

DAWID CZESYK<sup>1</sup>

# Kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Glosa krytyczna wyroku NSA z dnia 18 stycznia 2023 r.  
sygn. I GSK 257/22 oraz wyroku WSA w Opolu  
z dnia 23 czerwca 2023 r. sygn. I SA/Op 150/232

Wpłynął: 4.07.2025. Akceptacja: 30.09.2025

## Streszczenie

Przedmiotem niniejszej glosy jest analiza treści wyroku NSA z dnia 18 stycznia 2023 r. sygn. I GSK 257/22 oraz, stanowiącego konsekwencję ww. orzeczenia, wyroku WSA w Opolu z dnia 23 czerwca 2023 r. sygn. I SA/Op 150/23. W tytułowych orzeczeniach sądy zajęły stanowisko, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest ograniczony w możliwość kształtowania budżetu i jego zmiany nie tylko dyrektywą wyrażoną w art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, lecz także treścią projektu uchwały, przedłożonego przez organ wykonawczy. Celem niniejszego opracowania jest analiza ww. orzeczeń z uwzględnieniem roli ustrojowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W wyniku zastosowania metody dogmatyczno-prawnej, związanej z analizą stanu normatywnego oraz stanowisk dyskursu naukowego, należy przyjąć, że ograniczenia kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalenia budżetu lub jego zmiany, wynikają z litery prawa, a jej interpretacja nie powinna być dokonywana w sposób rozszerzający, na korzyść organu, którego ustrojowe umocowanie wskazuje na pewną dozę podległości.

**Słowa kluczowe:** budżet, jednostki samorządu terytorialnego, organy,  
kompetencje.

<sup>1</sup> Dr Dawid Czesyk – Uniwersytet Szczeciński (Polska), e-mail: [dawid.czesyk@usz.edu.pl](mailto:dawid.czesyk@usz.edu.pl); ORCID: 0000-0002-0164-9296.

<sup>2</sup> Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

DAWID CZESYK

# Competences of the Decision-Making Body of a Local Government Unit in the Scope of Adopting the Budget of a Local Government Unit.

A critical Commentary on the Judgment of the Supreme Administrative Court of January 18, 2023, I GSK 257/22 and the Judgment of the Provincial Administrative Court in Opole of June 23, 2023, I SA/Op 150/233

## Abstract

The subject of commentary is the analysis of the judgment of the Supreme Administrative Court of January 18, 2023 (case reference: I GSK 257/22) and judgment of the Provincial Administrative Court in Opole of June 23, 2023 (case reference: I SA/Op 150/23). In the judgments referred to in the title, the courts took the position that the decision-making body of a local government unit is limited in its ability to shape the budget and change it not only by the directive expressed in Art. 240 section 2 of the Public Finance Act, but also the content of the draft resolution submitted by the executive body. The aim of this study is to analyze the above-mentioned rulings, taking into account the systemic role of the decision-making body of the local government unit. As a result of the application of the dogmatic-legal method related to the analysis of the normative state and positions of scientific discourse, it should be assumed that the limitations on the competences of local government bodies in terms of adopting the budget or changing it result from the letter of the law, and its interpretation should not be made in an extended way, in favor of a body whose constitutional authorization indicates a certain degree of subordination.

**Keywords:** local governments units, budget, competences, local government bodies.

---

<sup>3</sup> The research in this article has not been supported financially by any institution.

## Wprowadzenie

Zgodnie z postanowieniami samorządowych ustaw ustrojowych<sup>4</sup> do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) należy uchwalanie budżetu (art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., art. 12 pkt 5 u.s.p. oraz art. 18 pkt 6 u.s.w.). Z powyższymi przepisami skorelowane są rozwiązania ustawy o finansach publicznych<sup>5</sup>, która w art. 239 i in. wyraźnie określa organ stanowiący jako właściwy do uchwalenia budżetu. Również rola organu wykonawczego w zakresie dotyczącym planowania i prowadzenia gospodarki finansowej JST została precyzyjnie uregulowana przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 233 u.f.p. to organ wykonawczy JST posiada wyłączną kompetencję przedłożenia projektu uchwały budżetowej i jego zmiany. Ponadto w myśl art. 30 ust. 2 pkt 4 i art. 60 u.s.g., art. 32 ust. 2 pkt 4 i 60 u.s.p. oraz 41 ust. 2 pkt 3 i art. 70 u.s.w., do wyłącznej kompetencji zarządu JST należy wykonywanie budżetu i prowadzenie gospodarki finansowej JST. A zatem ustawodawca wyposażył zarząd JST w kompetencję inicjowania postępowania uchwałodawczego w zakresie uchwały budżetowej oraz wykonywanie uchwały budżetowej, zaś organ stanowiący w kompetencję jego uchwalania, tj. ustalania planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu JST. System finansów samorządowych został zatem skonstruowany na zasadzie współdziałania i kooperacji organów<sup>6</sup>.

## Stan faktyczny i ocena sądów administracyjnych

W glosowanym wyroku NSA z dnia 18 stycznia 2023 r. o sygn. I GSK 257/22 oraz stanowiącego jego konsekwencję, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 23 czerwca 2023 r. o sygn. I SA/Op 150/23, ocenę stanowił zakres kompetencji organu stanowiącego JST w zakresie wprowadzania zmian

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.), dalej u.s.g., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.), dalej u.s.p., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 581), dalej u.s.w.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.), dalej u.f.p.

