



UCHWAŁA NR 15/54/2025
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 26 maja 2025 r.

w sprawie: Zarządzenia Nr 481/2024 Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 31 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Łowicza na rok 2024.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Bogusław Wenus |
| 2/ Roman Drozdowski | 9/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Joanna Pączek |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 13/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Magdalena Budziarek | 14/ Tomasz Jan Karwicky |

po rozpatrzeniu w dniu 26 maja 2025 r. **Zarządzenia Burmistrza Miasta Łowicza Nr 481/2024 z dnia 31 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Łowicza na 2024 r.**, doręczonej do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 12 maja 2025 r., działając na podstawie art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572) oraz art. 91 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.)

uchwała, co następuje:

Zarządzenie Nr 481/2024 Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 31 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2024 r. **zostało podjęte z naruszeniem prawa**, tj. art. 231 ust. 1 w związku z art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2029 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.), polegającym na wkroczeniu Burmistrza Miasta Łowicza w kompetencje Rady Miejskiej w Łowiczu, poprzez zmniejszenie planu wydatków na realizację przedsięwzięcia ujętego w Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łowicza pn. Przebudowa nawierzchni w ul. Akademickiej.

Uzasadnienie

W dniu 12 maja 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi doręczono Zarządzenie Nr 481/2024 Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 31 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zbadało Zarządzenie Nr 481/2024 Burmistrza Miasta Łowicza na posiedzeniu w dniu 26 maja br. W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczyli Burmistrz i Skarbnik Miasta Łowicza.

Kolegium Izby ustaliło, że badanym Zarządzeniem Burmistrz Miasta dokonał przesunięcia planu wydatków w ramach tego samego działu i rozdziału między zadaniami inwestycyjnymi, tzn. zwiększył planowane wydatki o kwotę 80 000 zł na zadaniu inwestycyjnym pn. Budowa drogi w ul. Chabrowej do wysokości 1 740 000 zł, a zmniejszył planowane wydatki o kwotę 80 000 zł na zadaniu inwestycyjnym pn. Przebudowa nawierzchni w ul. Akademickiej do wysokości 120 000 zł. Zadanie inwestycyjne pn. Przebudowa nawierzchni w ul. Akademickiej zostało wprowadzone do

wieloletniej prognozy finansowej jako przedsięwzięcie w pozycji 1.3.2.13 w załączniku nr 2 do Uchwały Rady Miejskiej w Łowiczu Nr X/66/2024 z dnia 30 października 2024 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łowicz na lata 2024 – 2033. Na finansowanie przedmiotowego przedsięwzięcia Rada Miejska ustaliła limit wydatków w 2024 r. w wysokości 200 000 zł, i do końca 2024 r. w wieloletniej prognozie finansowej limit ten nie uległ zmianie. Ze sprawozdania z wykonania budżetu 2024 roku wynika, że wykonanie wydatków na zadaniu inwestycyjnym pn. Budowa drogi w ul. Chabrowej wyniosło 1 739 732,23 zł, przy zaplanowanej wysokości wydatków 1 740 000 zł, natomiast w przypadku przedsięwzięcia pn. Przebudowa nawierzchni w ul. Akademickiej wykonanie wydatków wyniosło 22 140 zł, przy zaplanowanej w budżecie kwocie 120 000 zł. Przedsięwzięcie pn. Przebudowa nawierzchni w ul. Akademickiej jest w całości finansowane ze środków własnych Miasta Łowicza.

