



REGIONALNA IZBA  
OBRACHUNKOWA W ŁODZI

ul. Ogrodowa 28d, 91-065 Łódź

email: lodz@rio.gov.pl ePUAP: /RIOLODZ/SkrytkaESP

tel. (42) 306 70 60, 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, 3 października 2023 r.

WA 4120 - 45/2023-w

Prezydent Miasta Bełchatowa

Urząd Miasta Bełchatowa  
ul. Kościuszki 1  
97-400 Bełchatów

*Szanowna Pani Prezydent,*

W odpowiedzi na pismo Pani Prezydent zawierające prośbę o udzielenie wyjaśnienia: „Czy organ stanowiący JST może dokonać zmian w uchwalonym budżecie, bez zgody organu wykonawczego, które modyfikują propozycje przedłożone przez organ wykonawczy, w ramach zaproponowanych zmian lub wykraczając poza zakres proponowanych zmian ujętych w projekcie uchwały Rady gminy w sprawie zmian w budżecie, nie powodując zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków i jednocześnie zwiększenia deficytu? – uprzejmie informuję, że w sprawie tej Izba podziela stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2023 r. (I GSK 257/22).

Jak zauważył m.in. NSA w powołanym wyżej wyroku „rozpatrując przedłożenie (inicjatywę uchwałodawczą) organu wykonawczego w sprawie uchwalenia budżetu lub jego zmiany, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w tak zainicjowanym postępowaniu uchwałodawczym, nie może dokonywać takich zmian w tym przedłożeniu, których przyjęcie skutkowałoby spowodowaniem zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków przy jednoczesnym zwiększeniu deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, chyba że uzyska w tym względzie akceptację organu, który wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą. Tym samym, z powyższego wynika, że w sprawach budżetowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ograniczony jest w prawie wprowadzania takich propozycji poprawek do wniesionego projektu uchwały budżetowej lub uchwały w sprawie zmiany budżetu w trakcie jego wykonywania, których skutkiem byłaby opisana sytuacja, a ograniczenie to ma charakter względny, bo determinowany zgodą/brakiem zgody organu wykonawczego. Z przywołanej regulacji wynika tym samym również, że w zakresie kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawach budżetowych realizowanych bez wymogu uzyskania zgody organu wykonawczego mieściłyby się natomiast takie propozycje poprawek do wniesionego projektu uchwały budżetowej lub projektu uchwały w sprawie zmiany budżetu, których przyjęcie w głosowaniu nie skutkowałoby zwiększeniem deficytu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego w związku ze zmniejszeniem dochodów lub zwiększeniem wydatków budżetu.

Jednocześnie, co wymaga szczególnego podkreślenia z punktu widzenia przedstawionych uwag oraz istoty sporu prawnego w rozpatrywanej sprawie, organ stanowiący podejmując, na podstawie przedłożenia organu wykonawczego, uchwałę o zmianie uchwały budżetowej, nie dość, że nie jest uprawniony do wprowadzania do niego takich zmian, których przyjęcie skutkowałoby zwiększeniem deficytu budżetowego, to również i wprowadzania do niego z własnej inicjatywy takich propozycji poprawek, których przyjęcie wykraczałyby poza zakres przekazanej mu do rozpatrzenia i uchwalenia materii. Innymi słowy, nie jest on uprawniony do

wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nieobjętych projektem. Projekt uchwały dotyczący konkretnych kwestii wyznacza w ten sposób organowi stanowiącemu ramy, w których może on nadać podejmowanej uchwale określony kształt. Do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest więc wystarczająca inicjatywa organu wykonawczego w jakimkolwiek zakresie, lecz musi ona dotyczyć ściśle określonej materii budżetowej (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 276/09).

Uwzględniając przedstawiony powyżej kierunek wykładni przywołanych przepisów ustawy o finansach publicznych stwierdzić należy, że z punktu widzenia prawidłowego ich stosowania, tj. innymi słowy oceny, czy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując, na podstawie przedłożenia organu wykonawczego, uchwałę w sprawie zmiany uchwały budżetowej operuje w granicach wyznaczonych treścią przepisów art. 233 pkt 3 i art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, czy też granice te przekracza, istotne znaczenie ma to, czy wprowadzane do tego przedłożenia zmiany mieszczą się w jego przedmiotowym zakresie, czy też poza zakres ten wykraczają. W tej mierze, istotne kryterium oceny stanowi treść wniesionego projektu uchwały o zmianie budżetu w relacji do treści podjętej uchwały o zmianie uchwały budżetowej. 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. Jak bowiem już to podkreślono, związanie organu stanowiącego inicjatywą uchwałodawczą organu wykonawczego w sprawie zmiany budżetu, nie oznacza braku możliwości decydowania przez ten organ o kształcie zaproponowanych zmian w granicach wynikających z dyspozycji art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w przedstawionym powyżej jego rozumieniu. Organ stanowiący może bowiem nie tylko dokonać zmian w uchwale budżetowej, zgodnie z wniesionym projektem tych zmian, bądź zmiany te w całości lub w części odrzucić, lecz także może przesądzić o ostatecznym ich kształcie (zob. wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13, publ. [www.orzeczenia.gov.pl](http://www.orzeczenia.gov.pl))”.

Z poważaniem

PREZES  
Regionalnej Izby Administratywnej w Łodzi  
dr Ryszard Paweł Krawczyk

