

Rakowski, Maciej

Uchwalanie budżetu gminy w latach w 1990-2002 na przykładzie Łodzi

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 9/2, 461-482

2006

Artykuł umieszczony jest w kolekcji cyfrowej Bazhum, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych tworzonej przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego.

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie ze środków specjalnych MNiSW dzięki Wydziałowi Historycznemu Uniwersytetu Warszawskiego.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



MACIEJ RAKOWSKI
(Łódź)

Uchwalanie budżetu gminy w latach w 1990–2002 na przykładzie Łodzi

Erstellen des Etats der Gemeinden in den Jahren 1990–2002 am Beispiel von Łódź

1. Uwagi wstępne. 2. Ustawowa regulacja uchwalania budżetu gminy. 3. Procedura uchwalania budżetu w przepisach uchwał Rady Miejskiej w Łodzi. 4. Prace nad budżetem Łodzi w świetle protokołów obrad Rady Miejskiej. 5. Uchwały w sprawie zmian budżetu miasta Łodzi. 6. Podsumowanie.

1. Einleitende Bemerkungen. 2. Gesetzliche Regelung für alle Gemeinden zur Haushaltserstellung. 3. Vorgehensweise zur Erstellung des Etats in den Vorschriften des Stadtrates. 4. Erstellung des Etats anhand von Protokollen der Sitzungen des Stadtrates. 5. Änderungsbeschlüsse im Etat. 6. Zusammenfassung.

1

Realizacja zadań władzy publicznej wymaga wydatkowania środków finansowych, a ich podział pomiędzy poszczególne cele dokonywany jest w budżecie, który stanowi plan przychodów i wydatków w danym okresie. W jednostkach samorządu terytorialnego uchwała budżetowa jest jedną z najważniejszych uchwał, gdyż przez jej podjęcie organ stanowiący może limitować i kierunkować działalność organu wykonawczego. Samorząd terytorialny odrodzony w Polsce w 1990 r. odgrywa istotną rolę w realizacji zadań publicznych, a badania nad jego ustrojem winny obejmować również refleksję nad regułami podejmowania decyzji o przeznaczeniu zasobów lokalnej wspólnoty¹.

Przedmiotem naszego zainteresowania jest uchwalanie budżetu gminy. Do roku 1998 gmina była w Polsce jedynym szczeblem samorządu terytorialnego, a współcześnie ma znacznie szersze kompetencje niż powiat i woje-

¹ Zob.: E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004, s. 197–202.

wództwo². Badaniami objęliśmy lata 1990–2002 stanowiące wyraźnie wyodrębniony okres w dziejach polskiego samorządu; jego początek wyznaczają pierwsze po 1989 r. demokratyczne wybory do władz lokalnych³, a koniec – wprowadzenie powszechnych wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast⁴. Reforma z 2002 r. radykalnie zmieniła relacje pomiędzy radą a organem wykonawczym – odwoływalny w drodze referendum wójt (prezydent, burmistrz) stał się niezależny od rady gminy, ale też może odtąd nie posiadać politycznego poparcia większości radnych. Analizę prowadzimy na przykładzie Łodzi, która do roku 2002 była największą polską gminą⁵.

Podstawowym celem pracy jest ustalenie, jaki organ – rada miejska czy zarząd miasta – decydował o treści budżetu Łodzi. Dlatego badania powinny objąć nie tylko obowiązujące normy prawne, ale również praktykę prac nad uchwałą budżetową. Sięgamy zatem z jednej strony – do przepisów obowiązujących ustaw oraz uchwał Rady określających procedurę uchwalania budżetu, z drugiej zaś – do dokumentów z prac Rady Miejskiej, w szczególności do protokołów z jej sesji. Omawiamy kolejno: regulację ustawową, zasady uchwalania budżetu wynikające z uchwał Rady, praktykę prac Rady, a także przedstawiamy – jedynie w zarysie – częstotliwość i zakres zmian kolejnych uchwał budżetowych w trakcie ruchu budżetowego⁶.

2

Zasady prac nad budżetem gminy zostały określone w ustawie z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie pod nazwą ustawy o samorządzie gminnym) oraz w ustawach odnoszących się do finansów publicznych. Mimo licznych nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym (u.s.t.) niezmienna pozostawała wyrażona w jej art. 51 zasada, że gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy uchwalanego na rok kalendarzowy. Przygotowanie projektu budżetu było

² Zob.: B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2001, s. 135–138; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, s. 207–208; Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001, s. 143–145.

³ Pierwszym budżetem przyjmowanym przez nowe władze samorządowe był plan dochodów i wydatków na rok 1991.

⁴ Co wiązało się z odejściem od kolegiального charakteru organów wykonawczych (zarządów gmin) – por.: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 354–363.

⁵ Obok gminy Warszawa-Centrum.

⁶ Tekst przywoływanych uchwał Rady Miejskiej dostępny jest na stronie internetowej Urzędu Miasta Łodzi – www.uml.lodz.pl

zadaniem przypisanym zarządowi gminy (art. 52 ust. 1 u.s.t.⁷), który do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy miał przedstawić ten projekt – wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami – radzie gminy oraz regionalnej izbie obrachunkowej (art. 52 ust. 2 u.s.t.). Budżet miał być uchwalony do końca roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 52 ust. 3 u.s.t.). Na wypadek niedotrzymania tego terminu ustawodawca postanowił, że do czasu jego uchwalenia – nie później niż do dnia 31 marca – podstawę gospodarki budżetowej stanowić miał przedłożony radzie projekt budżetu, zaś w przypadku nieuchwalenia budżetu przed końcem pierwszego kwartału – miał on być ustalony przez regionalną izbę obrachunkową (art. 53 ust. 2 i 3 u.s.t.). Ustawodawca przyznał radzie gminy prawo określenia procedury uchwalania budżetu oraz rodzajów i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu (art. 53 ust. 1 u.s.t.).

W ustawie z dnia 5 I 1991 r. *Prawo budżetowe* znalazł się rozdział 5. zatytułowany *Opracowywanie i uchwalanie budżetu*. Wbrew tytułowi nie zawierał on jednak przepisów regulujących tryb prac nad uchwałą budżetową rady gminy. Przepisy takie znalazły się dopiero w ustawie z dnia 26 XI 1998 r. o finansach publicznych⁸ (u.f.p.). W art. 109 ust. 2 u.f.p. budżet jednostki samorządu terytorialnego zdefiniowano jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a także przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych oraz funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego⁹. Zgodnie z art. 119 u.f.p., przygotowanie projektu uchwały budżetowej i inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały należały do wyłącznej kompetencji zarządu gminy. Ustawodawca nakazał, by projekt budżetu (wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego) został przedstawiony radzie gminy (i właściwej miejscowo regionalnej izbie obrachunkowej) do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 121 ust. 1 u.f.p.). Opinia regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej miała być przedstawiona radzie gminy przed podjęciem tej uchwały (art. 121 ust. 2 u.f.p.). Uchwała budżetowa winna być przyjęta przed rozpoczęciem roku budżetowego (to jest przed 1 stycznia), a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 marca roku budżetowego (art. 122 u.f.p.); w tym ostatnim przypadku podstawą gospodarki finansowej gminy

⁷ Zgodnie z tym przepisem zarząd gminy miał uwzględniać wskazówki rady gminy, przy czym nie wskazano, w jakim trybie i kiedy miały być one przedstawiane, oraz nie wyjaśniono, jak miało wyglądać ich uwzględnienie.

⁸ Omawianej niżej w odniesieniu do gminy w realiach ustrojowych sprzed 2002 r.

⁹ Trafnie E. Chojna-Duch zauważa, że z formalnoprawnego punktu widzenia budżet jest załącznikiem do uchwały budżetowej – taż, *Polskie prawo...*, s. 215. Na temat pojęcia budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz zasad budżetowych zob.: *ibidem*, s. 214–219; *Finanse publiczne...*, s. 365–388.

miał być projekt uchwały przedstawiony radzie (art. 123 ust. 1 u.f.p.). W pracach nad budżetem gminy należało pamiętać o treści art. 123 ust. 2 u.f.p. stanowiącego, że bez zgody zarządu gminy rada nie mogła w projekcie budżetu wprowadzić zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu. W ustawie zapisano również szczegółowo, jakie dane winny się znaleźć w uchwale budżetowej (art. 124 u.f.p.)¹⁰. W ustawie o finansach publicznych powtórzono zatem w części przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym), co uznać wypada za oczywisty błąd polskiego prawodawcy.

3

Łódzki prawodawca stosunkowo późno skorzystał z ustawowej delegacji do określenia szczegółowych zasad prac nad budżetem miasta. Zostały one wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej nr XV/151/95 z dnia 14 VI 1995 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu. Zgodnie z § 1 ust. 1 tej uchwały, do dnia 31 maja roku poprzedzającego rok budżetowy Zarząd Miasta Łodzi, po konsultacji z komisjami Rady Miejskiej, miał określić i przedstawić Radzie założenia do projektu budżetu w zakresie zadań własnych, zawierające: założenia polityki gospodarczej, społecznej oraz inwestycyjnej; określenie głównych kierunków wydatków; kryteria określające wielkości głównych wydatków; przyjęcie (jeżeli będą znane) wskaźników inflacji dotyczących przeszacowania dochodów i wydatków na poziomie przyjętym do projektu budżetu państwa. Założenia te miały być uchwalone przez Radę do dnia 30 czerwca (ust. 2). Niejasny był przepis § 1 ust. 3, z którego można wywieść, że jeśli z powodu braku informacji o wskaźniku inflacji założenia nie zostałyby uchwalone, to projekt budżetu miał być przygotowany w oparciu o pozostałe kryteria. Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały, projekt budżetu¹¹ miał zawierać: założenia do projektu¹², zestawienia tabelaryczne dochodów (według ważniejszych źródeł powstawania oraz według działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej) i wydatków (według działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej), projekt zadań inwestycyjnych, objaśnienia sposobu

¹⁰ Zob.: E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, s. 228–230; *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wojtowicz, Warszawa 2002, s. 107–109; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów...*, s. 139–140; *Finanse publiczne...*, s. 388–390; C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku*, Zielona Góra 2000, s. 271–288.

¹¹ Literalna wykładnia tego przepisu prowadzi do absurdałnego wniosku, że chodzi jedynie o projekt przygotowany na podstawie projektowanych założeń – nieuchwalonych z powodu braku prognozy inflacji.

¹² Nie jest dla nas jasne, co oznaczało, iż projekt budżetu miał zawierać założenia do tego projektu.

ustalenia wielkości planowanych dochodów i wydatków, zestawienia przychodów i rozchodów gospodarki pozabudżetowej i wpłat do budżetu (w odniesieniu do zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych, funduszy celowych oraz instytucji kultury). Zestawienia tabelaryczne oraz objaśnienia obejmować miały odrębnie zadania własne, zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie oraz zadania przekazane w ramach programu pilotażowego. Do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy Zarząd Miasta Łodzi zobowiązany był przedłożyć Radzie Miejskiej (i przesłać do łódzkiej Regionalnej Izby Obrahunkowej) projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego (§ 4 ust. 1 i 3).

Komisjom Rady Miejskiej przyznano zaledwie czternastodniowy termin na zaopiniowanie projektu budżetu¹³. Opinie Komisji miały być przekazywane Komisji Finansów, Budżetu i Polityki Podatkowej, która po zapoznaniu się z nimi do dnia 7 grudnia przedstawiała swoją opinię o projekcie (§ 5 ust. 1 i 3). W uchwale określono termin, w którym Przewodniczący Rady Miejskiej zwoływał sesję budżetową; miało to nastąpić *w terminie umożliwiającym uchwalenie budżetu do końca roku poprzedzającego rok budżetowy*, nie później jednak niż do dnia 31 marca roku budżetowego (§ 5 ust. 4).

Obok trybu prac nad projektem budżetu, w uchwale określono również zasady opracowania układu wykonawczego budżetu (§ 6), planów finansowych jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta Łodzi, jednostek budżetowych i plany finansowe gospodarki pozabudżetowej (§ 7–10). Załącznikami do uchwały były: terminarz prac nad opracowaniem projektu budżetu oraz wzór informacji o stanie mienia komunalnego. Jedyna nowelizacja uchwały nie dotyczyła terminów i trybu prac nad projektem budżetu¹⁴.

Omawiana wyżej uchwała obowiązywała zaledwie dwa lata, a zastąpiła ją uchwała nr LXIII/619/97 z dnia 18 VI 1997 r. pod takim samym – jak poprzednia – tytułem. Nowy akt stanowił jedynie modyfikację pierwszego. Odtąd założenia do projektu budżetu miały być przez Zarząd Miasta przedstawiane do dnia 15 czerwca, a przyjmowane przez Radę do 15 lipca (§ 1)¹⁵. Projekt budżetu miał być przesyłany do zaopiniowania nie tylko

¹³ Na zaopiniowanie innych projektów uchwał Rady komisje miały 15 dni – § 18 ust. 3 załącznika do uchwały nr V/77/90 Rady Miejskiej w Łodzi z dn. 21 XI 1990 r. w sprawie ustanowienia Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łodzi [dalej: **regulamin 1990**] po zmianach wprowadzonych uchwałą nr XXVIII/271/91 Rady Miejskiej w Łodzi z dn. 11 XII 1991 r. w sprawie zmiany Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łodzi.

¹⁴ Zob. uchwałę nr XXIX/336/96 Rady Miejskiej w Łodzi z dn. 6 III 1996 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XV/151/95 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 czerwca 1995 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

¹⁵ Zrezygnowano również z uzależniania przyjęcia założeń od otrzymania danych o wysokości prognozowanej inflacji.

komisjom Rady, ale także jednostkom pomocniczym (osiedlom i sołectwom); zrezygnowano również z określenia terminu przedstawienia opinii (§ 5)¹⁶.

W czerwcu 1998 r. przywołaną uchwałą znowelizowano w taki sposób, że przestała mieć ona charakter ogólny, a określała jedynie zasady prac nad budżetem na rok 1999 (co wynikało wprost także ze zmienionego tytułu tego aktu)¹⁷. Zmiana była poważna, gdyż założenia do projektu budżetu nie były już uchwalane przez Radę Miejską na wniosek Zarządu Miasta, ale przez Zarząd, który miał to uczynić do dnia 15 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy (§ 1 pkt 1). W projekcie budżetu miało się również znaleźć *zestawienie środków wyodrębnionych do dyspozycji jednostek pomocniczych miasta Łodzi* (§ 1 pkt 2 zmieniający § 2 ust. 1 uchwały).

Nową uchwałą proceduralną – stanowiącą modyfikację uchwał poprzednich – podjęto w dniu 21 VII 1999 r.¹⁸ Uchwała w sprawie założeń do projektu budżetu miała być podjęta przez Zarząd Miasta do dnia 25 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, a następnie przesłana Komisji Finansów, Budżetu i Polityki Podatkowej do zaopiniowania (§ 1). W uchwale określono, w jakim układzie miał być przygotowany projekt budżetu przedkładany Radzie – wraz z informacją o stanie mienia komunalnego – do dnia 15 listopada (§ 2, 3 i 4 ust. 1). Przedłożony Radzie Miejskiej projekt budżetu miał być niezwłocznie przesłany do zaopiniowania komisjom Rady, przekazany radnym oraz jednostkom pomocniczym i udostępniony do publicznego wglądu (§ 4 ust. 2 i 3). W terminie siedmiu dni od dnia przekazania Radzie projektu uchwały budżetowej Zarząd winien przekazać podległym jednostkom informacje

¹⁶ Stosować zatem należało przepisy Regulaminu Pracy Rady Miejskiej określające tryb opiniowania projektów uchwał – § 18 ust. 3 załącznika nr 7 (*Regulamin Pracy Rady Miejskiej w Łodzi*) do uchwały Rady Miejskiej w Łodzi nr XL/428/96 z dn. 4 IX 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Łodzi – Dz. Urz. Woj. Łódzkiego nr 23 poz. 148 [dalej: **regulamin 1996**]; przywołany przepis głosił, że brak stanowiska komisji w ciągu 15 od daty przekazania jej projektu uchwały jest równoznaczny z opinią pozytywną, zaś opinia negatywna musi być przedstawiona w formie pisemnej.

¹⁷ Uchwała nr XC/872/98 Rady Miejskiej w Łodzi z dn. 3 VI 1998 r. zmieniająca uchwałę w sprawie procedury uchwalania budżetu, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

¹⁸ Uchwała nr XIX/323/99 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie procedury uchwalenia budżetu, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu miasta Łodzi. Drobnej zmiany treści tego aktu dokonano uchwałą nr XXIII/467/99 z dn. 20 X 1999 r. w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 1999 r. w zakresie zadań własnych oraz Uchwały Nr XIX/323/99 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 21 lipca 1999 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu miasta Łodzi. I ta uchwała nie obowiązywała długo; zastąpiła ją uchwała nr XVI/194/03 z dn. 25 VI 2003 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu miasta Łodzi.

niezbędne do opracowania ich planów finansowych, a jednostki te miały przygotować projekty swoich planów finansowych w terminie 30 dni od otrzymania danych, nie później niż do dnia 22 grudnia (§ 4 ust. 5 i 6). W § 5 uchwały określono zadania komisji i jednostek pomocniczych: miały one przygotować opinie o projekcie budżetu, a Komisja Finansów, Budżetu i Polityki Podatkowej – po zapoznaniu się tymi opiniami – przygotowywała opinię, która miała być przedstawiona Zarządowi Miasta. Uchwałodawca powtórzył ustawową zasadę równowagi budżetowej, stanowiąc, że we wszelkich wnioskach zmierzających do wprowadzenia nowego wydatku lub zwiększenia wydatków przewidzianych w projekcie budżetu należało wskazać źródło ich sfinansowania (§ 5 ust. 2). Sesja budżetowa miała być zwołana w terminie umożliwiającym uchwalenie budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego, nie później niż do 31 marca roku budżetowego, a przed uchwaleniem budżetu Zarząd miał przedstawić Radzie opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej (§ 6 i 7). W kolejnych przepisach określone zostały w szczególności zasady opracowania układu wykonawczego uchwalonego budżetu oraz planów finansowych jednostek i zadań budżetowych (§ 9–13). Załącznikiem do omawianej uchwały był *Terminarz prac nad opracowaniem projektu budżetu*.

Należy zasygnalizować, że błędem uchwał określających procedurę prac nad budżetem Łodzi, w tym zwłaszcza uchwały z 1999 r., było powtarzanie przepisów obowiązujących ustaw. Zasadnicze pytanie, które należy postawić po analizie przepisów omawianych wyżej uchwał, sprowadza się do wyjaśnienia, czy w praktyce były one przestrzegane. Odpowiedź nie jest łatwa, gdyż dla lat 1991–1998 nie zachowała się dokumentacja pozwalająca na ustalenie, czy zachowano terminy przekazania projektu budżetu. Zauważyć jednak należy, że w żadnej z debat budżetowych nie wskazywano na naruszenie reguł wynikających z uchwał proceduralnych, a gdyby wystąpiły uchybienia – to najprawdopodobniej zostałyby one wytknięte przez radnych opozycji. W latach 1999–2001 projekt budżetu wnoszony był do Rady w dniu 15 listopada, a więc za każdym razem w ostatnim dniu ustawowego terminu¹⁹.

Zauważyć również trzeba, że wnoszone w terminie projekty kolejnych budżetów były – jeszcze przed dniem sesji budżetowej – modyfikowane przez Zarząd Miasta, który przedkładał Radzie obszerną autopoprawkę²⁰.

¹⁹ Na podstawie informacji udzielonej przez pracowników Biura Rady Miejskiej UMŁ.

²⁰ Zdarzało się, że Zarząd dokonywał więcej niż jednej autopoprawki – zob.: *Protokół z XXIX Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 6 marca 1996 r.* [dalej: *Protokół z 6 marca 1996 r.*], s. 30.

4

Protokoły sesji łódzkiej Rady Miejskiej pozwalają na odtworzenie przebiegu najważniejszego etapu przyjmowania budżetu miasta, to jest debaty podczas sesji Rady. Dane ilustrujące przyjmowanie przez Radę budżetu Łodzi w kolejnych latach badanego okresu przedstawione zostały w tabeli 1. Przed ich analizą należy podkreślić, że nie w każdym przypadku możliwe było precyzyjne ustalenie danych i oddanie za pomocą liczb bogactwa debaty budżetowej. Nie ma wątpliwości w określeniu: daty uchwalenia budżetu Miasta, osoby przedstawiającej projekt budżetu na sesji Rady, osób odpowiadających na zadane przez radnych pytania oraz osoby podsumowującej dyskusję. Trudno jednak jednoznacznie ustalić liczbę radnych występujących w debacie; w tabeli 1 – co do zasady – nie uwzględniono zgłaszanych wniosków formalnych, chyba że zgłoszeniu wniosku o charakterze formalnym towarzyszyło uzasadnienie, w którym mówca odnosił się do treści projektu budżetu²¹. Niełatwo określić liczbę poprawek zgłaszanych przez radnych, kluby i komisje, gdyż część z nich – nazywana przez zgłaszających *poprawkami* – stanowiła jedynie oceny lub postulaty. Zgłaszający proponowali bowiem jedynie zwiększenie wydatków w poszczególnych pozycjach budżetu, nie wskazując źródeł ich pokrycia, zatem z uwagi na oczywiste naruszenie zasady równowagi budżetowej takie *poprawki* nie powinny były być poddane pod głosowanie²². W tabeli 1 uwzględniono jednak te z *pseudopoprawek*, które – mimo oczywistych wad formalnych – stały się przedmiotem głosowania Rady.

Łódzkiej Radzie Miejskiej w badanym okresie jedynie dwukrotnie udało się uchwalić budżet przed rozpoczęciem roku budżetowego: budżet na rok 1997 przyjęto w dniu 30 XII 1996 r., a na rok 2001 – 28 grudnia roku poprzedniego. Aż sześciokrotnie budżet przyjmowano dopiero w marcu, przy czym najpóźniej – 27 marca – w roku 1991. Podstawową przyczyną uchwalania

²¹ *Protokół z VIII Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 28 grudnia 1994 r.* [dalej: *Protokół z 28 grudnia 1994 r.*], s. 33–34, 37–38. Zdarzało się również – zwłaszcza w pierwszej kadencji Rady – że radni wygłaszali swe opinie na temat budżetu lub pytania dopiero przy okazji prezentowania poddawanych pod głosowanie poprawek – *Protokół z XIV Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 27 marca 1991 r.* [dalej: *Protokół z 27 marca 1991 r.*], s. 10–15; *Protokół z LXXII Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 23 marca 1994 r.* [dalej: *Protokół z 23 marca 1994 r.*], s. 44.

²² Ciekawostkę stanowić może prezentowana przez radnego Ryszarda Mroza poprawka Komisji Kultury do projektu budżetu na rok 1991, która nie dotyczyła planowanych dochodów i wydatków, *ale mylnego podania kwoty wykonania wydatków budżetowych za 1990* – *Protokół z 27 marca 1991 r.*, s. 13. W kolejnych latach również zdarzało się, że komisje Rady zgłaszały *poprawki*, które zmierzały do zwiększenia jedynie wydatków budżetu; było tak w szczególności w grudniu 1996 r., co trafnie podnosił w dyskusji radny Andrzej Jędrzejczak (UW) apelujący o przestrzeganie prawa budżetowego – *Protokół z XLIX Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 30 grudnia 1996 r.*, s. 32–35.

Tabela 1: Podejmowanie przez Radę Miejską w Łodzi uchwał w sprawie przyjęcia budżetu miasta

Budżet na rok	Data uchwalenia	Przedstawiający projekt	Pytania (radnych opozycji)	Odpowiadający na pytania	Opinie komisji (z poprawkami)	Głosy w imieniu klubów/liczba klubów/z poprawkami	Głosy w dyskusji (z poprawkami)	Podsumowujący dyskusję	Poprawki przyjęte jako autopoprawki	Poprawki głosowane/przyjęte	Radni biorący udział w głosowaniu/obecni na sesji	Głosujący za/przeciw/wstrzymujący się
1991	27 III 1991	Prezydent	–	–	8 (1)	4/ 4/ 0	13 (7 ^A)	Prezydent, 2 czł. ZM, 1 dyr. Wydz.	–	5/ 1	55/ 69	43/ 0/ 12
1992	25 III 1992	Prezydent	–	–	6 (1)	4/ 5/ 0	5 (1)	Prezydent	–	1/ 0	59/ 68	54/ 0/ 5
1993	27 I 1993	Prezydent	1 (1)	Prezydent	6 (0)	5/ 6/ 0	9 (0)	Prezydent, skarbnik, dyr. Wydz. Finans.	–	4 ^B / 0	60/ 67	40/ 6/ 14
1994	23 III 1994	Prezydent, skarbnik	–	–	12 (6)	5 ^C / 6/ 2	7 (2)	Prezydent	3	13/ 2 ^D	67/ 72	34/ 27/ 6
1995	28 XII 1994	Prezydent	3 (0)	Prezydent	4 (3)	3/ 3/ 1	12 (1)	Prezydent, skarbnik	–	4/ 2	68/ 73	62/ 0/ 6
1996	06 III 1996	Prezydent	2 (1)	Prezydent	13 (4)	4/ 4/ 1	20 (2)	Prezydent	1	5/ 0	72/ 77	55/ 12/ 5
1997	30 XII 1996	skarbnik	1 (1)	skarbnik	12 (4)	2/ 4/ 0	9 (2)	Prezydent	–	2/ 0	47 ^E / 69	44/ 2/ 1
1998	28 I 1998	dyr. Wydz. Finans.	14 (12)	2 czł. ZM, skarbnik, sekretarz, 12 dyr. Wydz. skarbnik	14 (3)	4 ^F / 4/ 2	22 (3)	–	5	11/ 0	72/ 77	50/ 22/ 0
1999	10 III 1999	Prezydent, skarbnik	2 (2)	Prezydent, skarbnik	10 (0)	2/ 3/ 0	13 (4)	Prezydent, skarbnik	1	13/ 0	72/ 78	50/ 19/ 1
2000	26 I 2000	Prezydent	8 (8)	Prezydent, Wiceprezydent, skarbnik, sekretarz, 7 dyr. Wydz.	12 (0)	3/ 3/ 0	15 (3) spr	Prezydent	poparta 1	18/ 1	71/ 78	42/ 29/ 0
2001	28 XII 2000	Prezydent	10 (7)	Prezydent, 2 czł. ZM, skarbnik, 10 dyr. Wydz.	13 (1)	3/ 3/ 1	7 (1)	Prezydent	poparte 2	6/ 2	62/ 75	43/ 16/ 3
2002	20 III 2002	Prezydent, Wiceprezydent skarbnik	8 (7)	Prezydent, skarbnik, 2 dyr. Wydz.	15 (1)	3/ 3/ 1	22 (4)	skarbnik	–	14/ 0	70/ 74	41/ 29/ 0

A – precyzyjne ustalenie treści wystąpień radnych na podstawie ogólnikowych zapisów w protokole nie jest możliwe, w większości mówcy przedstawiali postulaty dotyczące kwot budżetu, a nie propozycje przesunąć w budżecie; B – głosowano również wniosek o odesłanie projektu budżetu do komisji; C – przedstawiono wspólne stanowisko (z poprawkami) Klubu Radnych UD oraz Klubu Radnych Liberalów; D – jedna z przyjętych poprawek nie wskazywała źródeł pokrycia zwiększonych wydatków; E – w głosowaniu nie wzięli udziału radni prawicy; F – w imieniu Klubu Radnych ŁPO-Liga Łódzka stanowisko prezentowało dwoje radnych.

budżetu miasta już w trakcie roku budżetowego było uzależnienie budżetu gminy od środków przekazywanych z budżetu państwa; określenie dochodów i wydatków gminy możliwe było zatem dopiero po uzyskaniu danych o wysokości planowanych na rok kolejny dotacji i subwencji. Raz – przy stanowieniu budżetu na rok 2001; podjęcie uchwały budżetowej poprzedzało podjęcie uchwały w sprawie Wieloletniego Programu Inwestycyjnego Miasta Łodzi na lata 2001–2004, która określała wysokość wydatków inwestycyjnych gminy na czas dłuższy niż dany rok budżetowy²³.

Tryb prac Rady Miejskiej nad projektami uchwał (zatem również nad projektem budżetu) określony został w regulaminie obrad Rady, szczegółowo dopiero w tym uchwalonym w 1996 r. Zgodnie z jego przepisami, w pierwszej kolejności głos zabierał projektodawca (w przypadku budżetu – przedstawiciel Zarządu Miasta) w celu prezentacji projektu i udzielenia odpowiedzi na zgłoszone pytania. Następnie występowali przedstawiciele komisji Rady, dalej: przedstawiciele klubów radnych, poszczególni radni i inni uczestnicy sesji. Przed głosowaniem przedstawiciel Komisji Uchwał i Wniosków przedstawiał zgłoszone wnioski (propozycje poprawek), a projektodawca zabierał głos, ustosunkowując się do tych wniosków i podniesionych w dyskusji zastrzeżeń²⁴.

Rangę debaty budżetowej podkreślał fakt, że zazwyczaj projekt budżetu prezentowany był przez Prezydenta Miasta Łodzi. Jedynie w latach 1997–1998 Prezydent Marek Czekalski (UW) zrezygnował z przedstawiania projektu uchwały budżetowej i udzielania odpowiedzi na pytania radnych. W roku 2002 projekt referowały aż trzy osoby: Prezydent Krzysztof Panas (SLD), jeden z wiceprezydentów i skarbnik miasta. Trudno nie dostrzec, że stałym elementem prezydenckich wystąpień – zwłaszcza w okresie rządów SLD – było podkreślanie szczególnie trudnej sytuacji gospodarczej w danym roku, wskazywanie na recesję i kryzys finansów publicznych²⁵.

Z danych zebranych w tabeli 1 wynika, że z czasem wyraźnie wzrastała liczba pytań zgłaszanych do referenta projektu uchwały w trakcie debaty budżetowej. W pierwszej kadencji Rady pytanie zadał tylko jeden radny, w roku 2001 pytających było dziesięciu, zaś w roku 1998 – aż czternastu²⁶.

²³ Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LI/1111/2000 z dn. 28 XII 2000 r. w sprawie Wieloletniego Programu Inwestycyjnego Miasta Łodzi na lata 2001–2004; *Protokół z LI Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniach 27 i 28 grudnia 2000 r.* [dalej: *Protokół z 27 i 28 grudnia 2000 r.*], s. 69–88.

²⁴ § 23 regulaminu 1996; por.: § 12–15 regulaminu 1990.

²⁵ *Protokół z X Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 10 marca 1999 r.* [dalej: *Protokół z 10 marca 1999 r.*], s. 5; *Protokół z 26 stycznia 2000 r.*, s. 45; *Protokół z 27 i 28 grudnia 2000 r.*, s. 112 i załącznik nr 38; *Protokół z LXXVI Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 20 marca 2002 r.* [dalej: *Protokół z 20 marca 2002 r.*], s. 5–6.

²⁶ *Przełomowa* okazała się być sesja budżetowa w dn. 28 I 1998 r. – niemal 50 pytań zadali radni Łódzkiego Porozumienia Obywatelskiego, którzy kilka miesięcy wcześniej przeszli do opozycji wobec prezydenta M. Czekalskiego – por.: *Burzliwy budżet*, *Wiadomości Dnia*, 29 I 1998 r.; KA, *Budżet uchwalony*, *Dziennik Łódzki*, 29 I 1998 r.

Liczba wygłaszanych pytań zdecydowanie przekraczała liczbę pytających; niektórzy radni zadawali całe sekwencje pytań²⁷. Dochodziło wręcz do swoistych przesłuchań referenta projektu budżetu, a treść udzielanych odpowiedzi dawała okazję do sformułowania kolejnych zapytań. Przykładem takiej sytuacji mogą być pytania radnego AWS Michała Króla zadawane Prezydentowi Tadeuszowi Matusiakowi (SLD) na sesji 28 XII 2000 r.; pytający domagał się umożliwienia mu zadawania kolejnych pytań po każdej z odpowiedzi Prezydenta i odmawiał łącznego przedstawienia wszystkich przygotowanych pytań. Dla uspokojenia temperamentu mówcy konieczne stało się zarządzenie przerwy w obradach²⁸.

Z tabeli 1 wynika również, że zdecydowanie częściej pytania zadawane były przez radnych opozycji. Mówcy ograniczali się nie tylko do żądania wyjaśnień lub dodatkowych informacji, ale wystąpienie w fazie pytań wykorzystywano często do wygłoszenia – zazwyczaj wyraźnie negatywnych – opinii o przedłożonym projekcie. Dowodzi to, że zadawanie pytań – poczynając od roku 1998 – było narzędziem wykorzystywanym przez opozycję do publicznej krytyki projektu budżetu, obnażenia jego słabości i próbą wykazania niekompetencji członków Zarządu Miasta i ich podwładnych.

Wzrastająca liczba pytań zadawanych przez radnych i coraz większa ich szczegółowość skutkowała tym, że odpowiedzi udzielał nie tylko Prezydent lub skarbnik miasta, ale również członkowie Zarządu Miasta i dyrektorzy (wicedyrektorzy) wydziałów Urzędu Miasta Łodzi – to jest osoby dysponujące większą wiedzą o poszczególnych dziedzinach lokalnej administracji. Już w 1998 r. – wobec wyraźnego wzrostu liczby zadanych pytań – odpowiedzi w imieniu Zarządu Miasta udzielało aż szesnaście osób, w tym dwunastu dyrektorów lub wicedyrektorów wydziałów Urzędu Miasta.

Po zakończeniu fazy pytań następowała prezentacja opinii komisji Rady. Zaskakująco często przedstawiciele komisji ograniczali się do wygłoszenia oświadczenia, że projekt budżetu został zaopiniowany pozytywnie²⁹. Na posiedzeniach komisji głosowano zazwyczaj jedynie wnioski o pozytywne zaopiniowanie projektu budżetu (w zakresie zadań komisji), a nie tekst stanowiska będącego obszerniejszą opinią o projekcie. Dochodziło (rzadko) również do sytuacji, w których przewodniczący komisji, wypowiadając się w jej imieniu, wygłaszał – niemającą oparcia w stanowisku komisji – swoją

²⁷ W czasie prac nad budżetem na rok 1998 radna Grażyna Korasiewicz (ŁPO) w czasie jednego wystąpienia zadała dwanaście pytań – *Protokół z LXXVIII Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 28 stycznia 1998 r.* [dalej: *Protokół z 28 stycznia 1998 r.*] s. 10, a cztery lata później – dziewięć – *Protokół z 20 marca 2002 r.*, s. 14–15.

²⁸ Radny Król zadał wówczas łącznie niemal 30 pytań – *Protokół z 27 i 28 grudnia 2000 r.*, s. 89–96.

²⁹ *Protokół z 28 stycznia 1998 r.*, s. 21–22; *Protokół z XXX Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniach 26 i 31 stycznia 2000 r.* [dalej: *Protokół z 26 stycznia 2000 r.*], s. 26–27; por.: Jan., *Niekochane wydatki*, Super Express, 25 III 1994 r.

opinię na temat projektu³⁰. Z tabeli 1 wynika, że komisje nieczęsto zgłaszały propozycje poprawek do projektu budżetu. W III kadencji Rady komisje przedstawiły tylko dwie poprawki, a w jednym przypadku (2002 r.) opinia o projekcie budżetu była negatywna³¹. Zwłaszcza po 1998 r. komisje w zdecydowanej większości pozytywnie oceniały projekt budżetu, co wiązać należy z przejmowaniem w Radzie mechanizmów demokracji parlamentarnej. Rządząca miastem większość (SLD – 44 mandaty w Radzie) miała przewagę głosów nie tylko w całej Radzie, ale również w powoływanych przez Radę komisjach. Ugrupowanie stanowiące polityczne zaplecze Zarządu Miasta mogło zatem zapewnić pozytywne opinie poszczególnych komisji. W I i II kadencji Rady podział na władzę i opozycję był mniej ostry, a ugrupowania rządzące nie miały przewagi we wszystkich komisjach.

Przy prezentacji stanowisk klubów radnych należało się spodziewać, że opinię w kluczowej dla miasta sprawie przedstawi każde z ugrupowań. W praktyce zdarzało się jednak (budżety na lata: 1992, 1993, 1997 oraz 1999), że nie wszystkie kluby ujawniały swoje stanowiska; przyczyną tego mógł być albo brak wspólnej opinii członków klubu na temat projektu budżetu, albo też przygotowanie stanowiska klubowego przekraczało możliwości radnych. W pracach nad budżetem na rok 1994 jeden mówca przedstawił wspólne stanowisko dwóch klubów radnych (z propozycjami poprawek). Na sesji w dniu 20 III 2002 r. niezwykle pomysł zgłosili radni AWS, domagając się, by stanowisko klubowe mogło być prezentowane nie przez jednego mówcę, ale przez wielu członków klubu. Precedens mogła stanowić debata nad budżetem na rok 1998, gdy dwoje mówców przedstawiało opinię Klubu Łódzkiego Porozumienia Obywatelskiego³². W roku 2002 przewodniczący Rady – postępując analogicznie do reguł debaty sejmowej – do przedstawienia opinii Klubu dopuścił tylko jednego mówcę, a pozostali zabrali głos w dalszej części dyskusji³³.

Debata tzw. indywidualna bywała bardziej lub mniej ożywiona. W I kadencji głos zabierało średnio dziewięciu mówców, w II – średnio szesnastu, a w III – czternastu. Jedynie co szósty mówca zgłaszał propozycje zmian w przedstawionym projekcie uchwały. Zdecydowana większość przemawiających radnych ograniczała się zatem albo do obrony projektu budżetu, albo do jego dość ogólnikowej krytyki. Formułowano również żądania zwiększenia

³⁰ *Protokół z 6 marca 1996 r.*, s. 35–37.

³¹ Na sesji w dn. 28 I 1998 r. przedstawiono również wnioski mniejszości do stanowiska Komisji Budżetu, Finansów i Polityki Podatkowej, które były jednocześnie propozycjami poprawek – *Protokół z 28 stycznia 1998 r.*, s. 20–21. Trzy lata później przewodniczącemu jednej z komisji zarzucono, że nie przedstawił wniosku mniejszości – *Protokół z 27 i 28 grudnia 2000 r.*, s. 101.

³² *Protokół z 28 stycznia 1998 r.*, s. 22–23.

³³ *Protokół z 20 marca 2002 r.*, s. 24–25 i s. 31–32.

wydatków w poszczególnych działach budżetu, nie wskazując źródeł ich pokrycia; były to zatem jedynie postulaty pod adresem wnoszącego projekt budżetu Zarządu Miasta, które w dniu podejmowania uchwały budżetowej nie mogły być już spełnione. Ciekawostką debaty budżetowej było odczytywanie głosu nieobecnego radnego przez jego klubowego kolegę³⁴.

W tzw. podsumowaniu dyskusji przedstawiciel Zarządu Miasta (Prezydent ewentualnie skarbnik) odnosił się do ogłoszonych wystąpień i zgłoszonych propozycji poprawek. Wniesione poprawki mogły być również przyjęte przez Zarząd Miasta jako autopoprawki, zatem bez głosowania Rady dochodziło do modyfikacji projektu budżetu³⁵. W badanym okresie przyjęto łącznie dziesięć autopoprawek, z czego aż pięć w roku 1998. Opisany sposób modyfikacji projektu uchwały budżetowej budzi daleko idące wątpliwości. Zarząd Miasta – jako organ kolegialny – zmiany swojej uchwały o wniesieniu projektu budżetu mógł dokonać jedynie w drodze kolejnej uchwały. Mogło to nastąpić tylko podczas posiedzenia Zarządu, o którym powiadomieni byli wszyscy jego członkowie, a także przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej³⁶. Wątpliwe jest, by podczas sesji budżetowej Rady odbywało się posiedzenie Zarządu Miasta; nie istnieją protokoły z takich posiedzeń Zarządu. W praktyce oświadczenie o przyjęciu autopoprawki składał referujący projekt uchwały Prezydent miasta lub skarbnik, co najwyżej po konsultacji z niektórymi (obecnymi na sali) członkami Zarządu.

Przywołane wyżej wątpliwości sprawiły, że poczynając od 2000 r. zaprzestano przyjmowania autopoprawek po dyskusji nad projektem budżetu. Odtąd przedstawiciel Zarządu (bezpośrednio przed głosowaniem w sprawie przyjęcia danej poprawki) wypowiadał się, czy popiera zgłoszoną propozycję zmiany uchwały, czy też wnosi o jej odrzucenie. Dla radnych popierających Zarząd Miasta głos ten stanowił wyraźną wskazówkę, czy propozycję poprzeć, czy opowiedzieć się za jej oddaleniem³⁷.

Zauważyć należy, że w tabeli 1 podano nie łączną liczbę zgłoszonych na sesji propozycji poprawek, ale liczbę głosowań w sprawie ich przyjęcia. Nie uwzględniono zatem tych wniosków, które zostały wycofane przed głosowaniem. W przypadku przyjęcia wniosku najdalej idącego nie głosowano innych poprawek w tym zakresie, zatem ich również nie uwzględniono w tabeli 1. W przypadku zgłoszenia kilku tożsamyh poprawek przeprowadzano

³⁴ *Protokół z 26 stycznia 2000 r.*, s. 33.

³⁵ Dla przykładu zob.: *Protokół z 28 stycznia 1998 r.*, s. 53 i 56. Do autopoprawek nie zaliczono przypadków przyjęcia propozycji przez Zarząd *do realizacji po uchwaleniu budżetu*; stanowiły one jedynie niewiążące deklaracje i nie skutkowały zmianą treści uchwały budżetowej, dla przykładu: *Protokół z 23 marca 1994 r.*, s. 43.

³⁶ Por.: § 35 ust. 3 i 4 do uchwały Rady Miejskiej w Łodzi nr XL/428/96 z dn. 4 IX 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Łodzi.

³⁷ Zob. niżej.

jedno głosowanie, a w tabeli 1 stan taki wykazano jako jedną poprawkę. Ograniczenia takie były konieczne ze względu na niemożność ustalenia liczby wszystkich poprawek zgłaszanych w dniu sesji. Mogły być one wniesione na piśmie bezpośrednio do Komisji Uchwał i Wniosków, a jeśli zostały następnie wycofane – brak na ich temat wzmianki w protokole sesji. Na podstawie nie zawsze doskonałego protokołu sesji³⁸ nie w każdym przypadku można ustalić dalsze losy poprawek prezentowanych w dyskusji budżetowej.

