



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 czerwca 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Przemysław Krzykowski
Sędziowie	sędzia WSA Andrzej Brzuzy
	sędzia WSA Anna Janowska (sprawozdawca)
Protokolant	specjalista Monika Rząp

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 czerwca 2026 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Olecku
na uchwałę Rady Miejskiej w Gołdapi
z dnia 30 września 2025 r., nr XXXIII/187/2025
w przedmiocie zmiany budżetu Gminy Gołdap na 2025 rok
stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej załącznika nr 3 w dziale
752 rozdział 75295 paragraf 6050 w zakresie zmniejszenia wydatków o kwotę 50.000 zł
na adaptację budynku po byłej kotłowni na magazyn OC (dokumentacja projektowo-
techniczna) oraz w dziale 801 rozdział 80101 paragraf 6050 w zakresie zwiększenia
wydatków o kwotę 50.000 zł na dostawę, zakup i montaż poręczy i uchwyty w ciągach
komunikacyjnych głównego budynku szkoły.



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
SEKRETARZ SĄDOWY
[Signature]
Weronika Cwiek

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Olecku (dalej jako: „Prokurator”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 września 2025 r. numer XXXIII/187/2025 w sprawie zmiany budżetu Gminy Gołdap na 2025 rok (Dz. Urz. Woj. Warmińsko- Mazurskiego z 2025 r., poz. 3629) w części, tj. w zakresie: § 2 ust. 2 - załącznika nr 3, działu 752, rozdziału 75295, paragrafu 6050, zadania „Adaptacja budynku po byłej kotłowni na magazyn OC (Dokumentacja projektowo/techniczna)” - w jakim dotyczy zmniejszenia wydatków o kwotę 50.000 złotych, oraz § 2 ust. 2 - załącznika nr 3, działu 801, rozdziału 80101, paragrafu 6050, zadania „Dostawa, zakup i montaż poręczy i uchwytów w ciągach komunikacyjnych głównego budynku szkoły” - w jakim dotyczy zwiększenia wydatków o kwotę 50.000 złotych, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały ww. zakresie.

Zaskarżonej uchwale zarzucono wydanie jej z istotnym naruszeniem prawa materialnego w postaci:

1. art. 233 pkt 3 w zw. z art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t.: Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.), dalej jako: „u.f.p.”, poprzez ich błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie polegające na wkroczeniu organu stanowiącego gminy we wskazaną w w/w przepisach inicjatywę uchwałodawczą w sprawie sporządzenia projektu zmian w budżecie gminy i dokonanie zmian w uchwale budżetowej nr XXXIII/187/2025 w sprawie zmiany budżetu na 2025 rok, w zakresie nieobjętym projektem tej uchwały przedłożonym przez Burmistrza Gołdapi, na które organ wykonawczy nie wyraził zgody, oraz
2. art. 18 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t.: Dz. U. z 2026 r., poz. 662), dalej jako: „u.s.g.”, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na podjęciu przez Radę Miejską w Gołdapi inicjatywy w zakresie zmian w budżecie Gminy Gołdap na 2025 r., podczas gdy wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy należy do organu wykonawczego.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że kompetencje organów gminy w zakresie kształtowania budżetu zostały określone w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o finansach publicznych. Analiza treści skarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że uchwała ta jest sprzeczna z przepisami wskazanych aktów prawnych. Zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g., za prawidłową gospodarkę finansową

odpowiada wójt/burmistrz, któremu przysługuje prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy, zaś do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu o czym stanowi art. 18 ust. 2 pkt 4 tejże ustawy. Szczegółowe wytyczne w tym zakresie zostały zawarte w ustawie o finansach publicznych, której przepisy precyzują, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (art. 233 pkt 3 u.f.p.) i bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 240 ust. 2 u.f.p.).

W dniu 30 września 2025 r. Rada Miejska podjęła inicjatywę w sprawie zmiany budżetu Gminy na 2025 r., w wyniku której zmniejszono kwotę wydatków majątkowych w ramach zadania „Adaptacja budynku po byłej kotłowni na magazyn OC (Dokumentacja projektowo/techniczna)” o 50.000 złotych i zwiększono kwotę wydatków w ramach zadania „Dostawa, zakup i montaż poręczy i uchwytów w ciągach komunikacyjnych głównego budynku szkoły” o 50.0000 złotych. Wprowadzając przedmiotową zmianę, Rada Miejska naruszyła w sposób istotny art. 233 pkt 3 i art. 240 ust. 2 u.f.p. oraz z art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. z uwagi na fakt, że podejmując uchwałę w sprawie zmian w budżecie gminy, przekroczyła zakres swoich kompetencji, bowiem dokonała takich zmian w budżecie, które nie były objęte inicjatywą uchwałodawczą organu wykonawczego i na które Burmistrz nie wyraził zgody.

Na poparcie swojego stanowiska Prokurator przytoczył wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 listopada 2023 r., sygn. akt. I GSK 104/20 oraz wyroki: WSA w Olsztynie z 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt I SA/OI 553/14; z 26 maja 2022 r., sygn. akt I SA/OI 226/22; WSA w Szczecinie z 24 czerwca 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 381/2 i WSA Białymstoku z 22 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Bk 554/08.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Gołdapi wniosła o oddalenie skargi w całości.

Uzasadniając w pierwszej kolejności odstępstwo do zasady, że organy gminy przed sądem administracyjnym reprezentuje Burmistrz, Rada Miejska wyjaśniła, że kwestionowaną uchwałą dokonała zmiany w budżecie Gminy Gołdap, której Burmistrz sprzeciwiał się, a dodatkowo Burmistrz wnioskiem z 17 października 2025

r. zwrócił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o zbadanie zgodności z prawem uchwały. Powyższe oznacza, że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne uzasadniające reprezentowanie organu przez Przewodniczącą Rady Miejskiej, których nieuwzględnienie mogłyby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej (uchwała NSA z 13 listopada 2012 r. sygn. I OPS 3/12).

Natomiast wnosząc o oddalenie skargi, Rada Miejska podniosła, że poprawność podjęcia uchwały była badana przez RIO w Olsztynie na wniosek Burmistrza Gołdapi z 17 października 2025r. Kolegium RIO w dniu 5 listopada 2025 r. orzekło, że uchwała została podjęta zgodnie z prawem, co wykluczyło podstawy do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Zaskarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody, co również potwierdza jej legalność. Jak wskazano, kompetencja rady gminy do uchwalania budżetu i dokonywania w nim zmian nie może być interpretowana zawężająco. Rada posiada uprawnienia do decydowania o treści aktu, a inicjatywa uchwałodawcza Burmistrza nie czyni z Rady jedynie organu akceptującego gotowe projekty. Wprowadzona zmiana dotyczyła przesunięcia kwoty 50.000 zł pomiędzy zadaniami inwestycyjnymi (zmniejszenie wydatków na dokumentację projektowo/techniczną adaptacji budynku po byłej kotłowni na magazyn OC i zwiększenie na dostawę, zakup i montaż poręczy w szkole), co nie spowodowało zwiększenia deficytu ani zmniejszenia dochodów. Zgodnie z orzecznictwem NSA oraz WSA w Olsztynie (sygn. akt I SA/OI 553/14), organ stanowiący może przesądzić o ostatecznym kształcie zmian budżetowych w granicach określonych przez art. 240 ust. 2 u.f.p., co zostało dopełnione.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t.: Dz. U. z 2026 r. poz. 143), dalej: „p.p.s.a.”, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej

sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011; a także wyroki NSA: z 5 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07; z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 22/08; z 27 października 2010 r., sygn. akt I OSK 73/10; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych; CBOSA; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, podobnie jak pozostałe orzeczenia sądowe, o ile nie wskazano innego publikatora), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarzania aktów prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 5 czerwca 2014 r.; sygn. akt II OSK 117/13).

Spór w sprawie dotyczy zagadnienia z zakresu wykonania przez Burmistrza Gołdapi inicjatywy uchwałodawczej w sprawie zmiany budżetu w wymiarze, który odnosi się do jego wpływu na zakres związania tą inicjatywą Rady Miejskiej w Gołdapi, jako organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a przez to, wpływu na treść i zakres kompetencji uchwałodawczych tego organu w sprawach budżetowych.

Stosownie do art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. wójtowi przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy.

Ponadto zgodnie z art. 233 u.f.p. inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały: 1) budżetowej, 2) o prowizorium budżetowym, 3) o zmianie uchwały budżetowej - przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

Stosownie zaś do art. 238 ust. 1 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej: 1) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, 2) regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania - do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zgodnie z art. 238 ust. 2 u.f.p. wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej: 1) uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej; 2) inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234. Opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, o czym stanowi art. 238 ust. 3 u.f.p.

Stosownie do art. 240 ust. 2 u.f.p. bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie zaś z art. 247 ust. 1 u.f.p. budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd.

Z powyższych unormowań wynika, że w procedurze uchwalania budżetu można wyodrębnić kilka etapów, poczynając od sporządzenia projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy, poprzez przedłożenie tego projektu organowi stanowiącemu, rozpatrzenie projektu i ewentualne skorygowanie budżetu przez ten organ, na podjęciu uchwały budżetowej skończywszy. Etapy te następują kolejno po sobie, a udział w nich poszczególnych organów jednostki samorządu terytorialnego i ich kompetencje są określone przepisami ustaw ustrojowych i ustawy o finansach publicznych dotyczącymi trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Na podstawie tych regulacji w procedurze budżetowej należy wyraźnie rozgraniczyć fazę opracowania projektu uchwały budżetowej i jego przedstawienia organowi stanowiącemu - inicjatywę uchwałodawczą organu wykonawczego oraz fazę uchwalenia budżetu w drodze podjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący.

Prawo inicjatywy sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje na zasadzie wyłączności zarządowi jednostki samorządu terytorialnej (art. 233 u.f.p.), zaś wyłączną prerogatywą organu stanowiącego jest prawo podejmowania uchwały budżetowej, obejmujące nie tylko uprawnienie do przyjęcia uchwały, lecz przede wszystkim do kształtowania jej treści. Podejmując uchwałę, rada (sejmik) wyraża wolę w zakresie tego, co ma być uchwalone, czyli nadaje uchwale budżetowej ostateczny kształt. Inicjatywa uchwałodawcza zarządu co do zasady nie pozbawia organu stanowiącego możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów. Mogą zachodzić jednak wyjątki polegające np. na ograniczeniu prawa organu stanowiącego do kształtowania treści stanowiącego aktu czy nawet związania go treścią projektu aktu, który ma być uchwalony (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2007 r., sygn. akt II GSK 82/07, Lex nr 1012043).

Za słusznością wyżej wyrażonego poglądu przemawia nie tylko orzecznictwo sądów administracyjnych (por. wyroki: WSA w Szczecinie z 24 czerwca 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 381/21; NSA z 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13; WSA w Łodzi z 17 października 2013 r., sygn. akt I SA/Łd 1014/13; NSA z 29 września 2011

r., sygn. akt II GSK 984/10), ale również treść art. 258 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić organ wykonawczy do samodzielnego wprowadzania innych niż określone w art. 257 u.f.p. zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami, gdyż „dokonywanie przeniesień wydatków między działami jest w istocie zmianą budżetu gminy i podobnie jak uchwalenie budżetu należy ono do wyłącznych kompetencji organu stanowiącego gminy” (wyrok WSA w Łodzi z 17 października 2013 r., sygn. akt I SA/Łd 1014/13, Lex nr 1473960; zob. też E. Lotko [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. M. Salachna, M. Tyniewicki, Warszawa 2024, art. 258).

Wyłączne prawo do inicjatywy uchwałodawczej przysługujące organowi wykonawczemu oznacza w szczególności, że organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie może niejako „przy okazji” zgłoszonych w projekcie zmian wprowadzać własnych poprawek w kwestiach nieobjętych tym projektem. Zmiany takie są dopuszczalne jedynie w przypadku wyrażenia na nie zgody przez organ wykonawczy (por. wyrok WSA w Białymstoku z 22 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Bk 554/08).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 grudnia 1999 r., sygn. akt III SA 2201/99 (ONSA 2001/2/7) stwierdził, że wyłączna kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalenia budżetu tej jednostki obejmuje także prawo do dokonywania w nim zmian już po jego uchwaleniu. Natomiast przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały należy do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta, art. 52 ust. 1 i 2 u.s.g. i art. 233 u.f.p.). Wójt (burmistrz, prezydent) wykonuje budżet gminy, co obejmuje szereg czynności faktycznych i prawnych, polegających ogólnie na zapewnieniu realizacji dochodów i wydatków oraz, co istotne, ponosi odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie budżetu (art. 60 ust. 1 u.s.g.). Ograniczenie kompetencji organu stanowiącego w zakresie podejmowania uchwały budżetowej oraz dokonywania zmian tej uchwały w ciągu roku budżetowego, jako wyjątek od zasady może nastąpić jedynie na podstawie ustawy i powinno być interpretowane zawężająco.

Ponadto, jak wskazał NSA w wyroku z 18 stycznia 2023 r., sygn. akt I GSK 257/22, wykładnia przepisu art. 240 ust. 2 u.f.p. prowadzi do wniosku, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczony w kształtowaniu treści uchwały budżetowej - w tym także dotyczącej zmiany budżetu w trakcie roku budżetowego - tylko w takim zakresie, jaki wyraźnie z niego wynika (por. również

wyrok NSA z 16 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 224/10; wyrok NSA z 21 czerwca 2007 r., sygn. akt II GSK 82/07; wyrok NSA z 19 marca 2008 r., sygn. akt II GSK 427/07, w których wskazany kierunek interpretacji przyjmowany był w odniesieniu do regulacji zawartej w art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., stanowiącej odpowiednik przepisu art. 240 ust. 2 aktualnie obowiązującej ustawy).

Oznacza to, że 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 art. 240 ust. 2 u.f.p. 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 takie propozycje poprawek do 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 podkreślić należy, co szczególnie zaakcentował NSA w przywoływanym powyżej wyroku w sprawie o sygn. akt I GSK 257/22, że 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 wykraczałoby 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 dotyczy konkretnych kwestii i 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 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 276/09).

Reasumując, organ stanowiący jest uprawniony do dokonywania zmian w uchwale budżetowej w trakcie roku budżetowego. Warunkiem korzystania przez radę gminy z kompetencji do uchwalania zmian budżetu jest jednak zachowanie procedury przewidującej określoną rolę organu wykonawczego. Jak już wskazano powyżej, do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego należy przygotowanie projektu uchwały budżetowej oraz inicjatywa zmian tej uchwały (art. 52 ust. 1 i 2 u.s.g. i art. 233 u.f.p.).

Działanie wykraczające poza wskazaną inicjatywę organu wykonawczego stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa. Przyjęcie stanowiska, że w przypadku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą zmian w określonej części uchwały budżetowej, organ stanowiący uzyskiwałby możliwość wprowadzenia zmian w każdej innej części tej uchwały prowadziłoby do oczywistego ograniczenia ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego odnośnie wyłączności inicjatywy uchwałodawczej. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który odpowiada za realizację uchwały budżetowej, nie może być pozbawiony wpływu na zakres przedmiotowy dokonywanych zmian w tej uchwale.

Propozycja zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. W przypadku, gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację (zgode). Również w przypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nieobjęte tą inicjatywą musi uzyskać zgodę organu wykonawczego. Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, niepozostawiający żadnych wątpliwości (wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 276/09). Tym samym w sprawach budżetowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ograniczony jest w prawie wprowadzania propozycji poprawek do wniesionego projektu uchwały budżetowej lub uchwały w sprawie zmiany budżetu w trakcie jego wykonywania, a ograniczenie to ma charakter względny, bo determinowany zgodą/brakiem zgody organu wykonawczego.

Rada gminy może uchwalać zmiany w budżecie w innym kształcie, niż proponowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i zwiększeniu wydatków, które nie prowadzą do wzrostu deficytu, lecz inaczej rozkładają proporcje (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2004 r., I SA/Wr 3239/03, Wspólnota 2004, nr 24, s. 56). W pojęciu tym nie mieści się jednakże wprowadzanie do budżetu wydatków związanych z zadaniami, które nie zostały przedstawione w projekcie zmian tego budżetu.

W konsekwencji należy stwierdzić, że do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest wystarczająca inicjatywa organu wykonawczego w jakimkolwiek zakresie, lecz musi ona dotyczyć ściśle określonej materii.

W powyższym zakresie 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, 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 już 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 u.f.p. 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 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 163/13).

W przedłożonym w rozpoznawanej sprawie projekcie w sprawie zmiany budżetu Gminy Gołdap na 2025 rok ujęto w załączniku nr 3 zmianę planu wydatków Gminy w działach 600, 750, 754, 851, 900 i 926. Zatem propozycje ujęte w projekcie organu wykonawczego dotyczyły konkretnych wydatków, w tym konkretnych inwestycji. Natomiast wprowadzona przez Radę Miejską w Gołdapi zmiana dotyczyła nowej inwestycji, nieujętej we wspomnianym projekcie, czyli zwiększenia wydatków w dziale 801 rozdział 80101 paragraf 6050 o kwotę 50.000 zł na dostawę, zakup i montaż poręczy i uchwyty w ciągach komunikacyjnych głównego budynku szkoły, przy jednoczesnym pomniejszeniu wydatków w dziale 752 rozdział 75295 paragraf 6050 o kwotę 50.000 zł na adaptację budynku po byłej kotłowni na magazyn OC. Rada Miejska wprowadziła zatem w miejsce wydatków zaproponowanych przez

Burmistrza nowe zadanie, które nie zostało ujęte w projekcie. W trakcie sesji Rady Miejskiej Burmistrz nie wyraził zgody na zaproponowaną poprawkę. Zatem Rada Miejska w Gołdapi podjęła uchwałę bez stosownej inicjatywy Burmistrza w tym zakresie. Zmiany dokonane przez Radę Miejską wykraczają poza zakres przedmiotowy zmian zaproponowanych w przedłożonym przez Burmistrza projekcie zmian do uchwały budżetowej.

Zdaniem Sądu, w tej sytuacji bez znaczenia pozostaje to, czy nowelizacja uchwały budżetowej wiązałaby się ze zwiększeniem wydatków lub ograniczeniem dochodów, skutkujących wzrostem deficytu. Rada Miejska nie mogła bowiem sama wystąpić z inicjatywą modyfikacji projektu zmiany uchwały budżetowej poprzez wprowadzenie nowego zadania. Mógł wystąpić o to jedynie Burmistrz i wówczas dopuszczalne byłoby procedowanie w tym zakresie, a także nadawanie ostatecznego kształtu zaproponowanym zmianom. Wynikającemu z art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz z art. 233 pkt 3 u.f.p. uprawnieniu Burmistrza do wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej w zakresie zmian budżetu odpowiada ciążąca na Radzie Miejskiej powinność rozpatrzenia wniesionego projektu. W ramach prac podjętych nad projektem organ stanowiący może zmieniać kształt tego projektu. Jednak zmiany do projektu uchwały przedłożonego przez Burmistrza podlegają ograniczeniom wynikającym z istoty pojęcia inicjatywy w zakresie stanowienia prawa. Granicami możliwych zmian jest zatem zakres treściowy projektu. W przypadku uchwalania zmian uchwały budżetowej Rada Miejska może wprowadzać zmiany konieczne ze względu na poprawność czy efektywność regulacji proponowanej przez Burmistrza - będą to zatem zmiany, służące udoskonaleniu czy modyfikacji projektu zmiany uchwały budżetowej, ale zawsze w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem założenia organu wykonawczego.

Z powyższego wynika, że dokonując zmian w uchwale budżetowej Rada Miejska w Gołdapi mogła jedynie poruszać się w granicach projektu w tym zakresie, jaki został przedłożony przez Burmistrza. Nie mogła wykraczać poza jego zakres, ani też dokonywać przesunięć środków czy wprowadzać nowe zadania z własnej inicjatywy. Uprawnienie tego rodzaju nie wynika bowiem ani z przepisów u.s.g., ani z przepisów u.f.p.

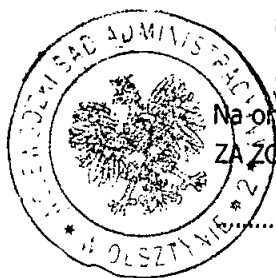
W świetle powyższych rozważań i ustaleń faktycznych, które są bezsporne, organ stanowiący z naruszeniem treści art. 240 ust. 2 w zw. z art. 233 pkt 3 u.f.p. z własnej inicjatywy dokonał zmian nieobjętych projektem Burmistrza, to jest w załączniku nr 3 w dziale 752 rozdział 75295 paragraf 6050 dokonał zmniejszenia

wydatków o kwotę 50.000 zł na adaptację budynku po byłej kotłowni na magazyn OC (dokumentacja projektowo-techniczna) oraz w dziale 801 rozdział 80101 paragraf 6050 w zakresie dokonał zwiększenia wydatków o kwotę 50.000 zł na dostawę, zakup i montaż poręczy i uchwytów w ciągach komunikacyjnych głównego budynku szkoły. Wprowadzenie zmian w uchwale budżetowej przez organ stanowiący, które nie były objęte inicjatywą Burmistrza było niedopuszczalne. Nie była bowiem wystarczająca inicjatywa organu wykonawczego w jakimkolwiek zakresie, lecz musiała ona dotyczyć ściśle określonej materii. Tylko w tym zakresie organ stanowiący mógł dokonać ingerencji w treść przedłożonego przez Burmistrza projektu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się w szczególności wydanie aktu z naruszeniem: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów prawa materialnego - np. przez wadliwą ich wykładnię, przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jak również wydanie uchwały bez podstawy prawnej (np. wyroki NSA: z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 117/11; z 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 412/11).

W konsekwencji zaskarżona uchwała jest nieważna we wskazanej części z mocy prawa, gdyż została podjęta z naruszeniem art. 240 ust. 2 u.f.p. w zw. z art. 233 u.f.p.

Mając powyższe okoliczności na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SEKRETARZ SĄDOWY

Weronika Cwiek