



## Urząd Miasta i Gminy Sobótka

ul. Rynek 1 55-050 Sobótka  
tel. 71 31 62 043 do 045, fax. 71 31 62 123  
www.sobotka.pl e-mail: [urzad@sobotka.pl](mailto:urzad@sobotka.pl)  
NIP: 896-13-02-031, REGON: 000529953

RIiGK.7013.1.2020.JZ

Sobótka, dnia 14 maja 2020 r.

**Pan Ryszard Saltarski**  
**Radny Rady Miejskiej w Sobótce**

Szanowny Panie Radny,

w odpowiedzi na Pana interpelację z dnia 4 maja 2020 r. w sprawie kosztów robót dodatkowych na zadaniu pn. „Racjonalizacja gospodarki wodno-ściekowej w Sobótce”, zgodnie z zadanymi pytaniami informuję co następuje.

Ad. 1. Szczegółowy zakres robót dodatkowych został opisany w protokołach konieczności nr 1-3, które zostały przekazane w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429, z 2020 r. poz. 695),

Ad. 2. Aneks nr 1 i 2 do umowy nr 236/18 z dnia 08.06.2018 r. wraz z protokołami konieczności stanowiącymi załączniki do aneksów zostały przekazane w trybie dostępu do informacji publicznej. Urząd nie posiada protokołów negocjacji oraz umów na roboty dodatkowe, gdyż zakres robót dodatkowych został ustalony w protokołach konieczności, a zlecenie dodatkowego zamówienia na roboty budowlane zostało zawarte w formie aneksów do umowy podstawowej i z uwzględnieniem jej warunków, wynikających z rozstrzygniętego pierwotnie przetargu, a nie w drodze procedury zamówienia z wolnej ręki.

Ad. 3. Zakres robót dodatkowych wykonanych na ul. Ślężnej, Turystycznej i Słonecznej został określony w aneksach nr 1 i 2, roboty wykonane w ramach aneksu nr 1 zostały rozliczone (zafakturowane) w dniu 31 marca, a ich wykonanie potwierdza protokół odbioru zaakceptowany przez przedstawiciela wykonawcy, zamawiającego oraz inspektora nadzoru budowlanego.

Ad. 4. Roboty dodatkowe sfinansowano z nadwyżki z lat ubiegłych oraz dochodów własnych gminy.

Ad. 5. W ramach przedmiotowej inwestycji planowane jest wykonanie nowej nawierzchni ul. Nowe Osiedle, ppłk W. Kabata i Zaulek Świdnicki. Termin zakończenia realizacji robót budowlanych, zgodnie z aneksem nr 2, przypada na dzień 30.06.2020 r.



Ad. 6. Różnica między wydatkami a dochodami budżetu gminy Sobótka w 2020 roku stanowi deficyt budżetu gminy.

Ad. 7. Zgodnie z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie projektu zmiany uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

Ad. 8. Burmistrzowi przysługuje wyłączna inicjatywa w sprawie projektu zmiany uchwały budżetowej zwiększającej deficyt budżetu, natomiast Radzie Miejskiej przysługuje wyłączne prawo do uchwalania zmian w tej kwestii w budżecie.

Ad. 9. W uzasadnieniu do uchwały w sprawie zmiany budżetu gminy na rok 2020, która została przesłana radnym w 1. połowie marca tego roku została podana część robót dodatkowych z całego zakresu inwestycji, zarówno tych, które zostały już wykonane i ujęte w aneksie nr 1 (zwiększającym częściowo zakres robót dodatkowych o kwotę 720 863,70 zł) oraz robót dodatkowych na innych ulicach, które w części oczekiwały wówczas na realizację, jak np. wodociąg w ul. Zaulek Świdnicki. Na początku marca Gmina miała wiedzę o konieczności wykonania robót dodatkowych w wysokości ok. 400 tys. zł, co potwierdza protokół konieczności nr 2 z dnia 09.03.2020 r., wówczas Burmistrz wystąpił z wnioskiem o zmianę budżetu i w zakresie zwiększenia środków na przedmiotowej inwestycji zawnioskował o kwotę w wysokości 500 tys. zł, wiedząc, że w związku ze skomplikowanym charakterem prac oraz w szczególności z uwagi na zły stan istniejących sieci wodociągowych i kanalizacyjnych może pojawić się konieczność wykonania kolejnych robót dodatkowych. W ciągu następnego miesiąca podczas wykonywania robót budowlanych Wykonawca napotkał na kolejne problemy, które wiązały się z następnymi kosztami dodatkowymi w wysokości ponad 180 tys. zł (zgodnie z protokołem konieczności nr 3 z dnia 03.04.2020 r.), dlatego też w kwietniowym projekcie uchwały ws. zmiany budżetu została podana kwota 650 tys. zł, która zabezpieczała zwiększone wydatki oraz stanowiła pewien bufor bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia kolejnych robót. Faktem jest, że Wykonawca robót część prac uznanych jako prace dodatkowe wykonał przed podpisaniem aneksów do umowy zlecających zakres dodatkowych prac, a Gmina wcześniej stwierdzała zamiar zlecenia tych prac i potwierdzała ich zasadność, co znajdowało odzwierciedlenie w protokołach konieczności. Wykonawca jednak nie chciał generować dodatkowych kosztów (przez co również zwiększać kosztów wykonania robót dodatkowych) oraz, w niektórych przypadkach, był niemal zmuszony podjąć działania naprawcze w celu prawidłowego wykonania podstawowego zakresu robót, np. w przypadku stwierdzenia złego stanu sieci wodociągowej, z której wlewała się woda podczas wykonywania wykopów pod kanalizację sanitarną. Wykonawca nie był w stanie ułożyć rurociągu i wykonać odpowiedniej jego zasypki oraz zagęszczenia. Dlatego też Wykonawca samodzielnie podejmował decyzję o realizacji części zakresu, gdyż był świadomy, że oczekiwanie na podpisanie aneksu może być procesem długotrwałym (w szczególności na epidemię COVID-19), na który w danym momencie nie mógł sobie pozwolić, zarówno ze względu na brak możliwości odpowiedniego wykonania zakresu



podstawowego, jak i konieczność wykonania robót w terminie umownym, który wówczas przypadał na dzień 30.04.2020 r. Wykonawca w dniu 26.03.2020 r. wystąpił do Zamawiającego z wnioskiem o wydłużenie terminu realizacji umowy, jednak ze względu na dofinansowanie zewnętrzne przedmiotowej inwestycji Gmina w celu zmiany terminu realizacji umowy musiała uzyskać zgodę od UMWD. Zgoda została uzyskana w ostatnim tygodniu kwietnia i wówczas możliwe było zawarcie aneksu terminowego z Wykonawcą.

Wszelkie aneksy do umowy na realizację robót dodatkowych w ramach inwestycji podpisywane były przez Gminę jako Zamawiającego tylko w przypadku posiadanego zabezpieczenia finansowego w środkach własnych na przedmiotowym zadaniu inwestycyjnym. Nie zostały wydatkowane żadne środki na przedmiotowej inwestycji, niż te na które opiewała umowa i aneks nr 1.

Ad. 10. Procedura zlecenia robót dodatkowych na inwestycji „Racjonalizacja gospodarki wodno-ściekowej”, w odróżnieniu od zasad udzielenia zamówienia dodatkowych robót budowlanych, nie wynika z treści ustawy Prawo zamówień publicznych, jak również ze względu na przekroczenie progów bagatelności dla zamówień dodatkowych nie znajduje zastosowania Regulamin udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Sobótka. Roboty dodatkowe to roboty, które stanowią prace dodatkowe określone w art. 630 Kodeksu cywilnego, który ma zastosowanie do umowy o roboty budowlane na podstawie odesłania z art. 656 k.c. zgodnie z tym przepisem prace dodatkowe to takie, które nie były przewidziane w zestawieniu prac planowanych, a ich powstanie jest konsekwencją ustalenia konieczności wykonania takich robót, przy czym przyjmując należy, że zamawiający nie mógł wcześniej przewidzieć potrzeby wykonania robót dodatkowych.

Z kolei procedura, a w zasadzie przesłanki, udzielenia zamówienia dodatkowych robót budowlanych, jakie wyniknęły w trakcie realizacji inwestycji wynikają z regulacji art. 144 ust. 1 Ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z tą regulacją zamawiający może dokonać zmiany treści zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy w przypadku gdy dotyczą one dodatkowych dostaw usług lub robót budowlanych. Przesłanka ustawowa upoważniająca do zmiany brzmi następująco: „zmiany dotyczą realizacji dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych od dotychczasowego wykonawcy, nieobjętych zamówieniem podstawowym, o ile stały się niezbędne i zostały spełnione łącznie następujące warunki: a) zmiana wykonawcy nie może zostać dokonana z powodów ekonomicznych lub technicznych, w szczególności dotyczących zamienności lub interoperacyjności sprzętu, usług lub instalacji, zamówionych w ramach zamówienia podstawowego, b) zmiana wykonawcy spowodowałaby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla zamawiającego, c) wartość każdej kolejnej zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej;”