<sup>6</sup> WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 października 2014 r. sygn. I SA/Kr 1421/14, Lex el. nr 1533447.

w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej JST, a oparty był na następującym stanie faktycznym. Na podstawie uchwały nr XXX/354/21 z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy B. na 2021 r. oraz zmiany uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy B. na 2021 r., Rada Miejskiej ustaliła w dziale 926 „Kultura fizyczna”, rozdziale 92695 „Pozostała działalność” wydatki majątkowe w wysokości 3 000 000,00 zł, z przeznaczeniem na realizację zadania: Utworzenie wielopokoleniowej strefy aktywizacji społecznej i bezpiecznego wypoczynku na obiekcie rekreacyjnym przy ul. (...) polegającej na przebudowie budynku tzw. Wodnika oraz budowie elementów małej architektury, siłowni plenerowej, placu zabaw, ścianki wspinaczkowej, parku linowego, boisk do piłki koszykowej i nożnej, parkingu dla rowerów oraz budowę zaplecza sanitarnego, bez 3 otwartych niecek basenowych. Powyższa uchwała została podjęta na skutek przedłożenia przez organ wykonawczy projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej, w którym w ramach w dziale 926 „Kultura fizyczna”, rozdziale 92695 „Pozostała działalność” zaplanowano wydatki w wysokości 3 000 000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadania objętego dofinansowaniem z budżetu państwa, tj. „Budowa kompleksu basenowego przy ul. (...) w B. 3.000.000 zł dofinansowanie BP”. W ocenie NSA oraz WSA w Opolu „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 skutkowało by 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”<sup>7</sup>. Na gruncie powyższego WSA w Opolu doszedł do wniosku, że organ stanowiący, wprowadzając nowe zadanie inwestycyjne w tej samej części budżetu, ustalonej na podstawie obowiązującej klasyfikacji budżetowej<sup>8</sup>, o tożsamej wartości kwotowej, naruszył art. 240 ust. 2 u.f.p.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2023 r. sygn. I GSK 257/22, Lex el. nr 3516062, wyrok WSA w Opolu z 23 czerwca 2023 r. sygn. I SA/Op 150/23, Lex el. nr 3599610.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 513 z późn. zm.).

Z powyższą tezą nie sposób się zgodzić. Na polemikę zasługują także uzasadnienie głosowanych wyroków sądów administracyjnych, które ze względu na doniosłość rozstrzyganego zagadnienia nie pozwalają na prawidłowe zastosowanie w przyszłości.

Przedmiotem niniejszej glosy jest ustalenie zakresu kompetencji organu stanowiącego gminy, powiatu i województwa wyznaczającej treść uchwały budżetowej JST lub jej zmiany, na podstawie przedłożonego przez zarząd JST projektu uchwały. W niniejszej glosie za wiodące przyjęto ustrojowe rozwiązania dotyczące roli i znaczenia organu stanowiącego JST, które przyznają mu pozycję wiodącą względem organu wykonawczego. Powyższe wpływa na charakter kompetencji w omawianym zakresie.

## Miejsce organu stanowiącego w strukturze ustrojowej JST

Punktem wyjścia rozważań dotyczących kompetencji organu stanowiącego JST dotyczących uchwalenia budżetu JST, czego, zdaje się, nie uwzględnił sąd administracyjny, jest ustrojowe umiejscowienie rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w strukturze organów JST w obowiązującym systemie prawnym. W Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. RP na podstawie przepisów art. 169 ust. 1<sup>9</sup> zagwarantowano podział<sup>10</sup> organów JST<sup>11</sup>. Normatywny obszar działania organów JST oraz przyznane im kompetencje regulują przepisy prawa o charakterze ustrojowym oraz prawa materialnego<sup>12</sup>. Rozwiązania prawne samorządowych ustaw ustrojowych *expressis verbis* wymieniają organy JST poszczególnych stopni, tj. radę gminy i wójta gminy (art. 11a ust. 1 u.s.g.), radę powiatu i zarząd powiatu (art. 8 ust. 2 u.s.p.) oraz sejmik województwa i zarząd województwa (art. 15 u.s.w.). Na gruncie ustrojowym oraz systematyki samorządowych ustaw ustrojowych przyjęć należy, że nie bez powodu rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa zostały w pierwszej kolejności wymienione jako organy JST, przyjmując postać wiodącą względem organu wykonawczego – wójta, zarządu powiatu i zarządu województwa<sup>13</sup>. Ustawodawca w art. 15 ust. 1 u.s.g., art. 9 ust. 1 u.s.p. oraz art. 16 ust. 1 u.s.w.,

<sup>9</sup> Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>10</sup> J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 41.

<sup>11</sup> Tak również: P. Romaniuk, *Nauka Lean Management w koncepcji zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, „Krytyka Prawa” 2025, 2(17), s. 86.

<sup>12</sup> W. Śniecikowski, *Kilka uwag o relacjach prawnych między organem stanowiącym i kontrolnym a organem wykonawczym gminy*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2009, 9, s. 60.

<sup>13</sup> Por. C. Martysz, *Komentarz do art. 15 usg*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 314; P. Chmielnicki, *Organy samorządu terytorialnego i ich aparat pomocniczy*, [w:]

zdefiniował radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa postanawiając, że są one organami stanowiącymi i kontrolnymi gminy, powiatu i województwa. Wykazana dychotomia znajduje również odzwierciedlenie w postanowieniach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>14</sup>. Brzmienie art. 3 ust. 2 Karty wyraźnie statuuje wyższą pozycję organu stanowiącego względem organu wykonawczego JST. Zakres kompetencji organów stanowiących JST określają w głównej mierze przepisy rangi ustawowej, w tym art. 18 u.s.g., art. 12 u.s.p. oraz art. 18 u.s.w. Oczywiście wymienione w nich czynności nie stanowią katalogu zamkniętego, ani wyczerpującego, jednak na ich podstawie należy wyodrębnić kilka grup kompetencji: organizacyjne, planistyczne, finansowo-majątkowe, osobowe, kontrolne oraz pozostałe<sup>15</sup>. Co istotne, z powyższego katalogu kompetencje organu stanowiącego dotyczą m.in. uchwalenia statutu jednostki, stanowienia o kierunkach działania zarządu, uchwalenia strategii rozwoju JST, uchwalenia budżetu JST, uchwalenia programów gospodarczych. Organ stanowiący JST posiada zatem kompetencje podejmowania uchwał, które wskazują na pewną rolę nadrzędności względem organu wykonawczego<sup>16</sup>. Analiza treściowa zakresu kompetencji organów stanowiących skłania do wniosku, że kompetencje te mają wyższą doniosłość, w zakresie dotyczącym wpływu na funkcjonowanie samorządu. Należy zatem przyjąć, że decyzje (uchwały) podejmowane przez organ stanowiący JST wywierają największy wpływ na funkcjonowanie JST. W zakresie dotyczącym kompetencji organu stanowiącego do uchwalenia budżetu JST, za Leonem Kiereselem należy podnieść, że kompetencja ta stanowi narzędzie wpływu organu stanowiącego na organ wykonawczy<sup>17</sup>. Katalog spraw wyliczonych w przywołanych powyżej przepisach, w tym uchwalenie budżetu, stanowi sprawę, której nie może przejąć inny organ – wykonawczy<sup>18</sup>. Z kolei wójt gminy, zarząd powiatu oraz zarząd województwa zaliczane są do organów wykonawczych. Ich rola i zadania zostały określone przepisami prawa. Mogą zatem podejmować działania wynikające z stosownego upoważnienia ustawowego<sup>19</sup>. Analiza postanowień samorządowych

I. Lipowicz (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego*, t. II, Warszawa 2022, s. 228–229; W. Śniecikowski, *op. cit.*, s. 68.

<sup>14</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

<sup>15</sup> P. Chmielnicki, *Organy...*, s. 227; por. T. Moll, *Komentarz do art. 18 usg*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa...*, s. 329–330; por.: J. Czerw, *Komentarz do art. 18 usg*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 436–437; por.: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 145–150.

<sup>16</sup> I. Niźnik-Dobosz, *Komentarz do art. 11a usg*, [w:] P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, s. 386.

<sup>17</sup> L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, 9, s. 17.

<sup>18</sup> M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 78.

<sup>19</sup> I. Niźnik-Dobosz, *op. cit.*, s. 380.

ustaw ustrojowych oraz kluczowej dla niniejszej materii u.f.p. wskazuje, że rolą organu wykonawczego jest wykonywanie uchwał podjętych przez organy stanowiące, a także wykonywanie budżetu oraz prowadzenie gospodarki finansowej i majątkowej JST.

## Rola organów JST w procedurze uchwalenia budżetu

Procedura uchwalenia budżetu JST została precyzyjnie opisana przepisami samorządowych ustaw ustrojowych oraz u.f.p. Zgodnie z art. 233 pkt 1 u.f.p. inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi JST. Stosownie do art. 238 ust. 1 u.f.p. zarząd JST sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Warto w tym miejscu jednocześnie podnieść, że przepis art. 233 u.f.p. należy oceniać z uwzględnieniem art. 238 u.f.p., które łącznie tworzą dla organu wykonawczego JST podwójną rolę. Po pierwsze stwarza kompetencję, o której mowa powyżej, ale jednocześnie, z uwagi na konstrukcję językową, wyraża obowiązek przedłożenia projektu uchwały budżetowej. Zgodnie zaś z postanowieniami art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., art. 12 pkt 5 u.s.p. oraz art. 18 pkt 6 u.s.w., a także art. 239 u.f.p. do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego JST należy uchwalanie budżetu. Na gruncie zarówno samorządowych ustaw ustrojowych, jak i u.f.p. – rola organu stanowiącego gminy, powiatu i województwa jest tożsama. A zatem za zbieżne w systemie prawa uznać należy postrzeganie organu stanowiącego na gruncie normatywnym. Role te są zresztą spójne z rolami przypisanymi na gruncie ogólnopaństwowym: Sejm uchwala budżet państwa (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP), Rada Ministrów kieruje wykonaniem budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji RP). Niemniej jednak w przepisach prawa na próżno szukać rozwiązań legislacyjnych przypisujących organowi wykonawczemu JST rolę organu posiadającego kompetencję do uchwalania budżetu JST. Jedyne przepisy w tym zakresie odnoszą się do zmiany planu dochodów i wydatków budżetu. Jednak nie sposób je zaklasyfikować do przepisów, którym nadać można rolę uprawniającą do uchwalenia budżetu. Co najwyżej jego zmianę w mocno ograniczonym zakresie.

Kluczowe znaczenie do rozstrzygnięcia zakresu kompetencji organu stanowiącego do dokonania zmian w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej stwarza treść normy wynikającej z art. 240 ust. 2 u.f.p. Stosownie do wskazanego przepisu, bez zgody zarządu JST organ stanowiący JST nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej JST zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu JST. W ocenie K. Sawickiej ww. przepis ogranicza rolę organu stanowiącego w zakresie dokonywania

zmian w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej w ogóle, albowiem „organ stanowiący nie jest uprawniony do wprowadzenia przy tej okazji, z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem”<sup>20</sup>. Powyższe zostało poddane gruntownej analizie przez J. Salachnę, która dokonując interpretacji normy wynikającej z ówczesnego art. 179 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.<sup>21</sup> (aktualnie art. 233 u.f.p.), oceniła, że jej treść ogranicza jednocześnie treść kompetencji organu stanowiącego wyrażoną w art. 184 (dziś art. 240 u.f.p.). W literaturze podnosi się, że odmienna interpretacja prowadziłaby do nieuprawnionego ograniczenia znaczenia kompetencji organu wykonawczego w zakresie treści przedłożonego projektu uchwały budżetowej<sup>22</sup>. W literaturze przedmiotu często organowi wykonawczemu przyznaje się rolę donioślejszą w aspekcie planowania budżetowego od wynikającej *expressis verbis* w omawianych przepisach<sup>23</sup>. Powyższe, jak wydaje się, wynika z nadinterpretacji art. 233 u.f.p.<sup>24</sup>. Wójt gminy, zarząd powiatu oraz zarząd województwa wykonuje budżet, odpowiada za gospodarkę finansową (wykonuje wydatki) oraz posiada wyłączną kompetencję przedkładania projektu uchwały budżetowej JST. A zatem ustawodawca wyróżnił organ wykonawczy w ten sposób, że przyznał mu prawo inicjowania postępowania w sprawie uchwalenia budżetu lub jego zmiany oraz ustalił, że organ ten odpowiada za wykonywanie budżetu. Argumentacja o doniosłości projektu uchwały budżetowej zasadza się na dyrektywach wynikających z art. 44 u.f.p., w myśl których budżet gwarantować ma terminową realizację zadań oraz umożliwić zaspokajanie roszczeń kontrahentów wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Biorąc pod uwagę rolę organu wykonawczego i przypisaną mu kompetencję wykonywania budżetu, za uzasadnione przyjmuje się, że organ ten posiada wiedzę w zakresie zaciągniętych zobowiązań, co determinuje kształt budżetu.

<sup>20</sup> K. Sawicka, *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dokonywania zmian w budżecie – glosa wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.01.2010 r.*, sygn. II GSK 276/09, „Finanse Komunalne” 2010, 10, s. 72; podobnie A. Skibiński, *Inicjatywa uchwalodawcza rady gminy – glosa wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26.05.2010 r.* (II SA/Go 263/10), „Finanse Komunalne” 2011, 3, s. 66.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

<sup>22</sup> J.M. Salachna, *Procedura uchwalania budżetu i jego zmian – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, 5, s. 24; tak również: S. Srocki, *Opracowanie projektu oraz uchwalenie budżetu*, [w:] *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2006, s. 146; A. Ostrowska, E. Ruśkowski, *Procedura uchwalania uchwały budżetowej*, [w:] *Finanse samorządowe 2006*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2006, s. 388–389; R.P. Krawczyk, *Glosa Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lutego 2011 r.* (II GSK 224/10), „Finanse Komunalne” 2012, 1–2, s. 154; A. Skibiński, J. Miłaszewski, *Inicjatywa uchwalodawcza organu stanowiącego gminy w zakresie zmiany uchwały budżetowej w trakcie wykonywania budżetu*, „Finanse Komunalne” 2012, 9, s. 72–73.

<sup>23</sup> J.M. Salachna, *Procedura...*, s. 22 i nast.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Należy jednak zauważyć, że powyższa interpretacja dokonywana jest *contra legem*, a także z pominięciem zasad ustrojowych. Za prezentowanym w niniejszym artykule poglądem opowiada się również orzecznictwo sądowe. Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie uprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych z 2005 r.<sup>25</sup>, w tym przepisu art. 183 ust. 2 (treściowo znaczeniowym tożsamym z art. 240 ust 2. u.f.p.), wskazał wprost: „Przyjęcie, iż organ stanowiący w takiej sytuacji może tylko przyjąć proponowany projekt w całości bądź w całości odrzucić, pozostawałoby w sprzeczności z art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który zakazuje organowi stanowiącemu wprowadzania zmian w projekcie uchwały budżetowej bez zgody organu wykonawczego w dwóch przypadkach: gdyby powodowałyby one zmniejszenie dochodów jednostki lub gdyby powodowałyby zwiększenie wydatków, o ile w każdym z tych przypadków powodowałyby jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki”<sup>26</sup>. Z kolei WSA we Wrocławiu również opowiedział się za szerszą kompetencją organu stanowiącego, zgodnie z którą rada gminy może uchylać zmiany w budżecie w innym kształcie niż proponowane przez wójta, polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i na zwiększeniu wydatków, które nie prowadzą do wzrostu deficytu, lecz inaczej rozkładają proporcje<sup>27</sup>. Za WSA we Wrocławiu aprobować należy tezę, zgodnie z którą „ograniczenie kompetencji Rady Gminy w procesie uchwalania budżetu mogłoby nastąpić jedynie na podstawie ustawy i – jako wyjątek od zasady – należało je interpretować zawężająco”<sup>28</sup>. Na gruncie opisywanego art. 240 ust. 2 u.f.p. NSA w kolejnym orzeczeniu wypowiedział się przesądzająco, oceniając jednocześnie kompetencję organu wykonawczego do przedkładania projektu uchwały budżetowej, wskazując: „kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał obejmuje swoim zakresem, zważywszy na istotę tej kompetencji, także uprawnienie do kształtowania treści uchwalanego aktu oraz decydowania o jego treści. Co do zasady bowiem inicjatywa uchwałodawcza organu wykonawczego nie wiąże organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Inicjatywę uchwałodawczą rozmieść należy bowiem jako prawo określonego w ustawie podmiotu do wniesienia projektu uchwały z takim skutkiem, że organ stanowiący zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad”<sup>29</sup>. Sąd dostrzegł zatem podnoszoną tutaj kompetencję i znaczenie ustrojowe organu stanowiącego JST. Przywołane stanowisko Sąd oparł na słusznym *expressis verbis* rozumieniu przepisu

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. II GSK 82/07, LEX el nr 1012043.

<sup>27</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2004 r., sygn.. I Sa/Wr 3239/03, Wspólnota 2004, nr 24, poz. 56.

<sup>28</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2004 r., sygn. I SA/Wr 2544/03, Lex el. Nr 154450.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., sygn. II GSK 163/13, LEX el. nr 1488064.

art. 240 ust. 2, w myśl którego „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”<sup>30</sup>. Za tożsamym rozumieniem kompetencji organu stanowiącego opowiedział się WSA w Szczecinie, stwierdzając: „Nie sposób bowiem odmówić organowi stanowiącemu prawnej możliwości wpływania na treść podejmowanej przez ten organ uchwały budżetowej”<sup>31</sup>. Literalna wykładnia omawianego przepisu i tym samym wyraźne ograniczenie roli organu stanowiącego do przesłanek wynikających wprost z art. 240 ust. 2 zostały aprobowane w literaturze. W ocenie C. Kosikowskiego na gruncie ww. przepisu u.f.p. „możliwe są zatem inne zmiany polegające zarówno na zmniejszeniu dochodów, jak i na zwiększeniu wydatków, które nie prowadzą do zwiększenia deficytu. Mogą to być zmiany wewnętrzne, które nie zwiększają proponowanej wysokości deficytu, lecz ją zmniejszają bądź pozostawiają na tym samym poziomie, lecz inaczej rozkładają proporcje dochodów i wydatków”<sup>32</sup>. W nowszej literaturze również K. Sawicka opowiada się za poglądem, zgodnie z którym wszystkie inne okoliczności niż wymienione w art. 240 ust. 2 u.f.p. stwarzają podstawę dokonania zmiany przedłożonego projektu uchwały budżetowej, a nadto zgody zarządu na dokonywanie zmiany projektu uchwały budżetowej nie wymagają zmiany pozostawiające wynik budżetu na nie zmienionym poziomie<sup>33</sup>.

## Charakter kompetencji organu wykonawczego w zakresie zmian budżetu JST

Powyższą argumentację wzmacniają postanowienia wynikające z art. 257 i 258 u.f.p., ale ich zobrazowanie wymaga przedstawienia treści uchwały budżetowej w całości. Uchwała budżetowa, zgodnie z art. 212 u.f.p., składa się m.in. z planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Skoro ustawodawca przyznał

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 Czerwca 2021 r., sygn. I SA/Sz 381/21, LEX el. nr 3191667.

<sup>32</sup> C. Kosikowski, *Komentarz do art. 240 ufp*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2011; podobnie: L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 240 ufp*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1079.

<sup>33</sup> K. Sawicka, *Procedura budżetowa*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, red. W. Miemieć, K. Sawicka, M. Miemieć, Warszawa 2013, s. 184–185.

organowi stanowiącemu wyłączną kompetencję uchwalenia budżetu JST, tzn. że organ ten określa w drodze uchwały wielkości wymienionych kategorii budżetowych. Ustawodawca w drodze art. 257 u.f.p., zredagował katalog upoważnień dla organu wykonawczego do dokonywania zmian planu dochodów i planu wydatków budżetu. W toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu:

- 1) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych JST oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
- 2) dochodów JST, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej;
- 3) wydatków JST w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 4) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych JST.

Na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych ww. upoważnienia należy interpretować wąsko, co uniemożliwia dokonywania wykładni rozszerzającej kompetencję organu wykonawczego<sup>34</sup>. Ustawodawca, w drodze art. 258 u.f.p., przyznał organowi stanowiącemu kompetencję przyznania zarządowi JST dodatkowych uprawnień, tj.:

- 1) dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;
- 2) przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędną do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;

---

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 września 2021 r., sygn. III SA/GI 790/21, Lex el. nr 3241250; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. I SA/Po 1107/13, Lex el. nr 1423942; Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. I SA/Bd 264/21, Lex el. nr 3205961.

- 4) dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze:
  - a) zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,
  - b) zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,
  - c) zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich.

Na podstawie powyższego stwierdzić należy, że organowi wykonawczemu przyznano pewną dozę kompetencji umożliwiających częściowe dokonanie zmiany budżetu, jednak zakres ten został ograniczony do planu dochodów i planu wydatków, w ściśle określonym zakresie. Powyższe stanowi wyjątek od zasady, w myśl której zmiany uchwały może dokonywać organ, który określony akt uchwalił<sup>35</sup>. Analiza powyżej przewołanego zakresu upoważnień nie pozwala na ocenę, że zakres ten obejmuje całość gospodarki finansowej JST, a także kompleksowej zmiany dochodów i wydatków. Lektura przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że organ wykonawczy posiada ograniczoną kompetencję planowania budżetowego, mimo że organ ten ma wyłączną kompetencję przedkładania projektu budżetu.

## Absolutorium z wykonania budżetu JST

Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych oraz u.f.p. przewidują wyraźny podział ról organów stanowiących i wykonawczych. Jednym z jego aspektów jest instytucja absolutorium, stanowiąca *de facto* konwencjonalne zatwierdzenie wykonania budżetu przez organ wykonawczy za miniony rok budżetowy. Na gruncie przywołanych wcześniej regulacji organ stanowiący JST uchwała budżet, natomiast organ wykonawczy JST go wykonuje. Finalnie ten pierwszy w ramach absolutorium ocenia stopień i sposób wykonania budżetu. Wobec powyższego przyjąć należy, że instytucja absolutorium stanowi argument oceny roli organu stanowiącego i wykonawczego w aspekcie planowania i wykonywania budżetu. Charakter instytucji absolutorium prowadzi do wniosku o podległości organu wykonawczego<sup>36</sup>. Na gruncie ustrojowym instytucja ta ma istotne znaczenie, albowiem organ stanowiący uchwalając budżet, określa zakres oczekiwanych działań i rezultatów, które nałożone są na organ wykonawczy. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów

---

<sup>35</sup> E. Lotko, J. Salachna, *Budżet*, [w:] J.M. Salachna, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2023, s. 32.

<sup>36</sup> W. Śniecikowski, *Kilka...*, s. 70.

administracyjnych, w toku absolutorium w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutoryjnej. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium<sup>37</sup>. A zatem uwypukla rolę organu stanowiącego – właściwego do planowania i oceny wykonania oraz organu wykonawczego – właściwego dla wykonywania budżetu. W literaturze przedmiotu wyraźnie akcentuje się, że „ocena wykonania budżetu gminy staje się zatem głównym narzędziem rady jako organu stanowiącego, to znaczy uchwalającego budżet, oraz kontrolnego, oceniającego jego wykonanie”<sup>38</sup>. Udzielając więc absolutorium, organ stanowiący stwierdza, że budżet został przez organ wykonawczy wykonany zgodnie z wolą organu stanowiącego<sup>39</sup>. Instytucja absolutorium stanowi w istocie instrument zatwierdzenia wykonania budżetu przez zarząd JST.

Procedura zatwierdzenia wykonania budżetu JST została opisana przepisami samorządowych ustaw ustrojowych oraz u.f.p. Zgodnie z art. 267 ust. 1 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego: sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki SP ZOZ, samorządowych osób prawnych oraz samorządowych instytucji kultury, a także informację o stanie mienia. Ponadto art. 270 ust. 1 u.f.p. obliguje zarząd JST do przekazania organowi stanowiącemu sprawozdanie finansowe JST. W oparciu o przedłożone dokumenty, zgodnie z art. 270 ust. 2 u.f.p., art. 18a ust. 3 u.s.g., art. 16 ust. 3 u.s.p., art. 30 ust. 3 u.s.w., komisja rewizyjna rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa, opiniuje wykonanie budżetu przez zarząd JST<sup>40</sup> i występuje do rady gminy/rady powiatu/sejmiku województwa o udzielenie lub nieudzielenie zarządowi JST absolutorium z wykonania budżetu. Następnie, stosownie do postanowień art. 271 ust. 1 u.f.p., nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym,

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. I Sa/Kr 1583/13, Lex el. nr 1773994.

<sup>38</sup> W. Śniecikowski, *op. cit.*, s. 70.

<sup>39</sup> C. Martysz, *op. cit.*, s. 554; M. Paczocha, *Absolutorium jako narzędzie kontroli wykonania budżetu gminy*, „Finanse Komunalne” 2006, 3, s. 6.

<sup>40</sup> W tym wójta gminy/burmistrza/prezydenta miasta.

organ stanowiący JST podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się ze: sprawozdaniem z wykonania budżetu, sprawozdaniem finansowym, sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, opinią regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu JST, z informacją o stanie mienia JST, a także ze stanowiskiem komisji rewizyjnej. Z uwagi na istotę absolutorium przepisy samorządowych ustaw ustrojowych przewidują szczególną – bezwzględną większość głosów, niezbędną do rozstrzygnięcia absolutorium dla zarządu JST. Co istotne, przepisy prawa przewidują ważne konsekwencje związane z nieudzieleniem zarządowi JST absolutorium z wykonania budżetu. Zgodnie z art. 28a u.s.g. uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. W przypadku stopnia powiatowego i województwa, stosownie do art. 30 ust. 1 u.s.p. oraz art. 34 ust. 1 u.s.w., uchwała rady powiatu/sejmiku województwa w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu.

Analiza powyższych postanowień prowadzi do oceny dychotomii ról organów stanowiących i organów wykonawczych JST. Organ stanowiący uchwała budżet JST, który podlega wykonaniu przez zarząd JST, po to, by na końcu organ stanowiący JST rozliczył zarząd z realizacji zadań wynikających z uchwały budżetowej. Przyjęcie zatem ograniczonej roli organu stanowiącego, do uchwalenia budżetu lub jego zmiany, powodowałaby, że instytucja absolutorium stałaby się iluzoryczna, albowiem kompetencja rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa sprowadzałyby się do oceny, w jaki sposób zarząd wykonał budżet, który samodzielnie go zaplanował. Ocena organu stanowiącego nie miałaby wówczas sensu.

## **Uzasadnienie – zakres dopuszczalnych zmian przedłożonego projektu uchwały budżetowej**

W głosowanych wyrokach NSA oraz następnie WSA w Opolu wskazano, że „Projekt uchwały, dotycząc 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”. Podnieść należy, że jedną z podstawowych zasad planowania budżetowego jest zasada przejrzystości budżetu. Przejrzystość wyraża się poprzez ujmowanie w uchwale budżetowej dochodów, wydatków,

przychodów i rozchodów w ramach klasyfikacji budżetowej (art. 39 u.f.p.), która określona została w drodze rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>41</sup>. W literaturze przedmiotu w zakresie odnoszącym się do klasyfikacji budżetowej, o której mowa powyżej, wskazuje się, że pełni ona funkcje organizacyjne, ekonomiczne i prawne<sup>42</sup>. Ponadto jest swojego rodzaju gwarantem określonej struktury, porządkuje zawarte w budżecie dane i wartości, a także „zapewnia łatwy dostęp do wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących wielkości i kierunków przeznaczenia środków publicznych”<sup>43</sup>. Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że ujęcie określonych wydatków w odpowiedniej klasyfikacji budżetowej, opisanej za pomocą symboli cyfrowych i przypisanych im opisów, rodzajów zadań/wydatków, determinują charakter wydatku. Pozwala na właściwe wyodrębnienie w budżecie oraz następnie gwarantuje możliwość dokonania oceny sprawozdawczej w zakresie jego realizacji<sup>44</sup>.

Przenosząc powyższe na grunt głosowanych orzeczeń, przypomnieć należy, że projekt uchwały budżetowej zakładał realizację inwestycji w kwocie 3 000 000,00 zł zaplanowanej w projekcie uchwały budżetowej w dziale 926 – Kultura fizyczna, Rozdziale 92695 – Pozostała działalność. W opisywanym wyroku NSA jak i WSA w Opolu, pomimo zbieżnie zastosowanej klasyfikacji budżetowej doszły do wniosku, że zadania: Budowa kompleksu basenowego przy ul. (...) w B. 3.000.000 zł dofinansowanie BP vs Utworzenie wielopokoleniowej strefy aktywizacji społecznej i bezpiecznego wypoczynku na obiekcie rekreacyjnym przy ul. (...) polegającej na przebudowie budynku tzw. Wodnika oraz budowie elementów małej architektury, siłowni plenerowej, placu zabaw, ścianki wspinaczkowej, parku linowego, boisk do piłki koszykowej i nożnej, parkingu dla rowerów oraz budowę zaplecza sanitarnego, bez 3 otwartych niecek basenowych, nie przedstawiają zadań/wydatków o takim samym zakresie. Odnosząc się do powyższego, wskazać należy, że skoro klasyfikacja budżetowa, o której mowa powyżej, umożliwia wyodrębnienie poszczególnych kategorii budżetowych oraz właściwe umiejscowienie ich w budżecie, to

<sup>41</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 513 z późn. zm.).

<sup>42</sup> A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2007, s. 53; por.: K. Gąsiorek, *Klasyfikacja budżetowa 2016*, Warszawa 2016, s. 8.

<sup>43</sup> M. Cilak, *Komentarz do art. 39, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, 2021, Lex el; G. Michalczuk, *Komentarz do art. 39 ufp*, [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 281.

<sup>44</sup> K. Sawicka, *Budżet jako podstawowa instytucja systemu finansów samorządowych*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, red. W. Miemieć, K. Sawicka, M. Miemieć, Warszawa 2013, s. 87; G. Michalczuk, *Komentarz do art. 39 ufp...*, s. 281; K. Gąsiorek, *Klasyfikacja budżetowa 2005*, Inforlex el.

należy przyjąć, że zastosowanie takiej samej klasyfikacji budżetowej: działu 926 „Kultura fizyczna” rozdział 92695 „Pozostała działalność”, świadczy o tożsamej kategorii wydatków. Na gruncie prawnym klasyfikacja budżetowa nadaje kształty uchwał budżetowej i umożliwia wyodrębnienie w nim zadań. Co istotne, zarówno organ nadzoru (RIO) na etapie badania nadzorczego, jak i sądy administracyjne, nie zakwestionowały prawidłowości zastosowania klasyfikacji budżetowej dla określonych zadań. Wobec powyższego otwarte pozostaje pytanie, na jakiej podstawie WSA w Opolu doszedł do przekonania, że zadanie wprowadzone do budżetu przez organ stanowiący gminy, zakres wynikający z przedłożonego projektu uchwały zmieniającej budżet przekracza. Sądy administracyjne w ww. wyroku powyższy aspekt zupełnie pominęły. Jest on jednak kluczowy dla oceny zakresu zmian w przedłożonym przez zarząd JST projekcie uchwały budżetowej, w przyjętym przez sąd kierunku zakresu kompetencji organu stanowiącego JST, w zakresie zmiany projektu uchwały budżetowej JST. Uzasadnienie NSA, a następnie WSA w Opolu, ma ogromne znaczenie praktyczne. Niejednokrotnie ścierające się interesy, pomysły oraz plany organu wykonawczego JST z organem stanowiącym JST wymagają precyzyjnych rozwiązań, a gdy tych brakuje – logicznego i rozmyślnego stanowiska judykatury.

## Podsumowanie

Przepisy ustrojowe regulują podział organów w ramach struktury samorządowej na organy stanowiące i organy wykonawcze. Poszczególne przepisy rangi ustawowej przypisują im zadania oraz określają kompetencje. W zakresie prowadzenia gospodarki finansowej, a w szczególności uchwalania budżetu, system prawa samorządowego wprowadza obligatoryjne współdziałanie organów. Przepisy u.f.p. przyznają organowi wykonawczemu JST wyłączną kompetencję do przedłożenia projektu uchwały budżetowej. Jednocześnie przepisy samorządowych ustaw ustrojowych oraz u.f.p. przyznają wyłączną kompetencję organowi stanowiącemu do uchwalenia budżetu JST. Ten drugi organ związany jest normą prawną wynikającą z art. 240 ust. 2 u.f.p. i wynikającą z niej dyspozycją. Norma wynikająca z przywołanego przepisu stwarza dyrektywę ograniczającą zakres dopuszczalnych zmian przedłożonego projektu uchwały budżetowej. Ograniczenie to jest jednak wyraźne i jednoznaczne. Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, a także u.f.p. nie uzasadniają stanowiska, że rola organu stanowiącego w procedurze uchwalania budżetu nabiera innych ograniczeń niż wyrażone w powyżej przywołanym przepisie prawa. Rola organu stanowiącego w zakresie gospodarki finansowej JST jest tym większa, że ocenia on wykonanie budżetu przez zarząd JST

w ramach procedury absolutorium. Prezentowany w niniejszej glosie pogląd, w ocenie autora, wskazuje na spójny system norm i ról organów. Organ stanowiący JST uchwała budżet i ocenia stopień jego wykonania przez organ wykonawczy. Przyjęcie zatem przez NSA w glosowanym wyroku rozszerzającej wykładni w tym zakresie, świadczyłoby o ocenie wykonania budżetu przez organ stanowiący, na który miałby on marginalny wpływ, a zatem ocena ta byłaby pozbawiona podstaw merytorycznych. Jednocześnie krytycznie ocenione uzasadnienie oraz zawarta w nim teza nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Sąd, dokonując oceny stanu faktycznego i prawnego, przedstawił uzasadnienie, które w zasadzie nie argumentuje przyjętej tezy. Szczególnie, w świetle stanu faktycznego, stanowiącego przedmiot rozstrzygnięcia, uzasadnienie nie prowadzi do wniosku o zastosowaniu wykładni umożliwiającej zastosowane w przyszłości. Natomiast ważkość zagadnienia zasługuje na posługiwanie się określeniami umożliwiającym zrozumienie wyroku i wynikającej z niego roli w systemie prawnym.

## Bibliografia

- Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012.
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2007.
- Chmielnicki P., *Organy samorządu terytorialnego i ich aparat pomocniczy*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego*, t. II, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Cilak M., *Komentarz do art. 39*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, red. Z. Ofiarski, Lex el.
- Czerw J., *Komentarz do art. 18 usg*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- Gąsiorek K., *Klasyfikacja budżetowa 2005*, Inforlex el.
- Gąsiorek K., *Klasyfikacja budżetowa 2016*, Warszawa 2016.
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, 9.
- Kosikowski C., *Komentarz do art. 240 ufp*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2011.
- Krawczyk R.P., *Glosa Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lutego 2011 r. (II GSK 224/10)*, „Finanse Komunalne” 2012, 1–2.
- Lipiec-Warzecha L., *Komentarz do art. 240 ufp*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Lotko E., Salachna J., *Budżet*, [w:] J.M. Salachna, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2023.

- Martysz C., *Komentarz do art. 15 usg*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Michalczuk G., *Komentarz do art. 39 ufp*, [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Moll T., *Komentarz do art. 18 usg*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Niżnik- Dobosz I., *Komentarz do art. 11a usg*, [w:] P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Ostrowska A., Ruśkowski E., *Procedura uchwalania uchwały budżetowej*, [w:] *Finanse samorządowe 2006*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2006.
- Paczocha M., *Absolutorium jako narzędzie kontroli wykonania budżetu gminy*, „Finanse Komunalne” 2006, 3.
- Romaniuk P., *Nauka Lean Management w koncepcji zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, „Krytyka Prawa” 2025, 2(17). <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.774>
- Salachna J.M., *Procedura uchwalania budżetu i jego zmian – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, 5.
- Sawicka K., *Budżet jako podstawowa instytucja systemu finansów samorządowych*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, Warszawa 2013.
- Sawicka K., *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dokonywania zmian w budżecie – glosa wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.01.2010 r., sygn. II GSK 276/09*, „Finanse Komunalne” 2010, 10.
- Sawicka K., *Procedura budżetowa*, [w:] *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, Warszawa 2013.
- Srocki S., *Opracowanie projektu oraz uchwalenie budżetu*, [w:] W. Miemiec (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006.
- Skibiński A., *Inicjatywa uchwałodawcza rady gminy – glosa wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26.05.2010 r. (II SA/Go 263/10)*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 3.
- Skibiński A., Miłaszewski J., *Inicjatywa uchwałodawcza organu stanowiącego gminy w zakresie zmiany uchwały budżetowej w trakcie wykonywania budżetu*, „Finanse Komunalne” 2012, 9.
- Śniecickowski W., *Kilka uwag o relacjach prawnych między organem stanowiącym i kontrolnym a organem wykonawczym gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, 9.