Zebrane dane pozwalają na sformułowanie tezy, że zgłoszone wnioski o dokonanie przesunięć w projekcie budżetu miały niewielkie szanse powodzenia. Do modyfikacji projektu budżetu wbrew stanowisku Zarządu Miasta po raz ostatni doszło na sesji w dniu 28 XII 1998 r. W kolejnych latach skutecznie przegłosowano zaledwie trzy poprawki (do budżetu na rok 2000 – jedną, na rok 2001 – dwie), a przed rozpatrzeniem każdej z nich przedstawiciel Zarządu Miasta zachęcał do przyjęcia zmian w budżecie (nie istniała już wówczas praktyka wprowadzania przez Zarząd autopoprawek – zob. wyżej). W przywołanych przypadkach wyłoniony przez SLD Zarząd Miasta poparł poprawki zgłoszone przez radnych SLD, a następnie ten największy klub w Radzie skutecznie przegłosował ich przyjęcie. W przypadku wniosków opozycji Zarząd Miasta konsekwentnie i skutecznie apelował o ich oddalenie. Za przykład mogą posłużyć prace nad budżetem miasta na 1999 r.: jedyna poprawka zgłoszona z ław SLD została przyjęta przez Zarząd Miasta jako autopoprawka, a 13 wniosków przedstawionych przez radnych AWS zostało kolejno odrzuconych³⁹. Poprawki przedstawiane przez radnych SLD mogły być w praktyce przyjęte jedynie po ich zaaprobowaniu przez Zarząd – w roku 2002 dwa wnioski Zbigniewa Gajewskiego z SLD zostały odrzucone, gdyż wniósł o to skarbnik miasta⁴⁰.

Na podstawie protokołów z sesji Rady nie jest możliwe ustalenie, czy poprawki dotyczyły treści uchwały budżetowej, czy też części opisowej budżetu, która nie stanowiła integralnej części tej uchwały⁴¹. Co ciekawe, wiele poprawek dotyczyło właśnie części opisowej i były one poddawane pod głosowanie, mimo że ich przyjęcie nie miało żadnego znaczenia – nie zmieniały się kwoty zapisane w załącznikach do uchwały budżetowej, a po przyjęciu budżetu część opisowa nie miała mocy obowiązującej.

³⁸ W *Protokole z XXX Sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 25 marca 1992 r.* [dalej: *Protokół z 25 marca 1992 r.*], s. 22, podano na przykład, że jeden z radnych zgłosił *autopoprawkę Zarządu*, co jest oczywistym nonsensem.

³⁹ *Protokół z 10 marca 1999 r.*, s. 42–45; por.: *Protokół z 20 marca 2002 r.*, s. 53–56. Podobnie było przy budżecie na rok 2001 – *Protokół z 27 i 28 grudnia 2000 r.*, s. 114–116.

⁴⁰ *Protokół z 20 marca 2002 r.*, s. 53.

⁴¹ Dopiero w przypadku budżetu na rok 2004 i 2005 część opisowa stała się załącznikiem do budżetu.

Opisany wyżej stan rzeczy dowodzi, że pracach nad łódzkim budżetem sprawnie działały mechanizmy demokracji parlamentarnej. W latach 1990–2002 o powołaniu zarządu gminy decydowała wyłoniona w Radzie większość; zarząd trwał, dopóki ta większość istniała⁴². Także w Łodzi zadaniem i wolą radnych wchodzących w skład większości było wspieranie w toku prac Rady projektów wniesionych przez organ wykonawczy. W sprawie tak ważnej, jak przyjęcie budżetu, mobilizacja strony rządzącej była największa, a radnych zazwyczaj wiązała dyscyplina – tak co do poparcia całego budżetu, jak również co do głosowania przeciw poprawkom negatywnie zaopiniowanym przez Zarząd⁴³. W takiej sytuacji opozycja z uwagi na to, że dysponuje jedynie mniejszością głosów, nie ma możliwości skutecznego przegłosowania swoich wniosków (zwłaszcza w sprawach najważniejszych); zgłasza je mimo to, odwołując się w ten sposób do opinii publicznej i prezentując swoje stanowisko. Gdy jednak wnoszeniu propozycji poprawek towarzyszy świadomość ich nieskuteczności, istnieje ryzyko i pokusa daleko idącego populizmu. W przypadku prac nad budżetem niebezpieczeństwo to jest jednak mniejsze – zasada równowagi budżetowej wymaga, by wnioskodawca wskazał źródło pokrycia proponowanych wydatków.

Głosowanie nad budżetem jest – obok podejmowania decyzji o absolutorium dla Zarządu Miasta – jednym z dwóch najważniejszych głosowań w Radzie Miejskiej, należało zatem spodziewać się liczego udziału radnych w takim głosowaniu. Mimo to w I kadencji Rady nawet przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu budżetu absencja była wysoka, w latach 1991–1993 nie brało udziału w głosowaniu co najmniej po 20 radnych (przy 80-osobowym składzie Rady). Natomiast przy przyjmowaniu budżetów na lata 1996, 1998–2000, 2002 w ostatecznym głosowaniu wzięło udział przynajmniej 70 radnych, a jeszcze wyższa była liczba obecnych tego dnia na sesji Rady (aż 78 w latach 1999–2000). Wyjaśnienia wymaga mała liczba uczestników głosowania nad budżetem na rok 1997 (zaledwie 47). Przyczyną było nie lenistwo radnych, ale demonstracja radnych prawicy (opozycyjnych wobec Zarządu Miasta członków klubów ŁPO-Liga Łódzka, Przymierze Konserwatywne oraz koła ROP), którzy nie wzięli udziału w głosowaniu, protestując wobec niepowołania w skład Komisji Rewizyjnej zgłoszonej kandydatki⁴⁴.

⁴² Por.: art. 28 u.s.t.

⁴³ Na brak realnego wpływu na treść uchwały budżetowej radni opozycji skarżyli się już w I kadencji samorządu – zob.: G. Matuszak, *Zapiski radnego*, Łódź 1992, s. 51. Na to, że poprawki opozycji były – co do zasady – oddalane, zwracano też uwagę w lokalnej prasie – zob.: k o w. [T. Kowalski], *Miliard złotych do wydania*, Express Ilustrowany, 29 I 1998; k o w. [T. Kowalski], *Podzielili miejską kasę*, Express Ilustrowany, 27 I 2000 r.

⁴⁴ Zob.: k o w. [T. Kowalski], *Podwyżki, podwyżki...*, Express Ilustrowany, 31 XII 1996; TOP, MS [T. Patora, M. Stelmasiak], *Bez opozycji*, Gazeta Łódzka, 31 XII 1996; woj., *Budżet dla Łodzi*, Wiadomości Dnia, 31 XII 1996.

W badanym okresie niemal wszystkie budżety Łodzi przyjmowane były wyraźną większością głosów. Jedynie budżet na rok 1994 przyjęto przewagą zaledwie siedmiu głosów, a budżet na rok 2002 – 12 głosów. Budżety na lata: 1991, 1992, 1995 przyjęto bez głosów przeciwnych. Zauważyć należy również, że z czasem malała liczba radnych niemających wyraźnego stanowiska w przedmiocie budżetu (za lub przeciw). Poczynając od głosowania nad budżetem na 1997 r., liczba radnych wstrzymujących się od głosu była minimalna.

Protokoły sesji budżetowych Rady pozwalają na stwierdzenie, że stopniowo rosła jakość prac nad projektem budżetu i świadomość radnych (w tym kolejnych przewodniczących Rady) co do treści norm określających tryb podejmowania tej najważniejszej w samorządzie uchwały. W pracach nad budżetem miasta na 1991 r. mogło się jeszcze zdarzyć, że pozytywnie przegłosowana przez Radę poprawka, wniesiona przez Komisję Zdrowia i Opieki Społecznej, została następnie (bez zmiany uchwały komisji) wycofana przez przewodniczącą Komisji radną Ewę Kralkowską⁴⁵. Podczas tej samej sesji radny Grzegorz Matuszak deklarował, że radni SdRP będą usatysfakcjonowani, gdy zgłaszany przez nich postulat znajdzie się w... protokole sesji⁴⁶. Przy uchwalaniu kolejnego budżetu zajmowano się *poprawkami*, które zmierzały do zmiany nie tyle kwot budżetu, co procentowych wskaźników wydatków na poszczególne cele⁴⁷. Na tej samej sesji rażąco naruszono regulamin Rady przy rozpatrywaniu poprawek – prowadzący obrady nie poddał pod głosowanie wniosku o przyjęcie poprawki, ale przeprowadził alternatywne głosowanie nad projektem wniesionym przez Zarząd (i to w pierwszej kolejności) i poprawką zgłoszoną przez radnego⁴⁸. Przy okazji przyjmowania budżetu zgłaszano też wnioski, których materia nie należała do zakresu kompetencji Rady Miejskiej; proponowano np. *zmodernizowanie oświetlenia ulic przez likwidację 4 z 6 lamp w rozecie [latarni]*, co miało pozwolić na zwiększenie środków na remonty dróg⁴⁹. W roku 1994 poddano pod głosowanie kwestię, czy zgłoszona propozycja poprawki może być poddana pod głosowanie; wątpliwości dotyczyły jej zgodności z prawem⁵⁰.

W kolejnych kadencjach również nie wszyscy radni byli świadomi, jakie prawne reguły rządzą przyjmowaniem budżetu. Na sesji w styczniu 2000 r. radna SLD Ewa Tomaszewska-Grzanek zgłosiła *poprawkę* do uzasadnienia

⁴⁵ *Protokół z 27 marca 1991 r.*, s. 10–12.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 12.

⁴⁷ *Protokół z 25 marca 1992 r.*, s. 22.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 21–22.

⁴⁹ *Protokół z 23 marca 1994 r.*, s. 49.

⁵⁰ Za poddaniem wniosku pod głosowanie nie opowiedział się nawet wnioskodawca – *Protokół z 28 grudnia 1994 r.*, s. 53.

projektu uchwały, nie zdając sobie sprawy, że uzasadnienie to jedynie materiał pomocniczy towarzyszący projektowi do chwili podjęcia uchwały⁵¹.

Warto dostrzec, że w badanym okresie zaistniała też sytuacja, w której zakwestionowano możliwość rozpatrywania projektu budżetu. Na sesji w dniu 10 III 1999 r. radni opozycyjnego Klubu AWS wskazali, że co prawda projekt budżetu został doręczony członkom Rady w dniu 29 XII 1998 r., ale dopiero na kilka dni przed sesją dostarczone radnym tekst obszernej autopoprawki, i w takim okresie radni nie byli w stanie zapoznać się z praktycznie nowym budżetem. Mimo takiego uzasadnienia wnioszek o zdjęcie projektu uchwały budżetowej z porządku obrad został przez Radę oddalony⁵².

Protokoły sesji budżetowych pozwalają również na ustalenie, w jakim zakresie (i z jakim skutkiem) korzystano podczas sesji budżetowych z pomocy zatrudnionych w Urzędzie Miasta radców prawnych. W pierwszej kadencji Rady z ustnych opinii korzystano zdecydowanie najczęściej i nie wywoływały one kontrowersji, natomiast po roku 1994 r. radców prawnych proszono o pomoc rzadko (jedynie trzykrotnie) i z reguły z miernym efektem. Podczas przyjmowania budżetu na rok 1995 radca prawny z rozbijającą szczerością oświadczyła, że nie potrafi odpowiedzieć na zadane pytanie, gdyż nie jest fachowcem, jeśli chodzi o prawo budżetowe i finanse⁵³. Na sesji budżetowej w marcu 1999 r. radca prawny pouczał radnych, że nie mogą oni zgłaszać poprawek do projektu budżetu, co należy – jego zdaniem – wyłącznie do Zarządu Miasta, a wnioski, które wypłyną od Klubów Radnych lub od radnych Zarząd Miasta, będzie musiał przyjąć i wprowadzić na sesję⁵⁴.

5

W tabeli 2 przedstawiono dane ilustrujące proces zmian uchwały budżetowej w kolejnych latach badanego okresu. Nietrudno dostrzec, że w II kadencji Rady Miejskiej wyraźnie wzrosła liczba nowelizacji uchwały budżetowej. W latach 1991–1992 było zaledwie kilka zmian rocznie, w latach 1993–1994 – kilkanaście, a w kolejnych latach liczba zmian zazwyczaj przekraczała 20, osiągając 29 w roku 2001. Wskazanie wszystkich przyczyn wzrostu częstotliwości nowelizacji budżetu wymagałoby pogłębionych badań, a analizie treści kolejnych podejmowanych przez Radę uchwał towarzyszyć winno ustalenie zmian prawa budżetowego. Należałoby nadto zbadać – wynikający z kolejnych

⁵¹ Protokół z 26 stycznia 2000 r., s. 34; wniosku radnej nie poddano pod głosowanie – *ibidem*, s. 52–53.

⁵² Protokół z 10 marca 1999 r., s. 2–3; por.: k., *Budżet uchwalony*, Wiadomości Dnia, 11 III 1999; Wiol. [W. Gnacikowska], *Łódź ma budżet*, Gazeta Łódzka, 11 III 1999.

⁵³ Protokół z 28 grudnia 1994 r., s. 52–53.

⁵⁴ Protokół z 10 marca 1999 r., s. 7; dopiero po interwencji wiceprzewodniczącego Rady doszło to korekty tej opinii – *ibidem*, s. 12.

Tabela 2: Uchwały Rady Miejskiej w Łodzi zmieniające uchwałę budżetową

Budżet na rok	Uchwały zmieniające uchwałę budżetową	Uchwały podjęte przed przerwą wakacyjną (w tym do 31 marca)	Uchwały podjęte po przerwie wakacyjnej (w tym od 15 grudnia)	Zmiany budżetu	Zmiany w budżecie	Zmiany zawarte w uchwałach dotyczących innych spraw	Zmiany w zakresie zadań własnych ^A	Zmiany w zakresie zadań zleconych ^A	Zmiany w zakresie porozumień ^A	Uchwały wynikające z włączenia kwot do budżetu itp.	Uchwały „obszerne”
1991	5	1 (0)	4 (2)	5	4	0	5	0	0	5	0
1992	3	0	3 (0)	1	2	0	1	2	0	3	0
1993	14	4 (0)	10 (2)	8	10	0	12	5	0	6	4
1994	12	4 (0)	8 (1)	10	8	0	10	4	0	8	10
1995	24	7 (2)	17 (5)	20	14	0	16	12	0	16	13
1996	17	6 (0)	11 (4)	15	8	0	13	5	0	12	6
1997	19	14 (1)	5 (2)	14	14	1	15	4	0	11	10
1998	21	16 (0)	5 (4)	10	16	9	15	4	0	10	6
1999	27	9 (0)	18 (10)	21	17	5	18	6	3	21	11
2000	23	8 (1)	15 (3)	20	11	2	13	7	5	19	9
2001	29	17 (3)	12 (3)	23	16	2	15	4	9	22	12
2002 ^B	13	10 (0)	5 (-)	13	8	0	7	5	1	13	7

A – oprócz uchwał dotyczących zmian budżetu w zakresie zadań zleconych, własnych i porozumień podejmowano również inne uchwały dotyczące nowelizacji budżetu; B – uwzględniono jedynie zmiany budżetu dokonane przed końcem trzeciej kadencji Rady, z których ostatnia przypada na dzień 9 X 2002 r.

uchwał budżetowych – zakres upoważnienia Zarządu Miasta do samodzielnego dokonywania przesunięć w budżecie (bez konieczności wnoszenia projektu uchwały Rady Miejskiej). Podstawową jednak przyczyną konieczności częstszego niż początkowo nowelizowania budżetu był znaczący wzrost środków, którymi dysponował samorząd oraz rozszerzanie katalogu powierzonych mu zadań. Od 1999 r. budżet Łodzi (jako miasta na prawach powiatu) był jednocześnie planem finansowym gminy i powiatu.

Dla badanych nowelizacji uchwały budżetowej przyjęto rozróżnienie na zmiany w budżecie i zmiany budżetu. To rozwiązanie stosowane było przez łódzkiego prawodawcę w tytułach kolejnych uchwał. Zmiany w budżecie oznaczają zwiększenie lub zmniejszenie globalnej kwoty dochodów lub wydatków budżetu, z czym mogło się wiązać wprowadzenie nowych tytułów (bądź skreślenie istniejących) lub zmiana przypisanych do nich kwot. Zmianami w budżecie są przesunięcia między jednostki klasyfikacji budżetowej, bez zmiany ogólnej sumy budżetu. Część uchwał skutkowałą jednocześnie zmianami budżetu i zmianami w budżecie; przesunięcia między działami lub rozdziałami były dokonywane niezależnie od zwiększenia lub zmniejszenia sumy dochodów lub wydatków budżetu⁵⁵. Z tabeli 2 wynika, że liczba uchwał w sprawie zmian budżetu nie odbiegała wyraźnie od liczby uchwał dotyczących zmian w budżecie. Zauważyć można również, że zmiany w budżecie nie zawsze były dokonywane uchwałą podejmowaną jedynie w tym celu, a niejednokrotnie towarzyszyły uchwałom dotyczącym innych spraw, dla realizacji których było konieczne zapewnienie środków budżetowych. Uchwały tego rodzaju były podejmowane dopiero po roku 1997, a największą ich liczbę – dziewięć – odnotowano w roku 1998⁵⁶.

Łódzki prawodawca już w tytułach uchwał nowelizujących budżet wskazywał zazwyczaj, czy zmiana następuje w zakresie zadań własnych czy zadań zleconych⁵⁷. Od roku 1999 wyodrębniano także uchwały zmieniające budżet

⁵⁵ Na przykład: uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXIII/1433/01 z dn. 27 VI 2001 r. w sprawie zmian budżetu miasta Łodzi na 2001 r. w zadaniach z zakresu administracji rządowej zleconych gminie; uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXIII/1434/01 z dn. 27 VI 2001 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Łodzi na 2001 rok w zakresie zadań wykonywanych na podstawie porozumień (umów) z jednostkami samorządu terytorialnego; uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXIII/1435/01 z dn. 27 VI 2001 rok w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 2001 r. w zakresie zadań własnych.

⁵⁶ Na przykład: uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr XXVIII/617/99 z dn. 30 XII 1999 r. w sprawie nabycia akcji spółki działającej pod firmą Bank Przemysłowy Spółka Akcyjną z siedzibą w Łodzi oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 1999 rok w zakresie zadań własnych; uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXV/1484/01 z dn. 5 IX 2001 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej i rzeczowej powodziannom oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 2001 rok w zakresie zadań własnych.

⁵⁷ Na przykład: uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr XVI/290/99 z dn. 2 VI 1999 r. w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 1999 rok w zakresie zadań własnych; uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr XVI/291/99 z dn. 2 VI 1999 r. w sprawie zmian

w zakresie porozumień – z organami administracji rządowej (czyli w zakresie zadań zleconych) lub z jednostkami samorządu terytorialnego (czyli w zakresie zadań własnych)⁵⁸. Przed rokiem 1996 podejmowano uchwały zmieniające budżet jednocześnie w zakresie zadań zleconych i zadań własnych⁵⁹. Liczby w tabeli 2 wskazują, że – co do zasady – zmiany uchwały budżetowej w zakresie zadań własnych były około dwukrotnie częstsze niż zmiany w zakresie zadań zleconych.

W tabeli 2 zebrano dane pozwalające na ustalenie, w której części roku budżetowego dokonywano najwięcej zmian gminnego planu przychodów i wydatków. Niewielka liczba nowelizacji w pierwszym kwartale wynikała w szczególności z tego, że nierzadko budżet przyjmowano dopiero w marcu. Z kolei duża liczba zmian dokonywanych w ostatnich dniach roku wynikała często z konieczności włączenia do budżetu (i odpowiedniego rozdysonowania) kwot dotacji i subwencji przekazywanych w końcu roku przez organy administracji rządowej. W zestawieniu wskazano również liczbę uchwał, w których zmiany budżetu wynikały z włączenia do budżetu nowych kwot, w szczególności w wyniku zwiększenia dotacji przyznawanych przez organy administracji rządowej; z podobnych przyczyn bywało konieczne również zmniejszenie kwot dochodów i wydatków⁶⁰. Wyodrębnienie tej grupy uchwał ma na celu wykazanie, że często zmiana budżetu wynikała z przyczyn niezależnych od władz gminy, a przy uchwalaniu budżetu nie dało się przewidzieć późniejszych zmian dotacji lub wysokości innych kwot włączanych do budżetu. Należy jednak zasygnalizować, że w większości należących do tej grupy uchwał – zwłaszcza w zakresie zadań własnych – przy okazji

budżetu oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 1999 rok w zadaniach z zakresu administracji rządowej zleconych gminie i wykonywanych przez powiat.

⁵⁸ Na przykład: uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXVIII/1551/01 z dn. 25 X 2001 r. w sprawie zmian budżetu miasta w Łodzi na 2001 rok w zadaniach wykonywanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej; uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXXX/1830/02 z dn. 22 V 2002 r. w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 2002 rok w zakresie zadań wykonywanych na podstawie porozumień (umów) z jednostkami samorządu terytorialnego. Na temat zadań własnych i zleconych gminy oraz zadań zleconych wykonywanych na podstawie porozumień (zadań powierzonych) – zob.: *Zarys finansów publicznych...*, s. 90–91.

⁵⁹ Na przykład: uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXVII/592/93 z dn. 15 XII 1993 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Łodzi na 1993 rok w zakresie zadań własnych i zleconych Gminie z zakresu administracji rządowej; uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr XIV/149/95 z dn. 31 V 1995 r. w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 1995 rok w zakresie zadań własnych, zleconych oraz programu pilotażowego.

⁶⁰ Na przykład: uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXVIII/671/97 z dn. 24 IX 1997 r. w sprawie zmian budżetu miasta Łodzi na 1997 rok w zakresie zadań własnych; uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LXXXIV/1862/02 z dn. 17 VII 2002 r. w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 2002 rok w zadaniach z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez powiat.

zmian budżetu dokonywano również zmian w budżecie, wynikających jedynie z woli władz samorządowych, a nie wprost z czynników zewnętrznych.

Dla uzupełnienia obrazu nowelizacji uchwały budżetowej wyodrębniono kategorię uchwał *obszernych*, zaliczając do niej te uchwały, w których większa od dziesięciu była liczba tytułów budżetu, w których następowała zmiana przypisanych do nich kwot⁶¹. Jedynie w latach 1994–1995 i 1997 *obszerna* była ponad połowa uchwał w sprawie nowelizacji uchwały budżetowej.

6

Badania nad uchwałami budżetowymi podejmowanymi w Łodzi prowadzą do wniosku, że określenie struktury dochodów i wydatków gminy pozostawało tym zadaniem, które członkowie władz miasta postrzegali jako szczególnie ważne i które często wywoływało spory i emocje. Co prawda podjęcie uchwały budżetowej należało do kompetencji Rady Miejskiej, ale w praktyce o treści budżetu decydował Zarząd Miasta, a jego pozycja umacniała się w kolejnych kadencjach Rady. Zarząd – zgodnie z przepisami obowiązujących ustaw – przedstawiał projekt uchwały budżetowej, a większość radnych, która zdecydowała o wyborze Prezydenta i Zarządu, popierała wniesiony projekt, dążąc do pozytywnego zaopiniowania go przez komisję Rady, a przede wszystkim odrzucając zgłaszane przez opozycję poprawki do projektu uchwały. Po ugruntowaniu podziału na większość i opozycję w połowie drugiej kadencji Rady – zmiany budżetu w dniu sesji Rady następowały jedynie za zgodą Zarządu Miasta, który bądź dokonywał stosowanej autopoprawki, bądź zachęcał do przyjęcia poprawki. Uprawnione zatem wydaje się (przynajmniej w przypadku dużych miast) poszukiwanie analogii pomiędzy ustrojem samorządu gminnego przed rokiem 2002 a systemem rządów parlamentarno-gabinetowych. W trakcie prac nad budżetem ujawniał się bowiem wyraźnie podział na większość popierającą Zarząd Miasta (a więc i wniesiony projekt budżetu) oraz opozycję, która wpływ na treść budżetu mogła mieć jedynie pod warunkiem, że udało się jej przekonać członków Zarządu do zgłaszanych propozycji. Nietrudno również dostrzec, że decyzje w sprawie podziału gminnych funduszy podejmowali nie tyle radni (nawet należący do większości), ale Zarząd Miasta. W praktyce bowiem to właśnie stanowisko Prezydenta i członków Zarządu przesądzało o przyjęciu lub odrzuceniu poprawek zgłaszanych do uchwały budżetowej.

⁶¹ Na przykład: uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr XVII/176/95 z dn. 12 VII 1995 r. w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 1995 rok w zakresie zadań własnych i zleconych gminie z zakresu administracji rządowej; uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr XLIX/1053/2000 z dn. 22 XI 2000 r. w sprawie zmian budżetu oraz zmian w budżecie miasta Łodzi na 2000 rok w zakresie zadań własnych.

Mimo tak wyraźnej dominacji Zarządu Miasta przy uchwalaniu budżetu, ryzykowny wydaje się wniosek, że Rada Miejska stała się jedynie pozbawioną realnej władzy fasadą. To jednak radni zdecydowali o wyborze Prezydenta i pozostałych członków Zarządu, i nadal posiadali prawo ich odwołania. Przewaga władzy wykonawczej jest zresztą cechą współczesnej demokracji parlamentarno-gabinetowej; o postawie większości w izbie decydują w praktyce członkowie rządu (z reguły liderzy ugrupowań sprawujących władzę).

Uchwalony budżet nie był trwały; nawet kilka razy w miesiącu dokonywano zmiany kwot dochodów i wydatków, co w wielu wypadkach wynikało z konieczności włączenia do budżetu kwot przypadających gminie z budżetu państwa. Liczba nowelizacji budżetu rosła z upływem czasu, co wiązać należy z rozszerzaniem katalogu zadań gminy i globalnej sumy budżetu. Podejmowanie uchwał budżetowych odbywało się bez istotnych naruszeń prawa – tak obowiązujących ustaw, jak i regulaminu Rady Miejskiej oraz uchwał Rady określających procedurę prac nad budżetem. W odniesieniu do tej ostatniej kategorii aktów zauważyć należy, że w Łodzi nie udało się stworzyć trwałej uchwały uszczegółwiającej zasady opiniowania i przyjmowania budżetu, a te obowiązujące zmieniano zbyt często.