Obecni na posiedzeniu Kolegium Izby przedstawiciele Miasta Łowicza podnieśli, że: zmniejszenia planowanej kwoty wydatków na realizację przedsięwzięcia i zwiększenia planu wydatków na realizację zadania inwestycyjnego dokonano ze względu na konieczność zapłaty za zrealizowane roboty budowlane w większej wysokości niż zaplanowane wydatki w budżecie; zmiany planu wydatków dokonano na podstawie upoważnienia Burmistrza Miasta wynikającego z § 14 pkt 5 lit b) Uchwały Nr LXXXV/591/2023 z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu na 2024 r., zgodnie z którym Rada Miejska upoważniła Burmistrza Miasta Łowicza „...do dokonywania zmian w budżecie polegających na przeniesieniach w planie wydatków między paragrafami i rozdziałami w ramach działu pomiędzy zadaniami majątkowymi, za wyjątkiem utworzenia nowego zadania lub jego likwidacji”, to upoważnienie dawało Burmistrzowi kompetencję do dokonania zmiany planu wydatków dotyczących przedsięwzięcia; Zarządzenie Burmistrza nie zmieniło zakresu rzeczowego wykonywanego przedsięwzięcia, ani nie wstrzymało jego realizacji. Zgodnie z art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia może nastąpić przez podjęcie uchwały przez organ stanowiący tylko w sytuacji, gdy zmianie podlega zakres rzeczowy wykonywanego przedsięwzięcia lub następuje wstrzymanie jego realizacji, natomiast w przypadku, gdy dokonywana zmiana planu wydatków nie prowadzi do zwiększenia lub zmniejszenia zakresu rzeczowego przedsięwzięcia lub wstrzymania jego realizacji, kompetencja ta przysługuje organowi wykonawczemu; wprowadzona zmiana planu wydatków przedsięwzięcia była zgodna z art. 231 ust. 2, zgodnie z którym „Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie”, gdyż nie spowodowała zakłócenia w realizacji przedsięwzięcia, plan po dokonanych zmianach wynosił 120 000 zł, wykonanie 22 140 zł; pomimo dokonania przedmiotowych zmian, w wyniku których wysokość wydatków na przedsięwzięcie była różna w budżecie i w wieloletniej prognozie finansowej, zachowane zostały wymagania zgodności budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w art. 229 ustawy o finansach publicznych, tj. zgodność w odniesieniu do wyniku budżetu, kwot przychodów, rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego; art. 231 i 232 ustawy o finansach publicznych dotyczą zmian dokonywanych w wieloletniej prognozie finansowej, natomiast Burmistrz Miasta Zarządzeniem Nr 481/2024 dokonał zmiany wydatków tylko w budżecie Miasta.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Wieloletnia prognoza finansowa, obejmująca przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, jest uchwalana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, co wynika wprost z art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Z kolei kompetencje w zakresie zmiany planu wydatków w budżecie jednostki samorządu terytorialnego i limitu wydatków w poszczególnych latach dotyczące przedsięwzięć regulują art. 231 ust. 1 oraz art. 232 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 231 ust. 1 stanowi, że zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonanie

przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 232 ust. 1 zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, rozumie się przez to również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Z powołanych przepisów wynika, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest umocowany do określania przedsięwzięć i ich zakresu, jak również do dokonywania zmian w planie wydatków dotyczących przedsięwzięć.

W ocenie Kolegium Izby wynikająca z art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wyłączna kompetencja organu stanowiącego do dokonania zmiany kwot wydatków na realizację przedsięwzięć (z wyjątkiem dotyczącym przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków europejskich lub innych bezzwrotnych środków ze źródeł zagranicznych; szerzej o tym wyjątku w dalszej części uzasadnienia) obejmuje nie tylko zmianę zakresu rzeczowego przedsięwzięcia, ale również zmianę każdego parametru przedsięwzięcia określonego w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a więc również limitu wydatków w poszczególnych latach, niezależnie od tego, czy dotyczy zmiany w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, czy w wieloletniej prognozie finansowej. Wbrew stanowisku przedstawicieli Miasta Łowicza pojęcie „zmiany zakresu wykonywania przedsięwzięcia” użyte w art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie może być interpretowane zawężająco, w celu ograniczenia kompetencji organu stanowiącego na rzecz organu wykonawczego, jako zmiana jedynie zakresu rzeczowego wykonywania przedsięwzięcia. W konsekwencji to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a nie zarząd (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) jest umocowany do zmiany kwoty wydatków na realizację przedsięwzięć, w tym do zmiany limitu wydatków w poszczególnych latach na realizację przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej i do zmiany kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

O wyłącznej kompetencji rady gminy w zakresie zmiany planu wydatków na przedsięwzięcia świadczy także unormowanie zawarte w cytowanym już art. 232 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego zarząd jednostki samorządu terytorialnego dokonuje zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, wobec czego to organ stanowiący jest organem właściwym w zakresie zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia. Przepis ten w ocenie Kolegium Izby ma zastosowanie nie tylko do wieloletniej prognozy finansowej, ale także do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Skoro to organowi stanowiącemu przysługuje kompetencja do dokonywania zmian kwot wydatków na przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej, to ten sam organ jest umocowany do zmiany kwot wydatków na przedsięwzięcia w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Przyjęta przez Kolegium Izby interpretacja powołanych wyżej przepisów respektuje podstawowy charakter uchwały budżetowej, unormowany w art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa.

Wyjątek od zasady, że zmian wydatków w przedsięwzięciach dokonuje wyłącznie rada gminy, wprowadzają art. 232 ust. 2 i art. 258 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, w związku ze zmianami w realizacji tego przedsięwzięcia, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu. Przedsięwzięcie pn. Przebudowa nawierzchni w ul. Akademickiej w całości było finansowane ze środków własnych Miasta Łowicza, wobec czego Rada Miejska w Łowiczu nie mogła upoważnić Burmistrza Miasta do dokonywania zmian kwot wydatków na realizację tego

przedsięwzięcia. W świetle powyższego upoważnienie udzielone Burmistrzowi Miasta Łowicza mocą § 14 pkt 5 lit b) Uchwały Nr LXXXV/591/2023 z dnia 21 grudnia 2023 r. Rady Miejskiej w Łowiczu w sprawie uchwalenia budżetu na 2024 r. do dokonywania zmian w budżecie polegających na przeniesieniach w planie wydatków między paragrafami i rozdziałami w ramach działu pomiędzy zadaniami majątkowymi, za wyjątkiem utworzenia nowego zadania lub jego likwidacji, nie obejmowało możliwości zmiany planu wydatków na przedsięwzięciu pn. Przebudowa nawierzchni w ul. Akademickiej. Dokonując badanym Zarządzeniem zmniejszenia wysokości planu wydatków na przedmiotowym przedsięwzięciu w budżecie Miasta Łowicza na 2024 roku Burmistrz Miasta wkroczył w kompetencje Rady Miejskiej, co stanowiło naruszenie art. 231 ust. 1 w związku z art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby uznało, że badane Zarządzenie Nr 481/2024 Burmistrza Miasta Łowicza jest sprzeczne z prawem, tj. z art. 231 ust. 1 w związku z art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, co w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pociąga za sobą sankcję nieważności. Jednakże Kolegium Izby, działając na podstawie art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, stosowanego odpowiednio w postępowaniu nadzorczym z mocy art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, ograniczyło się do stwierdzenia, że przedmiotowe Zarządzenie zostało podjęte z naruszeniem prawa, z uwagi na to, że budżet Miasta Łowicza na rok 2024 wygasł z dniem 31 grudnia 2024 r., i uchwała budżetowa Miasta Łowicza na rok 2024, zawierająca budżet, w którym Burmistrz Miasta Łowicza badanym Zarządzeniem dokonał zmian, przestała już obowiązywać. Budżet jednostki samorządu terytorialnego, który wraz z załącznikami składa się na uchwałę budżetową, jest bowiem rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, uchwalanym na rok budżetowy, którym jest rok kalendarzowy (art. 211 ust. 1-3 i 5 ustawy o finansach publicznych), wobec czego jego moc wiążąca kończy się z upływem roku kalendarzowego.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk