



UCHWAŁA NR 17/59/2025
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 17 czerwca 2025 r.

w sprawie: Uchwały nr III/82/2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 26 maja 2025 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Łowicza za 2025 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

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

Po rozpatrzeniu w dniu 17 czerwca 2025 r. odwołania Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 9 czerwca 2025 r. od uchwały nr III/82/2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 26 maja 2025 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Łowicza za 2025 r., działając na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 7)

uchwała, co następuje:

postanawia nie uwzględnić odwołania Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 9 czerwca 2025 r. od uchwały nr III/82/2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 26 maja 2025 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Łowicza za 2025 r.

Uzasadnienie

Uchwałą nr III/82/2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 26 maja 2025 r., doręczoną jednostce samorządu terytorialnego w dniu 27 maja 2025 r., pozytywnie zaopiniowano sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Łowicza za 2024 rok z istotną uwagą zawartą w uzasadnieniu. W uchwale Składu Orzekającego wskazano, że Burmistrz Miasta nie mógł dokonać zmniejszenia planu wydatków na zadaniu inwestycyjnym pn. „Przebudowa nawierzchni ul. Akademickiej”, będącym przedsięwzięciem ujętym w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Łowicza na lata 2024 – 2033, gdyż § 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. nie dawał kompetencji do dokonywania takich zmian. W ocenie Składu Orzekającego Burmistrz naruszył art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że „Zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia”.

W dniu 26 maja 2025 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podjęło uchwałę nr 15/54/2025, w której stwierdzono, że 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 2009 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”. Kolegium Izby **mimo uznania, że badane zarządzenie nr 481/2024 Burmistrza Miasta Łowicza jest sprzeczne z prawem, nie stwierdziło jego nieważności tylko dlatego, iż uchwała budżetowa Miasta Łowicza na rok 2024, zawierająca budżet, w którym Burmistrz Miasta Łowicza badanym Zarządzeniem dokonał zmian, przestała już obowiązywać.**

Burmistrz Miasta Łowicza w dniu 9 czerwca 2025 r. wniósł odwołanie od uchwały nr III/82/2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 26 maja 2025 r., wnosząc o:

1. zmianę sentencji uchwały, polegającą na wykreśleniu z opinii słowa „istotną”,
2. zmianę w uzasadnieniu dotyczącą zarządzenia nr 481/2024 w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta Łowicza na 2024 rok, poprzez zmianę słów naruszył postanowienia art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych na „zdaniem Składu Orzekającego RIO w Łodzi mógł naruszyć postanowienia art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych” oraz dodanie nowego zdania po przytoczonym art. 231 ufp o treści „W literaturze przedmiotu można znaleźć stanowisko całkowicie odrębne od reprezentowanego przez Skład Orzekający RIO, dopuszczając w trakcie roku budżetowego niezgodność w uchwale budżetowej limitu wydatków na realizację przedsięwzięcia z limitem dla danego roku przewidzianym w WPF”.

W uzasadnianiu odwołania Burmistrz Miasta Łowicza powołał się na § 14 pkt 5 lit b) uchwały nr LXXXV/591/2023, zgodnie z którym Rada Miejska w Łowiczu upoważnia 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. W ocenie Burmistrza zmiany wprowadzone zarządzeniem nr 481/2024 miały swoje oparcie w tymże przepisie, a jednocześnie nie prowadziły do naruszenia art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Nadto Burmistrz przywołał poglądy wyrażone w piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym dotyczące interpretacji art. 231 ustawy o finansach publicznych (komentarze do art. 231 ustawy o finansach publicznych pod redakcją Joanny Salachny i Marcina Tyniewickiego oraz Henryka Dzwonkowskiego, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/RZ 274/11).

Kolegium Izby po ustaleniu wskazanego stanu faktycznego zważyło co następuje.

Kolegium Izby postanowiło nie uwzględnić odwołania, uznając, że opinia zawarta w uchwale Składu Orzekającego znajduje oparcie w ustalonym stanie faktycznym i prawnym.

W kwestii wkroczenia Burmistrza Miasta Łowicza w kompetencje Rady Miejskiej w Łowiczu, poprzez zmniejszenie planu wydatków na przedsięwzięciu pn. „Przebudowa nawierzchni ul. Akademickiej” ujętego w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Łowicza na lata 2024-2033, a tym samym naruszenia art. 231 ust. 1 w zw. z art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, Kolegium Izby zajęło stanowisko w uchwale nr 15/54/2025 z dnia 26 maja 2025 r. Kolegium Izby na podstawie analizy treści art. 230 ust. 6, art. 231 ust. 1 oraz art. 232 ust. 1 ustawy o finansach publicznych uznało, 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) obejmuje 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. 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. 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.

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. 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 rok 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.

Uchwała nr III/82/2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 26 maja 2025 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Łowicza za 2025 r., w zakresie oceny naruszenia prawa, dokonanego przy wydawaniu zarządzenia nr 481/2024 Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 31 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2024 r., jest zgodna z przytoczonym stanowiskiem wyrażonym w uchwale 15/54/2025 z dnia 26 maja 2025 r. Kolegium Izby. Kolegium Izby poddając analizie zarzuty przedstawione w odwołaniu Burmistrza Miasta Łowicza miało na uwadze fakt, iż tożsama argumentacja była przedstawiana przez przedstawicieli Miasta Łowicza na posiedzeniu Kolegium w dniu 26 maja 2025 r. Odnosząc się do nich Kolegium Izby ponownie wskazuje i podkreśla, że dopuszczalne są rozbieżności między planem wydatków określonym w uchwale budżetowej, a limitami wydatków na przedsięwzięcia ujęte w załączniku nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej, o ile wynikają z uchwał organu stanowiącego, a nie z zarządzeń albo uchwał organu wykonawczego. W analizowanej sprawie to Burmistrz Miasta Łowicza, zamiast Rady Miejskiej w Łowiczu, dokonał zmiany w budżecie polegającej na zmniejszeniu planu wydatków na zadanie pn. „Przebudowa nawierzchni ul. Akademickiej”, które decyzją organu stanowiącego zostało w wieloletniej prognozie finansowej ujęte jako przedsięwzięcie finansowane w całości ze środków własnych Miasta. Burmistrz Miasta Łowicza działał poza zakresem upoważnienia zawartego w § 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., bowiem jego treść ograniczona jest przepisem art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, którego zastosowanie w tym przypadku wyłączało możliwość dokonania zmian w planie wydatków budżetu na zadanie będące jednocześnie przedsięwzięciem, niezależnie od zakresu dokonywanej zmiany.

W związku z powyższym Kolegium Izby nie uwzględniło złożonego odwołania.

Na niniejszą Uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, jako kończącą postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego, nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk