPF albo aktualizacją WPF). Skoro nakaz ustanowiony w art. 230 ust. 6 u.f.p. dotyczy także aktualizacji WPF, nie ma wątpliwości, że powinna być ona dokonywana corocznie. Przepis art. 230 ust. 2 u.f.p. wymaga, by projekt uchwały w sprawie aktualizacji WPF (podobnie jak projekt uchwały w sprawie WPF) był przedstawiany przez zarząd JST organowi nadzoru oraz organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej. Wykładnia językowa prowadzi więc do stwierdzenia, że w każdym roku budżetowym musi być podjęta tylko jedna uchwała w sprawie zmiany WPF (aktualizacja WPF), której projekt organ stanowiący otrzymuje wraz z projektem uchwały budżetowej: skuteczne opracowanie projektu drugiej uchwały w sprawie zmiany WPF jest niemożliwe, ponieważ nie możnaby zrealizować wymogów proceduralnych wykonania takiej kompetencji (w postaci przedstawienia projektu uchwały organowi stanowiącemu i RIO wraz z projektem uchwały budżetowej) – por. rozważania w W. Tarnowski, *Wieloletnia prognoza...*, s. 71; autor stwierdza, że działalność opiniodawcza RIO może dotyczyć tylko i wyłącznie projektów uchwał w sprawie WPF oraz jedynie tych projektów zmian WPF, które są przedstawiane wraz z projektem uchwały budżetowej.

<sup>39</sup> Niesłuszne są zatem wywody zawarte w J. Leńczuk, komentarz do art. 229 (w:) P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach...*, zgodnie z którymi zasada zgodności wymaga, aby najpierw została powzięta uchwała budżetowa, następnie zaś – ale nie później niż tego samego dnia i na tej samej sesji – uchwała w sprawie WPF.

<sup>40</sup> Tak – słusznie – uchwała Kolegium RIO w Szczecinie z dnia 29 stycznia 2013 r., II/13/S/2013.

<sup>41</sup> Jeżeli natomiast przyjmując „materialne” rozumienie zasady inicjatywy uchwałodawczej zarządu w sprawie aktualizacji WPF (tak np. uchwały kolegiów RIO: w Katowicach z dnia 3 czerwca 2014 r., 226/XIII/2014 oraz w

muszą pociągać za sobą odpowiednie zmiany wielkości deficytu przyjętego w projekcie uchwały w sprawie WPF. Po drugie, to budżet JST jest planem finansowym, tzn. planem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, stanowiącym „istotę” uchwały budżetowej, na podstawie której jednostka prowadzi w roku budżetowym gospodarkę finansową. Wieloletni plan finansowy – odpowiednio zresztą do nazwy – stanowi prognozę, której doniosłość prawna wyraża się w funkcji, jaką dokument ów pełni w ocenie związku przyczynowego między realizacją (wykonaniem) budżetu (zgodnie z wielkościami planowanymi) a niezachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym<sup>42</sup>. Inaczej mówiąc, to nie „ustalenia” WPF (wielkości ujęte w WPF) w odniesieniu do roku budżetowego mają charakter dyrektywny, ale ustalenia uchwały budżetowej.

Słusznie więc zwraca się w doktrynie uwagę, że praktyka stosowania prawa reprezentuje „formalistyczny” stosunek do zasady zgodności, realizując ją poprzez dostosowanie kwot określonych w WPF dla roku budżetowego do kwot określonych w budżecie<sup>43</sup>. Kwestia ta dostrzegana jest w doktrynie, nie można jednak zgodzić się ze spostrzeżeniem, że prowadzi to do znacznego osłabienia „pozycji ustrojowej” WPF<sup>44</sup>. Znaczenie WPF nie polega bowiem na wiążącym ustalaniu kwot objętych zasadą zgodności z odpowiednim wyprzedzeniem, ale przede wszystkim na ustalaniu limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, które w znacznej mierze mają charakter wiążący.

#### Aneks: autoryzacja zobowiązań wieloletnich

Autoryzacja budżetowa oparta na przepisie art. 212 ust. pkt 6 w zw. art. 91 ust. 1 u.f.p. obejmuje jedynie zobowiązania finansowe *sensu stricto*, nie obejmuje zatem zobowiązań umownych podobnych do pożyczki. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy – podobnie jak w przypadku zobowiązań finansowych *sensu stricto* – zaciągnięcie tego typu zobowiązań przez organ wykonawczy musi być poprzedzone udzieleniem stosownego upoważnienia przez organ stanowiący, a jeśli tak – to w jaki sposób udziela się takiego upoważnienia. Pytanie dotyczy przy tym w zasadzie jedynie tych zobowiązań umownych podobnych do pożyczki, z których wynikające wydatki ponoszone będą nie tylko w roku, w którym następuje zaciągnięcie zobowiązania, ale także w latach kolejnych (albo przynajmniej w następnym roku)<sup>45</sup>. W przypadku zobowiązań krótkoterminowych – w przeciwieństwie do krótkoterminowych pożyczek lub kredytów – brak jest jakichkolwiek norm przewidujących szczególną postać autoryzacji: wydatki budżetu obejmują w takim przypadku m.in. wydatki wynikające z umów kreujących te zobowiązania. Inaczej mówiąc, upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągnięcia krótkoterminowego zobowiązania pieniężnego, ale niefinansowego, udziela się w taki sam sposób, w jaki upoważnia się ten organ do dokonywania wydatków budżetowych: przez ujęcie stosownego wydatku w planie finansowym JST, tzn. w budżecie. Autoryzacyjna (upoważniająca) funkcja budżetu w odniesieniu do krótkoterminowych zobowiązań innych niż finansowe *sensu stricto* wynika wprost z przepisu art. 46 ust. 1 u.f.p. i potwierdzana jest

---

Opolu z dnia 19 marca 2014 r., 7/9/2014 [niesłusznie zresztą odwołująca się do dotyczącego procesu legislacyjnego orzecznictwa TK]) – deficyt wykazany w projekcie uchwały w sprawie WPF w naturalny sposób będzie odzwierciedlał propozycję zarządu zawartą w projekcie uchwały budżetowej albo modyfikacje tej propozycji dokonane w trybie przepisu art. 240 ust. 2 u.f.p.

<sup>42</sup> Zob. szerzej w rozdz. 4.3.3 [Nakaz uwzględniania związku przyczynowego między budżetem uchwalonym dla roku budżetowego a budżetem każdego roku następującego po roku budżetowym].

<sup>43</sup> Zob. C. Kosikowski, *Nowa ustawa...*, s. 518–519; autor słusznie stwierdza, że przyjęte rozwiązania prowadzą do faktycznego braku związania budżetu ustaleniami WPF; por. analogiczne spostrzeżenia w L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach...*, s. oraz S. Bogacki, A. Bulzak, *Wieloletnie Prognozy...*, s. 50–51.

<sup>44</sup> Tak J. Leńczuk, komentarz do art. 229 u.f.p. (w:) P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach...*

<sup>45</sup> Pojęcie zobowiązań umownych podobnych do pożyczki obejmuje również zobowiązania „krótkoterminowe”, tzn. takie, w których – zgodnie z umową – zaciągnięcie zobowiązania oraz ostatnia płatność powinny nastąpić w tym samym roku budżetowym – w szczególności zobowiązania z umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach.

także w przepisie art. 60 ust. 2 pkt 1 u.s.g.<sup>46</sup> Myśl ta znajduje odzwierciedlenie w judykaturze<sup>47</sup>, licznych orzeczeniach Głównej Komisji Orzekającej interpretujących występujące w przepisie art. 15 u.o.n.d.f.p. pojęcie „upoważnienie określone uchwałą budżetową”<sup>48</sup>, a także w piśmiennictwie<sup>49</sup>.

Przepisy dotyczące autoryzacji budżetowych nie przewidują *expressis verbis* żadnych szczególnych rozwiązań dotyczących długoterminowych zobowiązań umownych podobnych do pożyczki. Analogicznie jak w przypadku zobowiązań krótkoterminowych nakazuje to poszukiwanie rozstrzygnięcia w oparciu o ogólne przepisy dotyczące autoryzacji zaciągania wszystkich długoterminowych zobowiązań pieniężnych, następnie zaś ewentualne korygowanie wniosków z uwzględnieniem różnic i odrębności wynikających ze szczególnego statusu zobowiązań umownych podobnych do pożyczek.

Problem finansowej autoryzacji (finansowego upoważnienia) długoterminowych zobowiązań pieniężnych należał w przeszłości do najbardziej kontrowersyjnych zagadnień prawa budżetowego. W niektórych przypadkach poglądy ukształtowane w okresie obowiązywania ustawy o finansach publicznych z 1998 r. były niejako automatycznie przenoszone na grunt kolejnych ustaw. Obowiązujący do dnia 31 grudnia 2005 r. przepis art. 29 ust. 6 u.f.p. z 1998 r. stanowił, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz o obligatoryjne wpłaty płatnika. Przepis ten zasadniczo umożliwiał jednostkom sektora finansów publicznych zaciąganie zobowiązań w granicach rocznego planu wydatków. A *contrario* – zaciąganie zobowiązań wykraczających poza roczny limit wydatków było zakazane. Przepis art. 36 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. istotnie zmodyfikował powyższą regulację, w szczególności przez ograniczenie jej przedmiotu jedynie do „zobowiązań do sfinansowania w danym roku”. Zgodnie z tym przepisem jednostki sektora finansów publicznych mogły zaciągać zobowiązania „do sfinansowania w danym roku” do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Ograniczając przedmiot

---

<sup>46</sup> Por. ogólne rozważania na temat autoryzacji (upoważnienia finansowego) w rozdz. 2.1.1 [Zasada związania prawem a prowadzenie gospodarki finansowej – reasumpcja].

<sup>47</sup> Zob. np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2013 r., II GSK 25/13, w którym stwierdzono, że z treści art. 46 ust. 1 w zw. z art. 44 ust. 1 pkt 2–3 u.f.p. wynika zakaz zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych ponad finansowe możliwości wynikające w danym roku z budżetu uchwalonego dla województwa, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2012 r., V SA/Wa 2156/11, w którym stwierdzono, że limitem wyznaczającym zakres przedmiotowy upoważnienia do zaciągania zobowiązań jest kwota wydatków planowanych na dany cel w budżecie, co oznacza, że kierownik jednostki samorządowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne jedynie do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

<sup>48</sup> Zob. np. orzeczenia GKO: z dnia 9 stycznia 2012 r., BDF1/4900/95/101/11/2949, w którym stwierdzono, że granice zaciągania zobowiązań przez JST wyznaczone są w budżecie jednostki; z dnia 24 marca 2011 r., BDF1/4900/6/7/RN-2/11/256, w którym uznano, że zakres przedmiotowy upoważnienia do zaciągania zobowiązania przez JST powinien mieć każdorazowo pokrycie w budżecie w dacie zaciągania zobowiązania; z dnia 22 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-43/56/06/1249, w którym w oparciu o art. 29 ust. 6 i art. 132 u.f.p. z 1998 r., art. 36 ust. 1 i art. 193 u.f.p. z 2005 r. oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 u.s.g. stwierdzono, że upoważnieniem do zaciągnięcia zobowiązania jest kwota wydatków planowanych na dany cel w budżecie. Por. orzeczenie GKO z dnia 18 czerwca 2001 r., DF/GKO/Odw.-62/83-84/2001 zapadłe w okresie obowiązywania ustawy o finansach publicznych z 1998 r., uchwałę Kolegium RIO w Łodzi z dnia 24 listopada 2010 r., 40/181/2010, w której stwierdzono, że z kompetencją do wykonywania budżetu wiąże się uprawnienie wójta do zaciągania zobowiązań w granicach określonych w budżecie, przy uwzględnieniu przepisów art. 46 u.f.p., oraz uchwałę Kolegium RIO w Warszawie z dnia 7 czerwca 2011 r., 193/K/11, wiążącą art. 46 u.f.p. z zaciąganiem zobowiązań krótkoterminowych.

<sup>49</sup> Zob. np. W. Robaczyński, komentarz do art. 15 (w:) T. Robaczyński, P. Gryśka, *Dyscyplina finansów...*, s. 147–148.

regulacji tego przepisu jedynie do zaciągania zobowiązań „do sfinansowania w danym roku”, ustawodawca faktycznie pozbawił przepis funkcji zakazującej zaciągania zobowiązań innych niż „do sfinansowania w danym roku”. W związku z tym podstawowego znaczenia nabrała kwestia interpretacji cechy zobowiązania polegającej na konieczności jego „sfinansowania w danym roku” (tzn. danym roku budżetowym).

Możliwe były przy tym *prima facie* dwie interpretacje: pierwsza – przyjmująca, że chodzi o zobowiązania, z których wszystkie płatności (wydatki) przypadają w roku budżetowym (zobowiązania krótkoterminowe); druga – obejmująca swym zakresem wszystkie zobowiązania, z których przynajmniej jedna wynikająca płatność przypada w roku budżetowym (zobowiązania, których przedmiotem były pieniężne świadczenia okresowe przypadające do zapłaty w roku budżetowym oraz w okresie przekraczającym rok budżetowy). Dokonując wykładni normy wyrażonej w przepisie art. 36 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., należało uwzględnić następujące spostrzeżenia. Ustawodawca zamiennie używał trybu dokonanego „sfinansować” oraz trybu niedokonanego „finansować”. W przepisie art. 184 ust. 8 u.f.p. z 2005 r.<sup>50</sup> „sfinansowanie” niewątpliwie oznaczało pokrycie przynajmniej części wydatków, natomiast w przepisie art. 106 ust. 2 pkt 1 u.f.p. z 2005 r.<sup>51</sup> „finansowanie” w odróżnieniu od „dofinansowania” oznaczało pokrycie wszystkich wydatków<sup>52</sup>. Przyjęcie, że „sfinansowanie” odnosi się jedynie do poniesienia części wydatków wynikających z zobowiązania w roku budżetowym byłoby zatem równoznaczne ze stwierdzeniem, że zobowiązania powodujące konieczność poniesienia wydatku w roku budżetowym – w tym również zobowiązania wieloletnie – mogą być zaciągane do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki (po dokonaniu stosownych odliczeń). Pozornie dodanie sformułowania „do sfinansowania w danym roku” nie modyfikowałoby więc treści poprzednio obowiązującej normy (wyrażonej w przepisie art. 29 ust. 6 u.f.p. z 1998 r.) w stopniu znaczącym. Wystarczy jednak wyobrazić sobie zobowiązanie wieloletnie, które powoduje powstanie obowiązku płatności (wydatków) w kilku kolejnych latach z wyjątkiem roku budżetowego: nie byłoby to zobowiązanie „do sfinansowania w danym roku”, w związku z czym nie podlegałoby regulacji omawianej normy. Ponadto – jeśli plan wydatków danej jednostki ma charakter roczny – tzn. jeśli planowane powinny być tylko wydatki przewidywane do poniesienia w danym roku – plan wydatków nie może obejmować wydatków na finansowanie zobowiązań przypadających do poniesienia w latach kolejnych.

Spostrzeżenia te prowadzą do wniosku, że zwrot „do sfinansowania w danym roku” eliminuje z zobowiązań mieszczących się w zakresie stosowania normy wyrażonej w art. 36 ust. 1 zobowiązania wieloletnie (jako zobowiązania, które zostaną „sfinansowane” dopiero w ostatnim roku trwania stosunku zobowiązaniowego), a to z kolei równoznaczne jest z uznaniem, że norma ta dotyczy jedynie zobowiązań krótkoterminowych. Praktyka stosowania prawa, po początkowych wątpliwościach skłaniała się ku przyjęciu, że przepis art. 36 ust. 1 dotyczył takich właśnie zobowiązań<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Rezerwę, o której mowa w ust. 6, przeznacza się na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej.

<sup>51</sup> „Dotacjami są, podlegające szczególnym zasadom rozliczania, wydatki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie [...]”.

<sup>52</sup> Spostrzeżenie to zachowuje aktualność także w obecnym stanie prawnym: np. w przepisie art. 136 ust. 4 *in principio* u.f.p. „sfinansowanie” odnosi się do ponoszenia rocznych wydatków w każdym roku realizacji programu wieloletniego, z kolei w przepisie art. 15 ust. 3 pkt 3 u.f.p. „finansowanie” w odróżnieniu od „dofinansowania” oznacza pokrycie wszystkich kosztów realizacji inwestycji.

<sup>53</sup> Zob. w szczególności skierowane do prezesów RIO pismo Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r., ST1-4834-664/2006, w którym wyrażono pogląd, zgodnie z którym w obowiązującym stanie prawnym przepisy rozmaitych ustaw, a w szczególności ustaw ustrojowych, dopuszczają zawieranie rozmaitych (a zatem nie tylko tych, o których wyrażnie jest mowa w ustawie o finansach publicznych) umów wieloletnich (zaciąganie zobowiązań wieloletnich) przez JST; por. wyroki SN z dnia 24 września 2013 r., III PK 88/2012 oraz z dnia 17 grudnia 2013 r., III PK 77/13, w których stwierdzono, że powołane przepisy kolejnych ustaw o finansach

Równocześnie jednak przyjmowano, że brak jednoznacznej regulacji kwestii zaciągania zobowiązań wieloletnich nie oznacza „legalizacji dowolności ich zawierania”<sup>54</sup>. W ustawie o finansach publicznych z 1998 r. ram prawnych zaciągania zobowiązań długoterminowych dopatrywano się w przepisach art. 110 ust. 1 i 2 u.f.p., zgodnie z którymi uchwała budżetowa mogła określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane z bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich zawartych pomiędzy Radą Ministrów a samorządem województwa, ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej. W wykazie tym określano dla każdego programu m.in. łączne nakłady finansowe, jak również wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach.

W ustawie o finansach publicznych z 2005 r. regulacji autoryzacji zobowiązań wieloletnich upatrywano natomiast w przepisach art. 166 ust. 1 i 2 zasadniczo (z pewnymi zmianami) powielających treść przepisów art. 110 ust. 1 i 2 u.f.p. z 1998 r. Sytuacja o tyle jednak uległa zmianie w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, że – zgodnie z przepisem art. 184 ust. 1 pkt 10 u.f.p. z 2005 r. – uchwała budżetowa powinna była zawierać („określać”) upoważnienia dla zarządu JST do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków, o których mowa w art. 166 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. (jak również zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym). W orzecnictwie sądów administracyjnych i organów nadzoru trafnie derywowano z treści przepisu art. 184 ust. 1 pkt 10 u.f.p. z 2005 r. normę wiążącą możliwość zaciągania przez organ zarządzający zobowiązań wieloletnich (w zakresie określonym w art. 166 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.) z upoważnieniem ujętym w uchwale budżetowej<sup>55</sup>. Ujęciu określonych „programów inwestycyjnych”, „programów i projektów” oraz „zadań” w załączniku określającym limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, programy, projekty i zadania – powinno zawsze towarzyszyć upoważnienie do zaciągania zobowiązań na finansowanie tych wydatków. Należy podkreślić, że źródłem upoważnienia do zaciągania zobowiązań wieloletnich było nie samo ujęcie określonych wydatków w załączniku do uchwały budżetowej, ale odrębne upoważnienie udzielone w uchwale budżetowej przez organ stanowiący. *Sui generis* automatyzm udzielenia polegał natomiast na nałożeniu na organ stanowiący obowiązku udzielenia upoważnienia (przepis art. 184 ust. 1 pkt 10 u.f.p. z 2005 r. stanowił, że „uchwała budżetowa określa upoważnienia”, nie zaś, że „może określić”) ilekroć w załączniku do uchwały ujmowano limity wydatków. Autoryzacja budżetowa zaciągania zobowiązań wieloletnich polegała zatem na równoczesnym określeniu limitu wydatków na dany program, projekt, zadanie w

---

publicznych (art. 36 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. oraz art. 46 ust. 1 u.f.p. – MB), statuujące ogólne reguły zaciągania zobowiązań ze środków publicznych, ustanawiają zasadę pierwszeństwa wydatków wynikających z wypełnienia zobowiązań o charakterze publicznoprawnym. Z pierwszeństwa tego korzystają m.in. wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, a także płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. W konsekwencji limit zobowiązań możliwych do zaciągnięcia w danym roku kalendarzowym wyznaczany jest przez odjęcie tychże szczegółowo wymienionych wydatków (w tym wydatków na wynagrodzenia i uposażenia) od kwoty wydatków (kosztów) ogółem. Zob. także orzeczenie RKO z dnia 11 czerwca 2007 r., 0965-DB/49/07.

