



**UCHWAŁA NR 1/1/2026**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**

**z dnia 18 lutego 2026 r.**

**w sprawie: Uchwały Nr XXXII/110/2026 Rady Gminy Bielawy z dnia 15 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Bielawy na 2026 rok.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |                                  |                                |
|----------------------------------|--------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b> | <b>9/ Bogusław Wenus</b>       |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>        | <b>10/ Aneta Jakubczak</b>     |
| <b>3/ Roman Drozdowski</b>       | <b>11/ Paweł Dobrzyński</b>    |
| <b>4/ Iwona Kopczyńska</b>       | <b>12/ Joanna Pączek</b>       |
| <b>5/ Anna Kaźmierczak</b>       | <b>13/ Krzysztof Kozik</b>     |
| <b>6/ Bogdan Łągwa</b>           | <b>14/ Tomasz Jan Karwicki</b> |
| <b>7/ Łukasz Szczepanik</b>      | <b>15/ Anna Adamczewska</b>    |
| <b>8/ Magdalena Budziarek</b>    |                                |

Po rozpatrzeniu w dniu 18 lutego 2026 r. Uchwały Nr XXXII/110/2026 Rady Gminy Bielawy z dnia 15 stycznia 2026 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Bielawy na 2026 rok, działając na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U z 2025r., poz. 7), w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025r., poz. 1153 ze zm.)

**uchwała, co następuje:**

stwierdza się, że Uchwała Nr XXXII/110/2026 Rady Gminy Bielawy z dnia 15 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Bielawy na 2026 rok, **została podjęta z naruszeniem prawa**, tj. art. 211 ust.1-5 i art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.), z uwagi na:

1. uchwalenie planu wydatków bieżących na zadanie pn. dowóz dzieci do szkół oraz dotacji dla instytucji kultury w wysokościach niezabezpieczających pokrycia w skali całego roku budżetowego tych wydatków;
2. uchwalenie planu wydatków na zadania inwestycyjne dotyczące gminnych dróg publicznych w sposób nieprecyzyjny, uniemożliwiający stwierdzenie zakresu tych zadań;
3. uchwalenie budżetu w sposób wewnętrznie sprzeczny powodujący rozbieżność pomiędzy tabelą nr 2 pn. Wydatki Gminy Bielawy w 2026 roku, załącznikiem nr 1 pn. Zadania inwestycyjne w 2026 roku a załącznikiem nr 9 pn. Dotacje udzielone w 2026 roku z budżetu Gminy Bielawy podmiotom należącym i nienależącym do sektora finansów publicznych i § 14 pkt 2 treści uchwały.

Stwierdzone nieprawidłowości powinny zostać usunięte w terminie do dnia 11 marca 2026 r. poprzez:

1. Zaplanowanie w budżecie wydatków bieżących w wysokościach zabezpieczających roczne potrzeby wydatkowe w tym zakresie;
2. Sprecyzowanie postanowień w zakresie zadań inwestycyjnych gminnych dróg publicznych umożliwiających ich identyfikację i zakres;
3. Doprowadzenie do wewnętrznej spójności budżetu, tj. załącznika nr 9 do uchwały z tabelą nr 2 oraz załącznikiem nr 1 a także treści § 14 pkt 2 uchwały z tabelą nr 2 oraz załącznikiem nr 1.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Bielawy w dniu 15 stycznia 2026r. Uchwałą Nr XXXII/110/2026 uchwaliła budżet Gminy Bielawy na 2026 rok. Uchwała ta została doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 22 stycznia 2026r.

W dniu 5 lutego 2026 r. do Izby wpłynęło pismo Wójta Gminy Bielawy z dnia 5 lutego 2026 r., w którym kwestionuje on podjętą przez Radę Gminy Bielawy Uchwałę Nr XXXII/110/2026 z dnia 15 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Bielawy na 2026 rok (dalej: uchwała budżetowa) wnosząc o zbadanie jej zgodności z prawem. Wójt Gminy podnosi, iż uchwała budżetowa podjęta została z naruszeniem prawa, a to z tego względu, że m.in. Rada Gminy uchwaliła budżet z wniesionymi przez radnych zmianami w stosunku do złożonego przez Wójta Gminy projektu budżetu, w kształcie, który w zakresie wydatków bieżących ogranicza lub wręcz uniemożliwia realizację wskazanych zadań Gminy. Ponadto Wójt wskazuje, że na realizację wprowadzonych do budżetu dziewięciu nowych zadań inwestycyjnych, zaplanowano za niską wysokość środków w stosunku do rzeczywistych kosztów, które Gmina musiałaby ponieść w celu ich realizacji.

W dniu 18 lutego br. Kolegium RIO dokonało oceny legalności wyżej przywołanej uchwały Rady Gminy Bielawy ze szczególnym uwzględnieniem zarzutów zgłoszonych przez Wójta. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli: Pan Wojciech Miedzianowski - Wójt Gminy, Pani Joanna Śliwkiewicz - Skarbnik Gminy oraz Pani Monika Witczak radca prawny. Przewodniczący Rady Gminy nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium, nie uczestniczył również Wiceprzewodniczący Rady Gminy. Przy rozpatrywaniu złożonego pisma dokonując oceny legalności uchwały, Kolegium rozważyło także wyjaśnienie Przewodniczącego Rady Gminy z dnia 12 lutego br.

Rada Gminy Bielawy obradowała nad projektem uchwały budżetowej na sesji w dniu 30 grudnia 2025 r. sesja była kontynuowana w dniach 9 i 15 stycznia br. W trakcie trzeciego posiedzenia Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu na 2026 r. Porównując projekt uchwały budżetowej przedłożony przez Wójta Gminy na sesję w dniu 30 grudnia 2025 r. wraz z autopoprawką do uchwalonej uchwały budżetowej, Kolegium stwierdziło, że radni dokonali zmniejszenia planowanych wydatków majątkowych i bieżących na łączną kwotę 1 705 000 zł, wprowadzając do budżetu dziewięć nowych zadań inwestycyjnych polegających na modernizacji dróg gminnych na łączną kwotę 1 675 000 zł a pozostała ze zmniejszenia kwota w wysokości 30 000 zł przeznaczona została na rezerwę na inwestycje i zakupy inwestycyjne.

W piśmie Wójta Gminy z dnia 5 lutego br. we wskazanych poniżej podziałkach klasyfikacji budżetowej wyszczególniono zaplanowane do realizacji zadania, w przypadku których Rada Gminy

Bielawy dokonała zmniejszenia planowanych wydatków (majątkowych i bieżących) w stosunku do projektu budżetu:

1. Dział 600, rozdział 60016, § 6050 Remont ul. Podrzecznej w Bielawach o kwotę 260 000 zł.
2. Dział 700, rozdział 70005, § 6060 Zakup nieruchomości na potrzeby realizacji zadań Gminy Bielawy o kwotę 700 000 zł.
3. Dział 926, rozdział 92601, § 6050 Modernizacja kompleksu sportowego w Bielawach o kwotę 80 000 zł.
4. Dział 750, rozdział 75023, § 4300 Urzędy Gmin – usługi o kwotę 100 000 zł.
5. Dział 750, rozdział 75075, § 4300 Administracja Publiczna – promocja o kwotę 115 000 zł.
6. Dział 801, rozdział 80113, § 4300 Dowożenie uczniów do szkół o kwotę 200 000zł.
7. Dział 921, rozdział 92116, § 248 Biblioteka i Ośrodek Kultury o kwotę 250 000 zł.

Z wyjaśnień udzielonych przez Wójta i Skarbnika Gminy na posiedzeniu Kolegium oraz pisemnych wyjaśnień Wójta Gminy udzielonych w pismach z dniach 12 i 17 lutego br. wynika, że do wyliczenia niezbędnej wysokości środków na dowóz uczniów do szkół, Wójt Gminy opracowując projekt budżetu wziął pod uwagę koszty dowozu na podstawie podpisanej umowy o świadczenie takich usług w 2026 r. na łączną kwotę 234 946,80 zł oraz uwzględnił skutki finansowe 10 umów podpisanych z rodzicami dzieci niepełnosprawnych na zwrot kosztów dowozu przez nich dzieci do placówek oświatowych na kwotę 190 559,60 zł; zatem niezbędna wysokość środków z przeznaczeniem na ten cel wynosi 425 506,40 zł. Rada Gminy w podjętej uchwale zaplanowała środki w wysokości niewystarczającej, tj. 390 750 zł.

Sytuacja zmniejszenia planowanych wydatków poniżej wysokości niezbędnej na realizację zadań, występuje również w przypadku dotacji dla Biblioteki i Ośrodka Kultury w Bielawach. Z uzyskanych informacji wynika, że Biblioteka i Ośrodek Kultury (dalej; BiOK) funkcjonowała w trzech pomieszczeniach o łącznej powierzchni około 100 m<sup>2</sup>, nie posiadając odrębnej siedziby, niektóre koszty związane z jej funkcjonowaniem np. media, nie były przez nią w pełni ponoszone. W miesiącu czerwcu 2025 r. nastąpiło przeniesienie działalności BiOK do zmodernizowanego budynku po Gimnazjum. Obecnie instytucja zajmuje kilkakrotnie większą powierzchnię, tj. około 655 m<sup>2</sup> i z otrzymanej dotacji musi pokrywać m.in. zwiększone koszty za media. Ponadto należy podkreślić, że zamiarem władz Gminy Bielawy było poszerzenie i uatrakcyjnienie oferty kulturalnej realizowanej przez BiOK dla mieszkańców Gminy. Wykonanie dotacji dla BiOK za 2025 r. wyniosło 422.000 zł, na 2026 r. w projekcie budżetu zaplanowano kwotę 700 000 zł. Rada Gminy podejmując uchwałę budżetową zmniejszyła wysokość dotacji do kwoty 450 000 zł. Z danych zgromadzonych podczas rozpatrywania zagadnienia wynika, że na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz odpis na Fundusz Świadczeń Socjalnych niezbędna wysokość środków wynosi 432 209,42 zł, wysokość niezbędnych środków na media 82 000 zł, co stanowi łącznie kwotę 514 209,42 zł, czyli wyższą niż zaplanowała Rada Gminy. Ponadto niezbędne wydatki na funkcjonowanie BiOK, np.: abonament program Sowa 6 000 zł, zakup i abonament programu księgowego i kadrowo-płacowego 10 500 zł, usługi telefoniczne i internetowe 5 000 zł oraz ubezpieczenie sprzętu 1 000 zł. Zatem wysokość niezbędnych środków związanych z funkcjonowaniem BiOK to kwota 536 709,42, zł. Należy podkreślić, że zaprezentowane obliczenie nie obejmuje realizacji planowanych imprez w ośrodku kultury lub w bibliotece; uwzględniono tylko koszty stałe związane z wynagrodzeniem pracowników, funkcjonowaniem BiOK i zapłatą za media.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, że planując w uchwale budżetowej wysokość środków na realizację zadania polegającego na dowozie uczniów do szkół oraz ustalając wysokość dotacji dla BiOK, Rada Gminy naruszyła postanowienia art. 211 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 211 ww. ustawy budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów

tej jednostki. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy, który pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Ponadto zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Tym samym uchwalenie planu wydatków budżetu przy nieformalnym przyjęciu jego uzupełnienia po wyliczeniu nadwyżki za poprzedni rok budżetowy (o czym stanowi wyjaśnienie Przewodniczącego Rady Gminy Bielawy w tym zakresie – zacytowane poniżej) oznacza, że uchwalono budżet, w którym nie zabezpieczono kwot niezbędnych na pokrycie w skali całego roku budżetowego wydatków koniecznych. Kolegium podkreśla, że Rada Gminy jest organem uprawnionym do uchwalenia budżetu w kształcie odmiennym od przedstawionego przez Wójta Gminy, a więc może dokonać zmniejszenia planu wydatków w stosunku do projektu. Powyższa kompetencja nie oznacza jednak dopuszczalności podjęcia uchwały budżetowej z kwotami niewystarczającymi na pokrycie wydatków przewidzianych w całym roku.

Przewodniczący Rady Gminy w pisemnej odpowiedzi z dnia 12 lutego br., na skargę Wójta Gminy wyjaśnił, iż Wójt Gminy przedłożył projekt zmiany budżetu Gminy na 2025 r. z którego wynikało zwiększenie planowanych dochodów bieżących o kwotę 1 433 996,50 zł i zmniejszenie planowanych wydatków bieżących o kwotę 1 451 152,32 zł, „... suma tych dwóch kwot, stanowi wartość 2 885 148,82 zł, i będzie w 2026 roku nadwyżką z lat ubiegłych, co zabezpieczy w pełnej wysokości ewentualne obawy przedstawione w piśmie Pana Wójta. Wypracowana nadwyżka za 2025 rok może być wprowadzona do budżetu Gminy Bielawy na pokrycie wszystkich kwestii podnoszonych w piśmie dotyczącym zaskarżenia Uchwały Nr XXXII/110/2026 Rady Gminy Bielawy z dnia 15 stycznia 2026 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Bielawy na 2026 rok”. Odnosząc się do złożonego wyjaśnienia należy podkreślić, że nie zawsze zwiększenie dochodów bieżących i zmniejszenie wydatków bieżących będzie stanowiło nadwyżkę budżetową za dany rok budżetowy. W celu stwierdzenia, czy określona zmiana planu prowadzi do powstania nadwyżki budżetowej należy dokonać analizy wielkości istotnych dla budżetu, czyli dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, a przede wszystkim należy mieć na uwadze, że faktyczna nadwyżka budżetowa jest ustalana po zakończeniu i rozliczeniu roku budżetowego na podstawie zrealizowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Dopiero wówczas może być planowana jako przychód budżetu następnego roku z tytułu nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i stanowić np. źródło sfinansowania planowanego deficytu budżetu. Natomiast podejmując uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu, należy przestrzegać przepisów art. 211 i 212 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby nie stwierdziło naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do zmniejszenia planowanych wydatków bieżących w Urzędzie Gminy w § 4300 „Zakup usług pozostałych”. Na podstawie pisemnego wyjaśnienia Wójta Gminy oraz udzielonego wyjaśnienia w toku posiedzenia Kolegium ustalono, iż podpisane umowy na realizację tych usług w 2026 r. mieszczą się w wysokości zaplanowanych środków w budżecie na ich realizację. Podobnie w przypadku zadania „Promocja Gminy”, w odniesieniu do którego przedstawiciele Gminy wyjaśnili, że Gmina nie zaciągnęła na realizację tego zadania żadnych zobowiązań.

Wójt Gminy w piśmie z dnia 5 lutego br. nie wniósł zastrzeżenia w zakresie zmniejszenia planowanych wydatków na realizację zadań inwestycyjnych, tj. Remont ul. Podrzecznej w Bielawach oraz Modernizacja kompleksu sportowego w Bielawach, uznając kompetencje Rady Gminy w zakresie dokonywania zmian planowanych wydatków majątkowych na etapie uchwalenia budżetu.

Wójt Gminy wskazując na nieprawidłowości w podjętej uchwale budżetowej podniósł także problem braku ujęcia w wydatkach majątkowych zadania pn. Zakup nieruchomości na potrzeby realizacji zadań Gminy, wskazując, że Rada Gminy w dniu 25 kwietnia 2025 r. podjęła Uchwałę nr XVIII/72/2025 w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości położonej w m. Bielawska Wieś 1c, oznaczonej jako działki ewidencyjne 433, 432, 431/2, 430/2 i 429/2. Na sesji budżetowej przy omawianiu tego zagadnienia, radni zgłaszali uwagi w zakresie braku informacji od organu

wykonawczego o podejmowanych działaniach w celu zakupu nieruchomości. Nie były im przekazane informacje, czy został wykonany operat szacunkowy planowanej do zakupu nieruchomości, czy były prowadzone i na jakim etapie są ewentualne negocjacje z właścicielem nieruchomości co do ceny nabycia. W trakcie posiedzenia Kolegium Wójt Gminy wyjaśnił, że z operatem szacunkowym radni mogli się zapoznać podczas przerwy na jednej z sesji Rady (nie wskazał której) przeprowadzonej w 2025 r. Ponadto wyjaśnił, że nie przekazał radnym informacji, co do wysokości wynegocjowanej ceny działki, argumentując, że w trakcie negocjacji informacje takie nie powinny być nikomu udzielane. Wójt Gminy przekazał do Regionalnej Izby Obrachunkowej protokół uzgodnień z dnia 12 grudnia 2025 r. zawarty pomiędzy przedstawicielem właściciela nieruchomości a Wójtem Gminy zawierający m.in. wynegocjowaną cenę nabycia nieruchomości w kwocie 600 000 zł.

Podejmując uchwałę budżetową radni nie posiadali wiedzy, jaka wartość nieruchomości wynika z operatu szacunkowego oraz nie posiadali informacji w zakresie wynegocjowanej przez Wójta Gminy ceny nabycia nieruchomości, powyższe potwierdza również pisemne wyjaśnienie Przewodniczącego Rady Gminy z dnia 12 lutego br. W podjętej w dniu 15 stycznia br. uchwale budżetowej Rada Gminy dokonała zmniejszenia planowanych środków na zakup nieruchomości. Kolegium Izby nie dopatrzyło się naruszenia prawa w tym zakresie.

Kolejnym zagadnieniem, które poruszył Wójt Gminy w złożonym w dniu 5 lutego br. piśmie była wysokość zaplanowanych w uchwale budżetowej środków na wypłatę diet radnych i sołtysów Gminy Bielawy. Wskazał, iż z inicjatywy radnych na sesji w dniu 18 grudnia 2025 r. Rada Gminy podjęła Uchwałę Nr XXX/106/2025 w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet radnych Rady Gminy Bielawy oraz zwrotu kosztów podróży służbowych oraz Uchwałę Nr XXX/107/2025 w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalenia diet dla sołtysów, na mocy których dokonała zwiększenia wysokości diet radnych i sołtysów. Wójt Gminy na posiedzeniu Kolegium wyjaśnił, iż składając do Biura Rady w dniu 23 grudnia 2025 r. projekt uchwały budżetowej wraz z autopoprawką nie mógł zwiększyć wysokości planowanych środków na ten cel, z uwagi na fakt, że uchwała nie została jeszcze opublikowana, publikacja w Dzienniku Urzędowym nastąpiła w dniu 29 grudnia 2025 r. Ponadto miał wątpliwość, czy podjęte uchwały są zgodne z prawem i do Wojewody Łódzkiego złożył wniosek o zbadanie ich legalności. Organ nadzoru ogólnego nie stwierdził nieważności podjętych uchwał.

Kolegium Izby podkreśla, że każdej podjętej uchwale do czasu stwierdzenia jej nieważności, przysługuje domniemanie zgodności z prawem i fakt podjęcia tych uchwał nakładał na organ wykonawczy obowiązek przeprowadzenia analizy, czy zaplanowane w projekcie budżetu opracowanego na 15 listopada 2025 r. środki na wypłatę diet są wystarczające. Przy powyższym istotne jest również odnotowanie, iż na sesji budżetowej ani Wójt Gminy, ani radni nie podnosili problemu związanego z wysokością zaplanowanych środków na wypłatę diet. W ocenie Kolegium na sesji budżetowej powinna się odbyć dyskusja w tym zakresie; w sytuacji wystąpienia potrzeby zwiększenia zaplanowanych środków, powinien być zgłoszony i poddany pod głosowanie stosowny wniosek. Ponadto odnotować należy, że Rada Gminy podejmując uchwałę budżetową przegłosowała wniosek w zakresie usunięcia z § 16 pkt 2 treści uchwały upoważnienia dla Wójta Gminy do dokonywania zmian w zakresie wydatków majątkowych w działach między zadaniami w ramach planu nakładów majątkowych, do wysokości umożliwiającej realizację zadania z wyłączeniem zadań zawartych w wpf. Podkreślić należy, iż nieprzekazanie Wójtowi Gminy upoważnienia do dokonywania takich zmian w budżecie, może spowodować konieczność zwoływania części sesji Rady Gminy, co potencjalnie przyczyni się do zwiększenia wydatków na diety radnych i sołtysów.

W ocenie Kolegium zaplanowana wysokość środków na wypłatę diet radnych, umożliwia obecnie realizację ustawowych zadań przez radnych i sołtysów. Jeżeli natomiast w trakcie roku budżetowego wystąpi konieczność zwiększenia zaplanowanych środków na realizację tego zadania, organy Gminy powinny dokonać odpowiedniej zmiany planu, zgodnie z przypisanymi kompetencjami.

W piśmie z dnia 5 lutego br. Wójt Gminy kwestionował uchwalenie w budżecie 2026 r. zgłoszonych do projektu budżetu i przegłosowanych w dniu 15 stycznia br. przez Radę Gminy dziewięciu nowych zadań inwestycyjnych na gminnych drogach publicznych wskazując, że wysokości środków zaplanowane na ich realizację są rażąco niskie, nieadekwatne do rzeczywistych kosztów, jakie musiałaby ponieść Gmina w celu ich realizacji. Jako przykład Wójt Gminy przedstawił zadanie pn. „Modernizacja drogi gminnej wraz z wykonaniem nakładki asfaltowej w miejscowości Trzaskowice”, przyjmując za podstawę wyniki postępowań przetargowych na podobne inwestycje drogowe z 2025 r. i określił szacunkowy koszt realizacji tego zadania na kwotę od 855 000 do 1 155 000 zł, natomiast w budżecie zaplanowano tylko kwotę 200 000 zł.

Z analizy postanowień załącznika Nr 1 do uchwały budżetowej pn. Zadania inwestycyjne w 2026 r. wynika, że z dziewięciu nowych zadań inwestycyjnych na realizację sześciu zaplanowano środki w wysokości po 200 000 zł, jedno zadanie na kwotę 205 000 zł, jedno zadanie na 150 000 zł i jedno na 120 000 zł. Siedem z zaplanowanych dziewięciu zadań dotyczy modernizacji drogi gminnej z wykonaniem nakładki asfaltowej, jedno zadanie dotyczy modernizacji drogi gminnej, bez wskazania co w ramach tej modernizacji należy wykonać i jedno polega na budowie poboczy przy drodze gminnej. Ponadto w oparciu o postanowienia odnoszące się do tych zadań zamieszczone w załączniku Nr 1 do uchwały budżetowej wskazać należy, iż w przypadku niektórych niemożliwe jest ustalenie, jaka długość drogi ma być zaplanowana do modernizowanej, np. „Modernizacja drogi gminnej z wykonaniem nakładki asfaltowej w miejscowości Bielawska Wieś (od drogi gminnej w kierunku posesji Bielawy nr 74)”, „Modernizacja drogi gminnej z wykonaniem nakładki asfaltowej w miejscowości Borówek (do drogi powiatowej w kierunku łąk)”, „Modernizacja drogi gminnej z wykonaniem nakładki asfaltowej w miejscowości Stary Waliszew (od szkoły do posesji za kościołem)”. Zaniechanie doprecyzowania zakresu inwestycji uniemożliwia także prawidłowe oszacowanie kwot wydatków planowanych w budżecie.

Z wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy na posiedzeniu Kolegium wynika, że w celu realizacji zadań polegających na modernizacji dróg gminnych Gmina musi pokryć koszty związane z: projektami budowlanymi modernizacji tych dróg, pełnieniem funkcji inspektora nadzoru oraz wykonaniem robót budowlanych. Ponadto podkreślił, iż zakres tych robót uzależniony jest od stanu drogi, np. czy droga jest z podbudową, czy taką podbudowę należy wykonać. W odniesieniu do zadania pn. „Modernizacja drogi gminnej ul. Parkowa w Sobocie”, Wójt Gminy poinformował, iż z realizacją tego zadania należałoby się wstrzymać, gdyż ul. Parkowa w m. Sobota jest objęta planowanym do realizacji w budżecie 2026 r. zadaniem pn. Modernizacja i budowa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie Gminy Bielawy wraz z budową oczyszczalni - wykonanie dokumentacji. Zatem w pierwszej kolejności należy wymienić instalację kanalizacyjną i dopiero po wykonaniu robót ziemnych należałoby przystąpić do realizacji zadania związanego z nakładką asfaltową. Z dalszej części wyjaśnienia Wójta wynika, że na realizację tych wszystkich zaplanowanych zadań inwestycyjnych podjętych w wyniku zgłoszenia ich i przegłosowania na sesji budżetowej, należałoby przeznaczyć kwotę w wysokości od 4 500 000 do 5 000 000 zł, zatem prawie trzykrotnie wyższą niż obecnie zaplanowana w budżecie w wysokości 1 675 000 zł. W ocenie Wójta wiązałyby się to z koniecznością zwiększenia deficytu budżetu, zatem zwiększenia przychodów budżetu z tytuł zaciąganych kredytów, pożyczek lub emisji papierów wartościowych, tym samym zwiększenia zadłużenia Gminy Bielawy. Ponadto poinformował, że przy założeniu realizacji inwestycji drogowych w cenach z 2025 r., możliwe jest przeprowadzenie modernizacji dwóch dróg z dziewięciu wskazanych przez radnych we wnioskach i uwzględnionych w uchwale budżetowej.

Przewodniczący Rady Gminy Bielawy w pisemnym wyjaśnieniu z dnia 12 lutego br. wskazał, „W zakresie zarzutu, iż znaczna część inwestycji ujętych we wnioskach radnych wprowadzonych do budżetu dotyczy modernizacji dróg gminnych wraz z wykonaniem nakładki asfaltowej, wyjaśniamy, iż przedmiotowe wnioski w pierwszej kolejności zabezpieczają środki na pokrycie wykonania odpowiedniej dokumentacji. Ponadto każde z tych zadań umożliwia ubieganie się ośrodki zewnętrzne. Dodatkowo zapewniliśmy pisemnie Pana Wójta, że deklarujemy pełną współpracę i

pomoc pracownikom Urzędu Gminy Bielawy w doszczegółowieniu zakresu prac wnioskowanych, nowych zadań inwestycyjnych, celem opracowania odpowiedniej dokumentacji, a sama nazwa zadania nie musi precyzować pełnego zakresu prac”.

Biorąc pod uwagę ustalenia dokonane w toku badania uchwały budżetowej Gminy Bielawy na 2026 r., udzielone przez Wójta Gminy wyjaśnienia a także pisemne wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy w zakresie modernizacji dróg gminnych, Kolegium wskazuje na konieczność dokonania przez Radę Gminy analizy, jaki zakres zadań inwestycyjnych zgłoszonych we wnioskach przez radnych na sesji w dniu 15 stycznia br. i uchwalonych przez Radę, powinien zostać zrealizowany, w konsekwencji skorygowanie nazw i zakresu tych zadań w sposób, który umożliwi prawidłową identyfikację tych zadań, zaplanowanie odpowiednich kwot wydatków oraz podjęcie przez merytorycznych pracowników Urzędu Gminy niezbędnych działań w celu ich realizacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi odwołując się do doktryny prawa finansowego wskazuje, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić plan dochodów i wydatków budżetu w innej wysokości niż przewiduje to projekt organu wykonawczego, jak również może dokonać przesunięć w zakresie planu wydatków na poszczególne zadania lub może wprowadzić do realizacji nowe zadanie, jednakże w takim przypadku należy dołożyć szczególnej staranności w określeniu nazwy zadania i jego zakresu. Ponadto na organie stanowiącym ciąży obowiązek zagwarantowania środków na realizację zaplanowanych w budżecie zadań jednostki samorządu terytorialnego, zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami lub zadań przyjętych na podstawie porozumień z administracją rządową bądź innymi jednostkami samorządu terytorialnego, ale również zabezpieczenia środków na obsługę długu i pokrycie zaciągniętych zobowiązań. Kolegium w pełni podziela stanowisko zaprezentowane w nauce prawa, zgodnie z którym organ stanowiący podejmując uchwałę budżetową, nadaje jej ostateczny kształt i na tym etapie ma możliwość wprowadzenia do przedłożonego projektu odpowiednich zmian; jego kompetencje podlegają ograniczeniu tylko w wyrażnie wynikającym z art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (za: K. Sawicka, w: M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 644-645).

Ponadto w toku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło wewnętrzną rozbieżność pomiędzy: tabelą nr 2 pn. Wydatki Gminy Bielawy w 2026 r., załącznikiem N 1 pn. Zadania Inwestycyjne w 2026 r. a załącznikiem Nr 9 pn. Dotacje udzielone w 2026 r. z budżetu Gminy Bielawy podmiotom należącym i nienależącym do sektora finansów publicznych i § 14 pkt 2 treści uchwały, co spowodowało naruszenie postanowień art. 211 ust. 4 i 5 ustawy o finansach publicznych.

Wewnętrzna rozbieżność polega na braku zgodności pomiędzy tabelą nr 2, załącznikiem Nr 1 a załącznikiem Nr 9 i § 14 pkt 2 treści uchwały. W tabeli nr 2 w dziale 921 rozdziale 92120 zaplanowano w § 6570 dotacja celowa przekazana z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych w wysokości 195 000 zł, przedmiotową dotację zamieszczono również w załączniku nr 1 w dziale 921, rozdziale 92120, § 6570 z przeznaczeniem na wykonanie robót budowlanych obejmujących konserwację sufitu oraz malowanie wewnętrznych ścian kościoła pw. Św. Marcina w Oszkowicach, natomiast dotacji tej nie zamieszczono w załączniku nr 9 w części dotacji dla jednostek nienależących do sektora finansów publicznych. Suma dotacji dla tych jednostek wynosi 2 730 516,84 zł i nie uwzględnia dotacji opisaną powyżej, tj. dla kościoła pw. Św. Marcina w Oszkowicach w wysokości 195 000 zł. Błędna kwota dotacji dla jednostek nienależących do sektora finansów publicznych w wysokości 2 730 516,84 zł została również zamieszczona w § 14 pkt 2 treści uchwały, co spowodowała rozbieżność pomiędzy tabelą nr 2, załącznikiem Nr 1 a § 14 pkt 2 treści uchwały.

Wskazane wyżej rozbieżności w ocenie Kolegium powodują naruszenie art. 211 ust. 4 i 5 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, która składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i załączników. Zatem budżet i załączniki, które są elementami składowymi uchwały budżetowej, muszą być ze sobą zgodne.

Mając powyższe ustalenia na względzie Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

Nieuwzględnienie przez Radę Gminy rozstrzygnięcia zawartego w sentencji niniejszej uchwały, skutkować będzie podjęciem przez Kolegium RIO rozstrzygnięcia nadzorczego na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na które to rozstrzygnięcie możliwe będzie złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

**Przewodniczący Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**