<sup>54</sup> Zob. orzeczenie GKO z dnia 21 maja 2007 r., DF/GKO-4900-11/11/RN-4/07/629; por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2005 r., III SA/Wa 1150/05, wskazujące na trudności interpretacyjne związane ze stosowaniem ówczesnie obowiązujących przepisów.

<sup>55</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 13 października 2010 r., II GSK 897/2009, w którym stwierdzono m.in., że wieloletnie planowanie wydatków na zadania inwestycyjne ma na celu zabezpieczenie w budżetach lat następnych środków na te zadania oraz zapewnienie ciągłości finansowania rozwoju gminy przy kadencyjności jej władz, zaś uchwała budżetowa powinna określać m.in. wysokość i rodzaj zobowiązania; por. uchwały kolegiów RIO: we Wrocławiu z dnia 27 stycznia 2010 r., 12/2010 oraz z dnia 1 kwietnia 2009 r., 39/2009; w Warszawie z dnia 18 lutego 2009 r., 39/K/09, w której stwierdzono, że w przypadku uchwalenia limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne – obok ujęcia zapisów o tych limitach w części normatywnej uchwały budżetowej – należało dodatkowo określić upoważnienie dla organu wykonawczego JST do zaciągnięcia zobowiązań na finansowanie wydatków na wieloletni program inwestycyjny; zob. także orzeczenie RKO z dnia 12 marca 2009 r., RIO-IV-R-111/07-K-20/08.

załączniku do uchwały budżetowej oraz na upoważnieniu w uchwale budżetowej organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań.

Przepis art. 46 ust. 1 u.f.p. zasadniczo powiela brzmienie przepisu art. 36 ust. 1 u.f.p. z 2005 r., z tym że pojawiło się w nim zastrzeżenie dotyczące art. 136 ust. 4 i art. 153. Pierwszy z powoływanych przepisów wyraża adresowaną do jednostek realizujących program wieloletni normę kompetencyjną wyposażając je w możliwość zaciągania zobowiązań „w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu” do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu; drugi – reguluje instytucję udzielanego przez Ministra Finansów zapewnienia finansowania (lub dofinansowania) w kolejnych latach projektów finansowanych z udziałem środków z budżetu UE oraz środków z pomocy udzielanej przez państwa EFTA, wydatków inwestycyjnych lub bieżących oraz programów wieloletnich. Modyfikacja ta w istocie może dostarczać argumentu przeciwko przedstawionej wyżej interpretacji pojęcia „zobowiązania do sfinansowania w danym roku”: skoro bowiem pojęcie to obejmuje tylko zobowiązania krótkoterminowe (tzn. takie, z których wszystkie wynikające płatności przypadają w roku budżetowym), tzn. skoro przepis art. 46 ust. 1 *in principio* u.f.p. dotyczy takich właśnie zobowiązań, to przepisy art. 136 ust. 4 i art. 153 u.f.p. w żaden sposób nie modyfikowałyby jego treści – zastrzeżenie byłoby więc zbędne. Argument ten nie jest jednak na tyle silny, by przełamać wynikający z tej interpretacji wniosek – roczny plan wydatków w żadnym razie nie może obejmować wydatków przypadających w latach następujących po roku budżetowym, więc zakres regulacji normy wyrażonej w art. 46 ust. 1 u.f.p. obejmuje jedynie zobowiązania krótkoterminowe.

Przepisy obecnej ustawy o finansach publicznych – w odróżnieniu od przepisów ustawy z 2005 r. – nie łączą ani wieloletnich limitów wydatków, ani upoważnień do zaciągania zobowiązań, z których wydatki te będą wynikać – z uchwałą budżetową, ale z uchwałą w sprawie WPF. Istotę regulacji omawianej problematyki stanowią następujące normy: legalna definicja pojęcia „przedsięwzięcie”, której elementem jest cecha wieloletniości; nakaz odpowiedniego ujęcia przedsięwzięć w załączniku do uchwały w sprawie WPF (który można określić mianem „wykazu przedsięwzięć”); możliwość udzielenia w uchwale w sprawie WPF upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych realizacją przedsięwzięć oraz wieloletnich zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania JST.

Definicja legalna przedsięwzięcia została sformułowana w przepisie art. 226 ust. 4 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem, przez przedsięwzięcia należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania. Przepis ten wskazuje także przykładowe „projekty lub zadania”, tzn. „projekty lub zadania” związane z programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, środków pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz innych bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, jak również projekty lub zadania związane z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym. *Genus* w powyższej definicji jest zatem program, projekt oraz zadanie, natomiast *differentia specifica* polega na atrybucie „wieloletniości”. Ponieważ ustalenie znaczenia cechy wieloletniości jest zadaniem prostszym od ustalenia zakresu pojęć „programu, projektu, zadania”, zasadne jest rozpoczęcie analizy od tej właśnie kwestii. Wieloletni zarówno w języku ogólnym<sup>56</sup>, jak i w języku ustawy o finansach publicznych oznacza tyle, co trwający lub mający trwać wiele lat. Precyzyjne określenie tego terminu możliwe jest dzięki zastosowaniu dyrektyw wykładni systemowej. Skoro z uchwalonego budżetu wynikają upoważnienia do zaciągania zobowiązań, z których wynikające płatności powinny zostać dokonane w roku budżetowym, upoważnienia zawarte w uchwale w sprawie WPF dotyczyć muszą zobowiązań, z których wynikające płatności przypadają będą nie tylko w roku budżetowym. W takim razie termin „wieloletni” w odniesieniu do przedsięwzięć oznacza taką ich cechę, która polega na obowiązku dokonywania

---

<sup>56</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik...*, t. 3, s. 706.

płatności (wynikającego z zobowiązań związanych z przedsięwzięciami) w okresie wykraczającym poza rok budżetowy<sup>57</sup>.

Trudniejsze jest ustalenie zakresu pojęć programu, projektu oraz zadania. Każde z nich ma specyficzne znaczenie w różnych dziedzinach prawa, w tym także w poddziedzinach prawa finansów publicznych<sup>58</sup> – z oczywistych względów ewentualne podobieństwo lub nawet tożsamość tych znaczeń ze znaczeniem terminów używanych w przepisie art. 226 ust. 4 u.f.p. może mieć jednak charakter jedynie przypadkowy. Nie jest przy tym pomocne spostrzeżenie, że chodzi o taki program, projekt lub zadanie, dla którego możliwe jest określenie celu, jednostki odpowiedzialnej za realizację (lub koordynującej realizację), okresu realizacji oraz łącznych nakładów finansowych (bo takie informacje i ustalenia powinny zostać określone w załączniku do uchwały w sprawie WPF): w samym tylko prawie regulującym prowadzenie polityki rozwoju pojęcie celu projektu może dotyczyć tzw. wskaźników produktu, wskaźników rezultatu, a w okresie 2007–2013 – także wskaźników oddziaływania (w języku ogólnym jest to natomiast pojęcie wieloznaczne, przy czym nie jest wykluczone takie jego rozumienie, które nie jest związane z założeniem możliwości pomiaru osiągnięcia celu<sup>59</sup>).

Z pewnością nie są jednak przedsięwzięciami takie „projekty” lub „zadania”, które wyraźnie wyłączone zostały z zakresu pojęcia przedsięwzięcia. Uwaga ta dotyczy umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Instytucja upoważnień do zaciągania zobowiązań wynikających z tego typu umów została wprowadzona przez ustawę o finansach publicznych z 2005 r., z tym że dotyczyła jedynie umów, których realizacja w roku następnym (po roku budżetowym) była niezbędna dla zapewnienia działania jednostki a termin zapłaty upływał

---

<sup>57</sup> Stanowisko takie zajmują także organy nadzoru; zob. np. uchwałę Kolegium RIO we Wrocławiu z dnia 2 marca 2011 r., 25/2011.

<sup>58</sup> W szczególności termin „program” używany jest w prawie unijnym dla nazwania instytucji programu konwergencji (legalną definicję programu konwergencji formułuje rozporządzenie rady [WE] nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r., w sprawie przyspieszenia i klaryfikacji wdrożenia procedury nadmiernego deficytu [OJ L 209, 02.08.1997, p. 6]), dla nazwania instytucji programu operacyjnego (legalną definicję programu operacyjnego formułuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006), legalną definicję projektu opartą na dorobku teorii zarządzania projektami formułuje rozporządzenie 1303/2013 oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. poz. 1146); z kolei pojęcie zadania używane jest w samej tylko ustawie o finansach publicznych w kilku różnych znaczeniach; por. także uwagę M. Zielińskiego: „w sformułowaniach, występujących zarówno w literaturze prawnoadministracyjnej, jak i w aktach prawnych prawa administracyjnego, terminy «kompetencje» i «zadania» tak często są ze sobą związane, że powstaje wrażenie, iż wytworzył się już rutynowy zwrot «zadania i kompetencje», na wzór szczególnie niegdyś popularnego zwrotu «ład i porządek», który traktowano tak, jak gdyby był jednym pojęciem, a nie koniunkcją zestawienia dwóch różnych (choć wiążących się ze sobą) pojęć” – M. Zieliński, *Dwa nurty...*, s. 593.

<sup>59</sup> Zob. także zakwestionowanie rozróżnienia na zobowiązania rezultatu i starannego działania dokonane przez T. Dybowskiego, A. Pyrzyńską, *Świadczenie*, SPP, t. 5, s. 196–199; autorzy słusznie stwierdzają, że każdy stosunek zobowiązaniowy stanowi w gruncie rzeczy zobowiązanie rezultatu (czyli osiągnięcia pewnego celu), ponieważ zawsze efektem prawidłowo spełnionego świadczenia jest określony rezultat. Rezultat ten może wystąpić w formie zmaterializowanej i przybrać np. postać przeniesienia własności rzeczy na wierzyciela albo wytworzenia przedmiotu i wydania go wierzycielowi, ale rezultat świadczenia może również przybrać postać „wytworzenia” określonego stanu (sytuacji), np. stworzenia stanu bezpieczeństwa dzięki wykonywanemu nadzorowi, zapewnienia ochrony prawnej interesów wierzyciela lub zapewnienia warunków ochrony jego zdrowia dzięki podjęciu przez dłużnika zabiegów odpowiednich do potrzeb danej sytuacji wierzyciela itp.

(tylko) w roku następnym<sup>60</sup>. Umowy te były powszechnie – zasadniczo słusznie – utożsamiane z umowami, na których podstawie j.s.t. otrzymywała rozmaite świadczenia<sup>61</sup> (w języku prawa zamówień publicznych: usługi i dostawy), np. dostarczenie wody, elektryczności, gazu, ciepła, odprowadzanie ścieków, usługi telekomunikacyjne, usługi dowozu dzieci do szkół, ubezpieczenia, żywność<sup>62</sup>, prenumeraty czasopism – w których istotnym wyznacznikiem treści jest czas<sup>63</sup>. Używając konstrukcji cywilnoprawnych, należy określić takie świadczenia mianem ciągłych albo okresowych, zaś stosunki prawne, których świadczenia te są przedmiotem – stosunkami prawnymi o charakterze ciągłym<sup>64</sup>. Niektóre z tych stosunków mogą być przy tym zawiązywane na czas nieoznaczony<sup>65</sup>. Tego typu umowy nie stanowią zatem przedsięwzięć, choć autoryzacja zaciągania wynikających z nich wieloletnich zobowiązań następuje na takich samych zasadach jak autoryzacja zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> Por. § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, § 28 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną. Sformułowanie to sięga zresztą korzeniami prawa budżetowego z okresu PRL: zgodnie z przepisem § 78 ust. 2 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 2 stycznia 1961 r. w sprawie przepisów o rachunkowości budżetowej jednostki budżetowe mogły zaciągać zobowiązania z tytułu umów wieloletnich w przypadku, gdy było to uzasadnione odpowiednimi programami prac, zatwierdzonymi w obowiązującym trybie. Mogły być również zaciągane „zobowiązania z tytułu umów, których realizacja w roku następnym była niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki (np. prenumerata czasopism, zakup żywności, opału itp.).

<sup>61</sup> Zob. orzeczenie GKO z dnia 17 czerwca 2010 r., BDF1/4900/34/40/RN-17/10/984, w którym Komisja uznała, że zobowiązania, o których mowa w art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. b nie mają ściśle określonego charakteru. Istotne jest tylko uwzględnianie przy korzystaniu z tego upoważnienia kryterium ciągłości działania jednostki, które obejmuje całokształt działalności samorządowych jednostek organizacyjnych w aspekcie technicznym, organizacyjnym i funkcjonalnym. Brak podstaw do przyjęcia stanowiska ograniczającego zastosowanie tego przepisu tylko do „technicznych” aspektów funkcjonowania danej jednostki, tj. np. do umów związanych z dostarczaniem wody, elektryczności itd.

<sup>62</sup> Służącą realizacji zadania polegającego na dożywianiu uczniów – zob. uchwałę Kolegium RIO w Warszawie z dnia 19 lipca 2011 r., 211/K/11.

<sup>63</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2012 V SA/Wa 630/12 w którym zrównano „zapewnienie ciągłości działania JST” z „prawidłowym funkcjonowaniem jednostki z punktu widzenia wykonywanych zadań publicznych”, stwierdzając, że z uwagi na ich charakter wysokości niektórych zobowiązań nie można z góry określić, a więc zaplanować. W związku z tym jedynym ograniczeniem organu wykonawczego w zaciąganiu tego typu zobowiązań jest ich niezbędność z punktu widzenia prawidłowego wypełniania zadań publicznych, nie zaś ich wysokość. Por. uchwałę Kolegium RIO we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2013 r., 69/2013, stwierdzającą, że umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania JST i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy mogą dotyczyć, w zależności od rodzaju wykonywanych przez jednostkę zadań, np. dostaw wody, energii elektrycznej, ciepłej bądź świadczenia usług, np. ochrony mienia, sprzątnia.

<sup>64</sup> Zob. przyjęte w doktrynie prawa cywilnego definicje tych pojęć T. Dybowski, A. Pyrzyńska, *Świadczenie*, SPP, t. 5, s. 215–218.

<sup>65</sup> Zgodnie z przepisem art. 143 ust. 1 p.z.p. na czas nieoznaczony może być zawierana umowa, której przedmiotem są dostawy: wody za pomocą sieci wodno-kanalizacyjnej lub odprowadzanie ścieków do takiej sieci; gazu z sieci gazowej; ciepła z sieci ciepłowniczej; licencji na oprogramowanie komputerowe (zawieranie takich umów nie podlega przy tym obowiązkowi określonemu w art. 142 ust. 3 p.z.p., tzn. obowiązkowi zawiadomienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przed wszczęciem postępowania o zamiarze zawarcia umowy na okres dłuższy niż 4 lata).

<sup>66</sup> W związku z tym straciły aktualność spory wokół należytego „upoważnienia finansowego” do zawierania takich umów, żywe zwłaszcza w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy o finansach publicznych z 2005 r. – zob. np. T. Robaczyński, komentarz do art. 15 (w:) T. Robaczyński, P. Gryśka, *Dyscyplina finansów...*, s. 146; autor stwierdzał, że zobowiązania do okresowych świadczeń powinny mieć pokrycie w planie finansowym; w



Można zatem próbować wyznaczyć linię demarkacyjną między programami, zadaniami względnie projektami stanowiącymi przedsięwzięcia, a każdą inną celową działalnością przede wszystkim w oparciu o znaczenie, jakie dla danej działalności ma czas (okres). Jeżeli dana działalność ma pewien początek i koniec – następujący co do zasady po zrealizowaniu celów – należy ją uznać za przedsięwzięcie. Jeżeli natomiast zadanie polega na wykonywaniu działalności, której celem jest zaspokajanie pewnych stale występujących potrzeb<sup>67</sup>, nie można uznać go za przedsięwzięcie, choćby w danych okolicznościach jego wykonywanie miało oznaczony czas (wynikający z umowy). Dodatkowo, nawiązując do aparatu pojęciowego teorii zarządzania projektami, można wskazywać na konieczność takiego rozumienia celu, które byłoby zgodne z koncepcją czasowego ograniczenia realizacji przedsięwzięcia. Celem byłby wówczas unikalny wyrób (produkt), unikalna usługa lub unikalny rezultat – powstające w wyniku realizacji przedsięwzięcia. Wnioski powyższe zgodne są z ustanowionym przez normę wyrażoną w przepisie art. 226 ust. 3 u.f.p. obowiązkiem określenia odrębnie dla każdego przedsięwzięcia m.in. okresu realizacji oraz celu przedsięwzięcia.

Przy takim rozumieniu terminu „przedsięwzięcie”, mianem zobowiązania związanego z realizacją przedsięwzięcia należałoby określić każde zobowiązanie umowne, którego przedmiotem jest jakiegokolwiek świadczenie polegające na działaniu mieszczącym się w zakresie przedsięwzięcia. Zobowiązaniem takim będzie w szczególności zobowiązanie zawiązane przez zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, o której mowa w art. 226 ust. 4 pkt 2 u.f.p., zobowiązanie powstałe wskutek zawarcia umowy o dofinansowanie projektu, o której mowa w art. 206 u.f.p. (o ile finansowanie projektu obejmuje wydatki ponoszone nie tylko w roku budżetowym), zobowiązanie wynikające z umowy leasingu albo umowy sprzedaży, w której cena jest płatna w ratach. Choć w dwóch ostatnich przypadkach przedsięwzięcie leżące u podstaw zawarcia stosownej umowy nie ma – intuicyjnie – równie ostro zakreślonych konturów, jak w dwóch pierwszych przypadkach, trudno zanegować istnienie projektu czy zadania: nabywanie prawa do korzystania z określonych rzeczy przez JST wynika przecież zawsze z istnienia określonych niezaspokojonych „potrzeb” jednostki, służyć ma zaś pozytywnej zmianie ilości albo jakości świadczonych przez jednostkę usług. Używając nomenklatury właściwej dla zarządzania projektami finansowanymi ze środków UE, można stwierdzić, że cel takiego przedsięwzięcia jest mierzalny zarówno w odniesieniu do wskaźników produktu (np. liczba określonych środków trwałych przyjętych do ewidencji), jak i wskaźników rezultatu (np. skrócenie czasu oczekiwania na wykonanie określonej usługi). Niewątpliwie dla takich projektów (zadań) można również ustalić okres realizacji, a nawet wskazać „cykl życia”, choć oczywiście poszczególne fazy tego cyklu będą następować w niewielkich odstępach czasu.

Należy wreszcie stwierdzić, że szeroka interpretacja pojęcia przedsięwzięcia – mieszcząca się w ramach „dopuszczalnego sensu słów” i jak najbardziej dopuszczalna ze względu na dyrektywy systemowe (por. np. definicję projektu sformułowaną w przepisie art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju lub definicję operacji zawartą w przepisie art. 2 pkt 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.<sup>68</sup>) –

---

przypadku przekroczenia przyjętych limitów – jakkolwiek zobowiązanie do okresowego świadczenia zostało zaciągnięte wcześniej (w momencie podpisania umowy) – to należy przyjąć, iż dochodzi do szczególnego, „ciągłego” przekroczenia upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania poprzez korzystanie z wymienionych usług prowadzące do przekroczenia planu.

<sup>67</sup> Działalność taką w teorii zarządzania projektami określa się mianem ciągłej – zob. np. definicję projektu (przedsięwzięcia) w: Project Management Institute, *Kompendium wiedzy o zarządzaniu projektami (A Guide to the Project Management Body of Knowledge) – PMBOK Guide Third Edition*, Warszawa 2006, s. 5–8.

<sup>68</sup> Ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

jest ze wszech miar uzasadniona funkcją, jaką norma dotycząca finansowej autoryzacji przedsięwzięć pełni w prawie budżetowym. Organ stanowiący udziela organowi zarządzającemu upoważnienia do zaciągania krótkoterminowych zobowiązań pieniężnych (autoryzuje zobowiązania) poprzez ujęcie w budżecie limitów wydatków (art. 46 ust. 1 u.f.p.), w celu autoryzacji zobowiązań finansowych konieczne jest określenie przez organ stanowiący w uchwale budżetowej limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych (art. 212 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 91 ust. 1 u.f.p.), autoryzacja zobowiązań wieloletnich związanych z realizacją przedsięwzięć następuje poprzez ustalenie wykazu przedsięwzięć oraz upoważnienie *sensu stricto* w uchwale w sprawie WPF, autoryzacja zobowiązań wieloletnich z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki następuje przez udzielenie upoważnienia w uchwale w sprawie WPF – trudno zatem byłoby twierdzić, że zamiarem ustawodawcy było wyłączenie z obowiązku autoryzacji (tj. upoważnienia udzielanego przez organ stanowiący powiązanego z ujęciem zobowiązania w określony sposób w uchwale budżetowej albo uchwale w sprawie WPF) jakichkolwiek długoterminowych zobowiązań pieniężnych jako niespełniających definicji zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć<sup>69</sup>.

Powyższa argumentacja uzasadnia sformułowanie dwóch poglądów. Po pierwsze, istnieją jedynie dwie kategorie wieloletnich zobowiązań pieniężnych innych niż zobowiązania finansowe *sensu stricto*: zobowiązania z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz zobowiązania związane z realizacją przedsięwzięć. Po drugie, zobowiązaniami związanymi z realizacją przedsięwzięć są w szczególności zobowiązania umowne podobne do pożyczki.

Zgodnie z przepisem art. 228 ust. 1 u.f.p. uchwała w sprawie WPF może zawierać upoważnienie dla zarządu JST do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć. Konstrukcja upoważnienia udzielanego zarządowi JST obejmuje zatem faktycznie dwie nierozzerwalnie związane z sobą elementy uchwały w sprawie WPF: wykaz przedsięwzięć, czyli załącznik, o którym mowa w art. 226 ust. 3 u.f.p., oraz samo zawarte w uchwale „upoważnienie *sensu stricto*”, które można określić mianem aktu upoważnienia. Akt upoważnienia bez wykazu przedsięwzięć pozbawiony jest doniosłości prawnej<sup>70</sup>. Podobnie ujęcie w wykazie przedsięwzięć kwot, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 i 5 u.f.p., czyli limitów wydatków w poszczególnych latach oraz limitu zobowiązań, samo w sobie nie upoważnia organu zarządzającego do zaciągnięcia odpowiednich zobowiązań. Należy także zwrócić uwagę, że – w odróżnieniu od ustawy z 2005 r. – ustawa o finansach publicznych nie wiąże ustalenia wykazu przedsięwzięć z obowiązkiem udzielenia upoważnienia: o ile akt upoważnienia bez wykazu istnieć nie może, o tyle teoretycznie możliwe jest ustalenie wykazu przedsięwzięć bez udzielenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań wieloletnich<sup>71</sup>. Skoro bowiem ustawa wymaga odrębnego aktu upoważnienia, upoważnienie do

---

<sup>69</sup> Tym bardziej, że funkcja autoryzacji zarówno rocznych wydatków, jak i wieloletnich zobowiązań jest powszechnie występującą funkcją budżetów: por. np. *Verpflichtungsermächtigungen* w komunalnym prawie budżetowym wielu niemieckich krajów związkowych, *multi-year authorizations* w budżecie federalnym USA, *differentiated appropriations* w budżecie UE.

<sup>70</sup> Tak – słusznie – uchwała kolegium RIO w Warszawie z dnia 19 lipca 2011 r., 211/K/11.

<sup>71</sup> Z tego względu niesłuszne jest stanowisko Ministra Finansów zawarte w piśmie z dnia 28 stycznia 2010 r., ST1-4834-328/WWR/10/1908, zgodnie z którym limit zobowiązań wynika z uprawnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia. Należy raczej stwierdzić, że „uprawnienie” (w istocie możliwość) organu wykonawczego wynika po pierwsze, z ujęcia przedsięwzięcia w wykazie, co obejmuje m.in. określenie limitu zobowiązań, po drugie zaś – z aktu upoważnienia. Rację ma natomiast Minister Finansów, konstatując, że stopień wykorzystania limitu zobowiązań nie musi pokrywać się z wykorzystaniem limitu wydatków: kwota, na którą będzie można zaciągnąć zobowiązania, będzie ulegała pomniejszeniu o kwotę zobowiązań zaciągniętych w ramach ustalonego limitu dla przedsięwzięcia, natomiast limit wydatków będzie ulegał zmniejszeniu stosownie do stopnia realizacji wydatków.

zaciągnięcia zobowiązania nie wynika z samego ustalenia w wykazie przedsięwzięć limitów wydatków w poszczególnych latach czy limitu zobowiązań. Nie sposób zatem twierdzić, że limity wydatków określone w wykazie przedsięwzięć stanowią składnik planu wydatków JST w rozumieniu przepisu art. 46 ust. 1 u.f.p. i z tego względu zaciąganie zobowiązań, z których wydatki te będą wynikać, nie wymaga udzielania odrębnych upoważnień. Jeżeli jednak ustawodawca ustanowił obowiązek określenia takich limitów w wykazie, tym bardziej nie sposób twierdzić, że pozbawione są one faktycznie znaczenia prawnego. Jedyna możliwa, funkcjonalna interpretacja tych limitów prowadzi do wniosku, że stanowią one w istocie ograniczenia swobody organu zarządzającego w zakresie kształtowania treści zobowiązania<sup>72</sup>. Zakres umocowania organu zarządzającego do zawarcia stosownej umowy jest zatem wyznaczony w szczególności ogólnym limitem zobowiązania oraz limitami wydatków w poszczególnych latach realizacji przedsięwzięcia.

Rzecz jasna, umieszczenie danego przedsięwzięcia w wykazie bez równoczesnego upoważnienia zarządu do zaciągnięcia odpowiedniego zobowiązania faktycznie miałyby się z celem, ponadto zaś mogłoby budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady oszczędnego i efektywnego dokonywania wydatków publicznych. Wprawdzie – zgodnie z przepisami art. 32 ust. 2 i 4 p.z.p. – dzielenie zamówienia na części nie jest zakazane, niedozwolone jest tylko dokonywanie podziału zamówienia w celu obejścia przepisów prawa zamówień publicznych<sup>73</sup>, wydaje się jednak, że korzyści skali wynikające z realizacji całego przedsięwzięcia przez jednego zamawiającego skłaniają do krytycznej oceny możliwości realizacji przedsięwzięcia polegającej na organizacyjnym wyodrębnieniu etapów w poszczególnych latach. Ponadto należy zauważyć, że niejasna byłaby w takim przypadku funkcja określenia w wykazie przedsięwzięć ogólnego limitu zobowiązania, skoro realizacja przedsięwzięcia wymagałaby zaciągnięcia wielu zobowiązań w poszczególnych latach realizacji.

Powiązanie zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć z upoważnieniem udzielonym w uchwale w sprawie WPF wymaga oczywiście rozstrzygnięcia kwestii stosunku omawianej regulacji ustawy o finansach publicznych do normy kompetencyjnej wyrażonej w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e u.s.g. Jak wykazano w innym miejscu<sup>74</sup>, określenie wymaganych cech i „parametrów” finansowych przedsięwzięcia będącego inwestycją lub remontem w wykazie jest warunkiem *sine qua non* udzielenia upoważnienia, brak jest natomiast przekonujących argumentów uzasadniających tezę, jakoby akt upoważnienia nie mógł być zawarty w odrębnej uchwale gminy wydanej na podstawie powołanego wyżej przepisu<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Por. uwagi dotyczące *sui generis* dyrektywnego charakteru limitów wydatków na realizację przedsięwzięć – C. Kosikowski, *Nowa ustawa...*, s. 515; K. Sawicka, *Wieloletnia prognoza finansowa...*, s. 69; J. Leńczuk, komentarz do art. 226 (w:) P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych...*, s. 1018; E. Feret, *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, s. 461. Specyfika tego dyrektywnego charakteru polega na tym, że wprawdzie wydatki na dany rok ujęte w wykazie powinny zostać przez organ zarządzający ujęte w projekcie budżetu na ten rok, jednak organ stanowiący może w każdym czasie podjąć uchwałę zmieniającą zakres wykonywania albo nawet wstrzymującą wykonywanie przedsięwzięcia (art. 231 ust. 1 u.f.p.).

<sup>73</sup> Zob. także obszerne orzecznictwo w tym zakresie, np. uchwałę KIO UZP z dnia 4 września 2009 r., KIO/KD 27/09.

<sup>74</sup> Zob. rozdz. 5.1.2 [Uchwała ustalająca graniczną wartość inwestycji i remontów, powyżej której ich podejmowanie zastrzeżone jest do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego].

<sup>75</sup> Aczkolwiek w orzecznictwie organów nadzoru zdaje się dominować stanowisko, zgodnie z którym z chwilą wejścia w życie przepisów o WPF ustało normatywne znaczenie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e u.s.g. – zob. np. uchwałę Kolegium RIO w Opolu z dnia 9 lutego 2011 r., 5/17/2011, w której stwierdzono, że ustawodawca w sposób wyraźny określił miejsce i formę udzielania upoważnienia do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć. Miejszem tym jest uchwała w sprawie WPF. Brak jest podstaw prawnych do sytuowania zapisów o tym charakterze w innych uchwałach niż WPF, w szczególności podstawy takiej nie stanowi przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e u.s.g.

### 3. Potencjalne kierunki zmian mechanizmów kształtowania budżetu umożliwiających włączenie do procesów budżetowych lokalnych przedsiębiorców – rekomendacje

#### 3.1. Konsultowanie z lokalnymi przedsiębiorcami projektów budżetu oraz projektów wykazu przedsięwzięć

##### 3.1.1. Istniejący „model” konsultacji społecznych w zakresie planowania finansowego

Oczywistą metodą zwiększenia partycypacji lokalnych przedsiębiorców w procesach opracowywania polityki finansowej j.s.t. jest wprowadzenie instytucji konsultacji. O ile jednak ogólna możliwość wypowiedzania się określonych podmiotów na temat kształtu pewnych „zastanych” propozycji, tj. propozycji formułowanych przez kogoś innego, jak również przedstawiania własnych propozycji niektórych rozwiązań powinna wydawać się oczywista i nie budzić zastrzeżeń, o tyle niezwykle trudno postulować w tym zakresie konkretne rozwiązania.

Obowiązujące przepisy przewidują możliwość przeprowadzania specyficznych konsultacji w zakresie polityki finansowej gminy, nazywanych „budżetem obywatelskim”<sup>76</sup>. Istotą tych konsultacji jest głosowanie mieszkańców gminy nad wyborem określonych „zadań”, które następnie muszą zostać uwzględnione w uchwale budżetowej (art. 5a ust. 4 zdanie 1 i 2 u.s.g.). W kontekście przedstawionej w rozdziale 1. interpretacji zasady wyłączności inicjatywy uchwałodawczej wójta (burmistrza, prezydenta) w zakresie budżetu, z obowiązku uwzględnienia zadań wybranych w głosowaniu w uchwale budżetowej wynika obowiązek uwzględnienia tych zadań w przedkładanym radzie projekcie uchwały budżetowej. Rada gminy została natomiast wyposażona w możliwość modyfikacji wybranych w głosowaniu zadań, przy czym nie wolno jej usuwać poszczególnych zadań ani zmieniać ich w istotnym stopniu<sup>77</sup>. Efekty omawianych konsultacji w uzasadniony sposób określić należy mianem „mocnych”: ich celem nie jest bowiem zapoznanie się określonych organów z opinią pewnych podmiotów, ale podjęcie przez te podmioty decyzji w odpowiedni sposób o zastosowaniu pewnych „rozwiązań” (podmioty nie przedstawiają opinii, ale narzucają odpowiednim organom swoją wolę).

Ponieważ ustawa określa budżet obywatelski jako szczególną formę konsultacji społecznych (art. 5a ust. 3 u.s.g.), a zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy (art. 5a ust. 2 u.s.g.), „utworzenie” budżetu obywatelskiego (takiego terminu używa art. 5a ust. 5 u.s.g.) wymaga podjęcia przez radę stosownej uchwały. Wyrażenie „z zastrzeżeniem ust. 7” użyte w przepisie art. 5a ust. 2 u.s.g. interpretowane jest w rozstrzygnięciach organów nadzoru oraz orzecznictwie sądów administracyjnych w ten sposób, że uchwała, o której mowa w art. 5a ust. 7 u.s.g., uważana jest za rodzaj uchwały, o której mowa w art. 5a ust. 2, tzn. uchwały określającej zasady (interpretowane w orzecznictwie jako „tezy, w których treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa na której coś się opiera”) i tryb („procedurę, porządek załatwiania określonych spraw”), w tym przypadku – zasady i tryb wyboru projektów w ramach budżetu obywatelskiego. W przepisie art. 5a ust. 7 u.s.g. jest natomiast mowa o uchwale w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać „projekt budżetu obywatelskiego”. Termin „projekt” nie oznacza w tym przypadku wstępnego kształtu części budżetu gminy, ale zadanie, o którym mowa w art. 5a ust. 4 u.s.g. (tzn. pewne celowe działanie, którego przeprowadzenie wymaga poniesienia wydatków budżetowych). Uchwała rady gminy musi ustalać następujące wymagania: wymogi

<sup>76</sup> 5. W miastach na prawach powiatu „utworzenie” budżetu obywatelskiego jest natomiast obowiązkowe, przy czym „wysokość” budżetu obywatelskiego musi wynosić co najmniej 0,5% wydatków miasta zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu (art. 5a ust. 5 u.s.g.).

<sup>77</sup> Wobec tak niedookreślonego ustalenia niedozwolonych zmian nawet w judykaturze wyrażenie „istotne zmiany” ujmowane jest często w cudzysłów (zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 19.11.2019 r., I SA/Bd 593/19).

formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem - o ile jest to możliwe - uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami; wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających dany projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt; zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania; zasady przeprowadzania głosowania, zapewniające jego równość i bezpośredniość, oraz zasady ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości. Rygorystyczna interpretacja zasady legalizmu w odniesieniu do wykonywania przez akty prawa miejscowego delegacji ustawowych prowadzi orzecznictwo do stwierdzenia niedopuszczalności ograniczenia przez organ stanowiący zakresu podmiotów uczestniczących w „konsultacjach” – skoro ustawa stanowi o konsultacjach z mieszkańcami gminy, możliwość uczestniczenia w konsultacjach (obejmująca np. udział w zgłaszaniu projektów, udział w głosowaniu) musi przysługiwać wszystkim mieszkańcom, a nie np. mieszkańcom, którzy osiągnęli pewien wiek<sup>78</sup>.

„Plebiscytowy” model budżetu obywatelskiego w połączeniu z niskimi zasobami kapitału społecznego w zakresie tradycji i kultury partycypacji mieszkańców w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej - postrzegany jest powszechnie jako fasada, za którą nie kryją się mechanizmy zwiększania skuteczności zaspokajania potrzeb zbiorowych czy efektywności wydawania środków publicznych. Stosunkowo łatwe kontrolowanie procesu zgłaszania i wyboru zadań przez niewielkie grupy lobbingowe prowadzi przy tym często do realizacji projektów wręcz ekstrawaganckich, których interesariuszami są małe, ale zdyscyplinowane grupy wspólnych interesów. Zwraca uwagę fakt, że uzasadnienie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, która wprowadziła do krajowego porządku prawnego instytucję budżetu obywatelskiego – nie wskazuje, nawet w ogólnym zakresie, zamierzonych celów proponowanych norm. Z oczywistych względów „plebiscytowy” model budżetu obywatelskiego w żadnym zakresie nie nadaje się do wykorzystania jako podstawa konstrukcji modelu konsultacji z lokalnymi środowiskami gospodarczym.

Jak wyżej wskazano efekty jakichkolwiek konsultacji społecznych można zaklasyfikować do jednej z dwóch grup: „mocnych” – jeżeli podmioty konsultowane w istocie podejmują decyzję o zastosowaniu określonych „rozwiązań”, narzucając swoją wolę organom przeprowadzającym konsultacje, albo „słabych” – jeżeli celem konsultacji jest zapoznanie się określonych organów z opinią pewnych podmiotów albo zapoznanie się z tą opinią i ustosunkowanie się do niej.

Przykładem regulacji prawnej przeprowadzania konsultacji drugiego rodzaju są przepisy dotyczące projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Projekt założeń opracowuje wójt (burmistrz prezydent), przy czym sposób i tryb tego opracowania nie jest przedmiotem unormowania. Przepis art. 19 ust. 6 Prawa energetycznego nakłada na organ wykonawczy obowiązek wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu na pewien okres (21 dni) oraz powiadomienia o „wyłożeniu” w sposób „przyjęty zwyczajowo w danej miejscowości”. W ciągu tego okresu osoby i jednostki organizacyjne (w tym osoby i jednostki organizacyjne będące „lokalnymi przedsiębiorcami”) zainteresowane zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy mają prawo składać wnioski, zastrzeżenia i uwagi do projektu założeń. Przepis art. 19 ust. 8 stanowi, że rada gminy uchwała założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, rozpatrując „jednocześnie” wnioski, zastrzeżenia i uwagi zgłoszone w czasie wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu.

---

<sup>78</sup> Zob. np. wyroki WSA: w Poznaniu z 3.07.2019 r., II SA/Po 369/19; w Olsztynie z 16.12.2015 r., I SA/OI 683/15; w Łodzi z 7.07.2016 r., III SA/Łd 364/16; w Bydgoszczy z 19.11.2019 r., I SA/Bd 593/19.

Rozbudowane przepisy regulujące konsultowanie lokalnych dokumentów planowania rozwoju zawiera ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przykładowo, sekwencja działań organu wykonawczego gminy, której rada podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium, obejmuje w szczególności:

- ogłoszenie w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w BIP i w sposób „zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości” - o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, z określeniem formy, miejsca i terminu (nie krótszego niż 21 dnia od dnia ogłoszenia) składania wniosków dotyczących studium;
- sporządzenie projektu studium po rozpatrzeniu wniosków dotyczących studium;
- uzyskanie od gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej opinii o projekcie studium;
- ogłoszenie w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w BIP i w sposób „zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości” - o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu „na okres” co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, wraz z wyznaczeniem terminu, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, przy czym termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium;
- wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w BIP, na okres co najmniej 21 dni;
- zorganizowanie w okresie wyłożenia co najmniej jednej dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie studium rozwiązaniami;
- przedstawienie radzie gminy projektu studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag dotyczących projektu studium.

Zgodnie z przepisem art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwag dotyczących projektu studium, przy czym rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowi załącznik do uchwały o uchwaleniu studium.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko reguluje udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów wymagających tego udziału w sposób następujący. Organ opracowujący projekt dokumentu podaje do publicznej wiadomości informację o: przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie; możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy (obejmującą założenia lub projekt dokumentu oraz wymagane przez przepisy załączniki oraz stanowiska innych organów, jeżeli stanowiska są dostępne w terminie składania uwag i wniosków) oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu; możliwości składania uwag i wniosków; sposobie i miejscu składania uwag i wniosków (wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania); organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków; postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone. Uwagi i wnioski mogą być wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa rozpatruje uwagi i wnioski oraz dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa podaje także do publicznej wiadomości informację o przyjęciu dokumentu i o możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz uzasadnieniem.

### 3.1.2. Założenia propozycji konsultowania z lokalnymi przedsiębiorcami projektów budżetu oraz projektów wykazu przedsięwzięć

- Kompleksowość koncepcji planowania finansowego

Jak była o tym mowa, choć podstawą gospodarki finansowej w danym roku jest uchwała budżetowa na ten rok, upoważnienia do prowadzenia gospodarki finansowej, tj. nie tylko do dokonywania wydatków, ale także do zaciągania zobowiązań – zawarte są w dwóch uchwałach: uchwale budżetowej oraz uchwale w sprawie WPF. To w załączniku do uchwały w sprawie WPF określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia m.in. limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań, zaś w samej uchwale organ stanowiący upoważnia (precyzyjniej: może upoważnić) organ wykonawczy do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć (w granicach limitu zobowiązań określonego w załączniku).

Zaciągnięcie zobowiązania związanego z realizacją przedsięwzięcia oczywiście narzuca planowanie określonych wydatków w budżetach kolejnych lata (zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 u.f.p. wydatki publiczne powinny być dokonywane, a więc i planowane, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań), z drugiej jednak strony zaciągając zobowiązanie i ustalając wysokość i terminy wynikających zeń płatności, organ wykonawczy powinien przestrzegać limitów rocznych wydatków określonych dla przedsięwzięcia w załączniku do uchwały w sprawie WPF. Niezależnie od zagadnienia zaangażowania wydatków będącego skutkiem zaciągnięcia zobowiązania, należy zwrócić uwagę na gwarancyjną funkcję limitu wydatków w poszczególnych latach w relacjach między organem wykonawczym a organem stanowiącym w odniesieniu do wydatków jeszcze niezaangażowanych. Po pierwsze, zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia (art. 231 ust. 1 u.f.p.)<sup>79</sup>. Po drugie, zgodnie z art. 231 ust. 3 u.f.p. jeżeli organ stanowiący nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu (przez organ wykonawczy) nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia (tj. wydatków określonych w załączniku do uchwały w sprawie WPF, organ stanowiący nie może, bez zgody organu wykonawczego, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia.

Skoro zatem uznaje się za wskazane konsultowanie z lokalnymi przedsiębiorcami założeń gospodarki finansowej, a założenia te odzwierciedlone są zarówno w projekcie uchwały budżetowej, jak i w projekcie uchwały w sprawie WPF (w odniesieniu do przedsięwzięć), należy umożliwić lokalnym przedsiębiorcom udział w opracowaniu nie tylko projektu uchwały budżetowej, ale także w opracowaniu projektu wykazu przedsięwzięć (będącego załącznikiem do uchwały w sprawie WPF)

---

<sup>79</sup> Organy nadzoru wywodzą z tej zasady *a contrario* normę zakazującą zmian kwot wydatków bez podjęcia stosowanej uchwały przez organ stanowiący. W orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych polemizuje się taką tezą: w wyroku z 7.06.2011 r., I SA/Rz 274/11 WSA w Rzeszowie stwierdził, że w „interpretacja zawężająca” przepisu art. 231 ust. 1 u.f.p. prowadząca do ograniczenia możliwości zmian kwot wydatków w planowanych załącznikach przedsięwzięć wieloletnich jedynie do sytuacji zmiany zakresu wykonywania lub wstrzymania wykonania przedsięwzięcia - jest błędna, jako sprzeczna z realiami prowadzenia gospodarki finansowej przez j.s.t. Nie uwzględnia bowiem wszystkich obiektywnych przyczyn powodujących konieczność zmiany wieloletnich prognoz finansowych wśród których można wymienić zmianę przepisów powszechnie obowiązujących (np. zmianę stawki podatku od towarów i usług), zmian kursowych walut obcych czy też zmiany kwot realizacji określonego przedsięwzięcia wynikających z wybranej oferty w związku z realizacją przepisów p.z.p. Przyjęcie takiej interpretacji prowadziłoby więc do naruszenia zasady realności planowania w wieloletnich prognozach finansowych. Por. wyrok WSA w Gliwicach z 24.08.2011 r., III SA/GI 838/11 stwierdzający, że art. 231 u.f.p. który pozwala organowi stanowiącemu na zmianę kwot wydatków przeznaczonych na poszczególne przedsięwzięcia w przypadku konieczności zmiany zakresu wykonania lub wstrzymania danego przedsięwzięcia lub też zmiany warunków zewnętrznych w oparciu, o które prognoza była pierwotnie opracowana, takich jak np. zmiana kursu walutowego.

oraz projektu upoważnień dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć, jak również z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

- Elastyczność regulacji

Ze względu na oczywiste i daleko idące różnicowania wielkości, „bazy” dochodowej, kierunków zagospodarowania przestrzennego i charakteru gospodarczego poszczególnych gmin, powiatów i województw, jak również analogiczne różnicowania poszczególnych obszarów w ramach j.s.t. oraz ze względu na wiele innych czynników wpływających na skuteczność rozmaitych procesów wzajemnego przekazywania informacji między organami władzy terytorialnej a podmiotami pozostającymi w zakresie oddziaływania decyzji podejmowanych przez te organy – należy zachować szczególną ostrożność i powściągliwość w narzucaniu wszystkim określonego typu zasad postępowania. Należy również zdawać sobie sprawę z zasadniczych, zakorzenionych w odmiennych rozwiązaniach ustrojowych różnic modelu politycznej współpracy między organami stanowiącymi i wykonawczymi gmin a organami stanowiącymi i wykonawczymi powiatów oraz województw. W tej sytuacji oczywiste wydaje się pozostawienie poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego znacznej swobody zarówno w decydowaniu o potrzebie przeprowadzania konsultacji w określonym kształcie w zakresie planów finansowych z lokalnymi przedsiębiorcami, jak i o trybie przeprowadzania tych konsultacji i ich znaczeniu dla rezultatów planowania finansowego. Można założyć, że charakter, zasady, tryb i wpływ rezultatów konsultacji na kształt planów finansowych powinny być ustalone przez organ stanowiący j.s.t. Ustawowa delegacja do wydania przez organ stanowiący odpowiedniego aktu prawa miejscowego powinna zostać sformułowana w taki sposób, by pozostawiała temu organowi wybór w zakresie samego podjęcia stosownej uchwały, jak i wybór w zakresie wiążącego przesądzenia w uchwale o konkretnych rozwiązaniach dotyczących charakteru, zasad, trybu i wpływu rezultatów konsultacji na ostateczną postać planów finansowych.

- Spójność regulacji konsultacji z innymi regulacjami dotyczącymi opracowywania projektów i uchwalania planów finansowych

Wielość podstaw prawnych opracowywania projektów i uchwalania planów finansowych j.s.t. jest oczywiście niezgodna z powszechnie akceptowanym postulatem przejrzystości zarówno procesów planowania finansowego, jak i rezultatów tego planowania. Spostrzeżenie to w naturalny sposób prowadzi do sformułowania wniosku o pożądanym objęciu jednym aktem wszystkich ustaleń organu stanowiącego dotyczących opracowywania i uchwalania planów finansowych w j.s.t. – budżetu wraz z załącznikami oraz wieloletniej prognozy finansowej wraz z załącznikami (brak jest także podstaw do postulowania wyłączenia do odrębnej uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego (art. 5a ust. 7 u.s.g.). Oczywistym wyborem jest występująca w obowiązującym prawie „uchwała proceduralna” scharakteryzowana w rozdz. 1.3. Jak już była o tym mowa, należy *expressis verbis* wyposażyć organ stanowiący w możliwość (nie obowiązek) decydowania o przeprowadzaniu przez organ wykonawczy pewnych procesów służących opracowaniu projektu uchwały budżetowej, a także uchwały w sprawie WPF. Możliwe byłoby zatem zarówno pozostawienie organowi wykonawczemu całkowitej swobody w tym zakresie, jak i zobowiązanie organu wykonawczego w uchwale organu stanowiącego do wykonania określonych działań wraz z przedstawieniem organowi stanowiącemu informacji na temat wykonania tego obowiązku oraz rezultatów jego wykonania. Wydaje się, że uchwała organu stanowiącego tak „wrażliwa”, a przy tym wymagająca szerokiego consensusu i spełniająca swoją funkcję tylko przy założeniu wysokiego stopnia stabilności - jak uchwała narzucająca organowi wykonawczemu tryb opracowywania projektu uchwały budżetowej oraz uchwały w sprawie WFP - powinna być podejmowana kwalifikowaną większością głosów (zdecydowanie surowszą niż bezwzględna większość głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady – por. art. 58 ust. 2 u.s.g.).



- Koordynacja prac nad sporządzeniem wykazu przedsięwzięć oraz prac nad sporządzeniem dokumentów planowania rozwoju

O ile uchwała budżetowa jest podstawą prowadzenia przez j.s.t. gospodarki finansowej w roku budżetowym, a załączony do uchwały w sprawie WPF wykaz przedsięwzięć wraz z upoważnieniami do zaciągania zobowiązań zawartymi w uchwale w sprawie WPF podstawę tę uzupełnia, angażując środki budżetu w roku budżetowym oraz budżetów lat przyszłych, o tyle szereg dokumentów planowania rozwoju obejmuje także elementy wieloletniego planowania inwestycji. Przykładem jest wojewódzki plan gospodarki odpadami wraz z planem inwestycyjnym. Zgodnie z przepisem art. 35 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o odpadach plan określa m.in. kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, jak również harmonogram, wykonawców i sposób finansowania zadań wynikających z przyjętych kierunków działań. Plan inwestycyjny, o którym mowa w art. 35a, określa natomiast potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych i zawiera w szczególności wskazanie planowanych inwestycji, oszacowanie kosztów planowanych inwestycji oraz wskazanie źródeł ich finansowania, harmonogram realizacji planowanych inwestycji. O ile przepisy wykonawcze określają szczegółową strukturę planu, o tyle zwraca uwagę brak regulacji dotyczących trybu jego opracowania. Innym przykładem dokumentu, który choć nie określa planowanych inwestycji ani harmonogramu ich realizacji, zawiera ustalenia wchodzące w zakres polityki finansowej j.s.t. – jest plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (plan transportowy). Plan określa m.in. (art. 12 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym) przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania. Również w tym przypadku regulacja trybu prac nad przygotowaniem projektu planu jest szcążkowa.

W związku z potrzebą koordynacji planowania i prognozowania finansowego z opracowywaniem inwestycyjnych lub finansowych elementów lokalnych dokumentów planowania rozwoju - jakkolwiek forma konsultowania podstaw gospodarki finansowej j.s.t. z lokalnym środowiskami gospodarczymi nie powinna pomijać potrzeby prowadzenia analogicznych konsultacji w procesie opracowywania lokalnych dokumentów planowania rozwoju.

### 3.2. Informowanie o „lokalnej polityce zakupowej”

Przepisy art. 23 n.p.z.p. nakładają na większość zamawiających publicznych, w tym jednostki sektora finansów publicznych obowiązek przedstawiania informacji o zamówieniach, których udzielenie przewidywane jest w danym roku (plan postępowań o udzielenie zamówień). Wzór planu postępowań zostanie określony przez ministra właściwego do spraw gospodarki, tym niemniej zgodnie z ustawą w planie należy określić odrębnie dla każdego zamówienia:

- jego przedmiot,
- rodzaj (według podziału na zamówienia na roboty budowlane, dostawy lub usługi),
- przewidywany tryb (procedurę) udzielenia zamówienia,
- orientacyjną wartość zamówienia oraz
- przewidywany termin wszczęcia postępowania.

Plan postępowań obejmuje okres roku budżetowego, powinien zaś zostać sporządzony najpóźniej w terminie 30 dni od dnia przyjęcia (tzn. uchwalenia) budżetu albo planu finansowego zamawiającego. Plan podlega obowiązkowi zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej zamawiającego, przy czym – w braku określenia terminu zamieszczenia – należy przyjąć, że stosuje się wskazany termin 30 dni od uchwalenia budżetu (przyjęcia przez

uprawniony organ planu finansowego). Ustawa stanowi, że zamawiający zapewnia aktualność planu postępowań, ale nie precyzuje treści tego obowiązku.

Niezależnie od planu postępowań, który powinien obejmować wszystkie postępowania „planowane” na dany rok budżetowy, przepisy ustawy zobowiązują zamawiającego do każdorazowego<sup>80</sup> przeprowadzenia przed wszczęciem postępowania tzw. analizy potrzeb i wymagań obejmującej (art. 83 ust. 2 n.p.z.p.) badanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych w analizie potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych (tzn., jak się wydaje, bez udzielania zamówienia publicznego) oraz rozeznanie rynku polegające na ustaleniu alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb oraz na wskazaniu możliwych wariantów realizacji zamówienia względnie wskazaniu jedynej możliwości wykonania zamówienia. Rezultatem analizy powinny być następujące ustalenia lub rekomendacje: orientacyjna wartość zamówienia dla każdego ze zidentyfikowanych w analizie wariantów; możliwość podziału zamówienia na części; przewidywany tryb udzielenia zamówienia; możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia; ryzyka związane z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia.

Nietrudno zauważyć, że wymogi dotyczące planu postępowań oraz analizy potrzeb i wymagań częściowo się ze sobą pokrywają. Uzasadnia to wniosek, że analiza potrzeb i wymagań przeprowadzona w stosunku do każdego zamówienia powinna poprzedzać umieszczenie zamówienia w planie postępowań: skoro np. przewidywany tryb powinien zostać ustalony w analizie potrzeb i wymagań, funkcją planu postępowań jest informowanie „rynku” o ustaleniach przeprowadzonych analiz. Nie wydaje się, by z jakichkolwiek powodów fakt przeprowadzenia analizy i jej rezultat nie mógł być podawany do publicznej wiadomości. Wobec tego dążenie do zwiększenia przejrzystości procesu informowania „rynku” o lokalnej polityce zamówieniowej uzasadnia postulowanie publikowania planu zamówień wraz z wystandaryzowaną dokumentacją przedstawiającą rezultaty przeprowadzonych analiz oraz przebieg procesu osiągania danego rezultatu. Publiczna informacja o przeprowadzonych analizach umożliwi uczestnikom „rynku” przedstawianie ewentualnych uwag, co z kolei nada omawianej instytucji cechy rzeczywistego „rozeznania rynku”. Wątpliwości mogą dotyczyć rezultatów analizy możliwości podziału zamówienia na części. Kwestia ma niewątpliwie fundamentalne znaczenie dla rynku lokalnego, którego potencjał z założenia obejmuje realizację przede wszystkim zamówień o ograniczonej wielkości. Przepis art. 91 ust. 2 n.u.f.p. - w ślad za art. 46 ust. 1 akapit 2 dyrektywy zamówieniowej „klasycznej” - nakazuje zamawiającemu wskazanie powodów niedokonania podziału zamówienia na części w dokumentach zamówienia. Skoro jednak analiza możliwości podziału zamówienia na części stanowić ma element analizy potrzeb i wymagań, ze wszech miar celowe byłoby wskazywanie takich powodów w samej analizie. Należy ponadto stwierdzić, że przepis art. 46 ust. 4 dyrektywy zamówieniowej „klasycznej” umożliwia państwom członkowskim ustanowienie obowiązku udzielania zamówień w formie oddzielnych części na warunkach określanych zgodnie ze swoim prawem krajowym i z uwzględnieniem prawa unijnego. Polski ustawodawca z tej możliwości nie skorzystał, co zasadniczo zwiększa znaczenie odpowiedniego uzasadnienia braku podziału zamówienia na części przez zamawiającego.

Dodatkowo, n.p.z.p. przewiduje możliwość przeprowadzenia przez zamawiającego, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, tzw. wstępnych konsultacji rynkowych w celu przygotowania postępowania i poinformowania wykonawców o swoich planach i wymaganiach dotyczących zamówienia (przepis transponujący do krajowego porządku prawnego art. 40 akapit 1 dyrektywy zamówieniowej „klasycznej”). Informacja o zamiarze przeprowadzenia wstępnych konsultacji rynkowych oraz o ich przedmiocie powinna zostać umieszczona na stronie internetowej zamawiającego. Przygotowanie postępowania w ramach wstępnych konsultacji rynkowych może obejmować w szczególności korzystanie z doradztwa rozmaitych podmiotów, w tym potencjalnych wykonawców, pod warunkiem, że nie powoduje to zakłócenia konkurencji ani naruszenia zasad

---

<sup>80</sup> Poza przypadkiem występowania podstawy udzielenia zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub podstawy udzielenia zamówienia w trybie „z wolnej ręki” (art. 83 ust. 4 n.p.z.p.).

równego traktowania wykonawców i przejrzystości (zob. także art. 40 akapit 2 dyrektywy zamówieniowej „klasycznej”).

Zważywszy, że podstawowym sposobem informowania „rynku” o planach i wymaganiach zamawiającego powinien być obowiązkowo publikowany plan zamówień, trudno jest znaleźć uzasadnienie do „dodatkowego” informowania wykonawców o planach zamawiającego, podobnie jak nie sposób wskazać, co miałyby obejmować – przekazywana w ramach wstępnych konsultacji rynkowych – informacja o wymaganiach dotyczących zamówienia. Z pewnością nie chodzi o warunki zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 29 w zw. z art. 7 pkt 3 (te bowiem przekazywane są wykonawcom dopiero po wszczęciu postępowania). Wydaje się raczej, że zastosowanie tego terminu było sposobem na dosłowną transpozycję do krajowego prawa powołanego wyżej przepisu dyrektywy zamówieniowej „klasycznej”. Należy więc postulować przeprowadzenie wyraźnej linii demarkacyjnej między planem postępowań o udzielenie zamówień, którego zasadniczą funkcją powinno być przekazanie wykonawcom, w tym w szczególności wykonawcom lokalnym, odpowiednich, istotnych i rzetelnych informacji, a wstępnymi konsultacjami rynkowymi jako formą zaangażowania podmiotów „komercyjnych” (w tym uczestników rynku – potencjalnych wykonawców) w przygotowanie postępowania, które wiąże się dla zaangażowanych podmiotów z ryzykiem określonym w art. 85 ust. 2 n.u.f.p. (art. 41 akapit 2. zd. 2. dyrektywy zamówieniowej „klasycznej”), tj. ryzykiem wykluczenia z postępowania.