Zatem zmiana umowy może nastąpić jeśli zamawiający zdecyduje się nabyć dodatkowe dostawy, usługi czy też roboty dodatkowe od dotychczasowego wykonawcy, który realizuje



zamówienie podstawowe. Dodatkowe roboty, usługi czy dostawy nie mogą być objęte zamówieniem podstawowym co oznacza, że nie mogą mieścić się z zakresie przedmiotowym zamówienia podstawowego. Ponadto dodatkowe dostawy, usługi lub roboty budowlane muszą stać się niezbędne. Dodatkowo, łącznie spełnione muszą zostać następujące warunki: nie można dokonać zmiany wykonawcy – czyli zlecenia wykonania tych dostaw, usług lub robót budowlanych innemu wykonawcy, a powody przemawiające przeciwko tej zmianie mogą być wyłącznie natury ekonomicznej lub technicznej; zmiana wykonawcy powodowałaby przy tym istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów (możliwe jest bowiem, że gdyby zamawiający zlecił wykonanie tego rodzaju dodatkowych usług, dostaw czy robót budowlanych musiałby ponieść na ich realizację większe koszty niż w sytuacji zlecenia ich wykonania dotychczasowemu wykonawcy) oraz wartość każdej kolejnej zmiany mającej za przedmiot wykonanie dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych nie może przekroczyć wartości 50% zamówienia, określonej pierwotnie w umowie.

Również zgodnie z treścią dyrektywy w sprawie zamówień publicznych – a ściślej z motywem 108 – „Instytucje zamawiające mogą stanąć w obliczu sytuacji, gdy dodatkowe roboty budowlane, dostawy lub usługi okażą się konieczne; w takich przypadkach modyfikacja pierwotnej umowy bez nowego postępowania o udzielenie zamówienia może być uzasadniona, w szczególności gdy dodatkowe dostawy mają na celu częściową wymianę albo zwiększenie bieżących usług, dostaw lub rozbudowę istniejących instalacji, jeżeli zmiana dostawcy zobowiązywałaby instytucję zamawiającą do nabywania materiałów, robót budowlanych lub usług o innych właściwościach technicznych, co powodowałoby niekompatybilność lub nieproporcjonalnie duże trudności techniczne w użytkowaniu i utrzymaniu.”

Ponadto dyrektywa wskazuje, że: „Instytucje zamawiające mogą napotkać okoliczności zewnętrzne, których nie mogły przewidzieć w momencie udzielania zamówienia, w szczególności gdy zamówienie jest wykonywane przez dłuższy czas. W takim przypadku niezbędny jest pewien stopień elastyczności w celu dostosowania umowy do tych okoliczności bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Pojęcie niemożliwych do przewidzenia okoliczności odnosi się do okoliczności, których nie można było przewidzieć pomimo odpowiednio starannego przygotowania pierwotnego postępowania o udzielenie zamówienia przez instytucję zamawiającą, z uwzględnieniem dostępnych jej środków, charakteru i cech tego konkretnego projektu, dobrych praktyk w danej dziedzinie oraz konieczności zagwarantowania odpowiedniej relacji pomiędzy zasobami wykorzystanymi na przygotowanie postępowania a jego przewidywalną wartością. Nie może to jednak mieć zastosowania w sytuacjach, w których modyfikacja powoduje zmianę charakteru całego zamówienia, na przykład przez zastąpienie zamawianych robót budowlanych, dostaw lub usług innym przedmiotem zamówienia lub przez całkowitą zmianę rodzaju zamówienia, ponieważ w takiej sytuacji można zakładać hipotetyczny wpływ na wynik.”



Artykuł 72 dyrektywy stanowi – w zakresie dodatkowych dostaw, usług i robót budowlanych, że możliwa jest modyfikacja zamówienia bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia: „w przypadku dodatkowych robót budowlanych, usług lub dostaw wykonywanych przez pierwotnego wykonawcę, które stały się niezbędne i które nie były uwzględnione w pierwotnym zamówieniu, jeżeli zmiana wykonawcy: (i) nie może zostać dokonana z powodów ekonomicznych lub technicznych, takich jak wymogi dotyczące zamienności lub interoperacyjności w odniesieniu do istniejącego sprzętu, usług lub instalacji zamówionych w ramach pierwotnego zamówienia; oraz (ii) spowodowałyby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla instytucji zamawiającej. Niemniej jednak ewentualny wzrost ceny nie przekracza 50 % wartości pierwotnej umowy w sprawie zamówienia. W przypadku wprowadzania kilku kolejnych modyfikacji ograniczenie to ma zastosowanie do wartości każdej z nich. Takie kolejne modyfikacje nie mogą mieć na celu obejścia niniejszej dyrektywy;”

Ad. 11. Tryb zlecenia robót dodatkowych wynika z zasad wskazanych w art. 144 ust. 1 upzp, określających dopuszczalność zmiany umowy zawartej w ramach przeprowadzonej procedury przetargowej wyłonienia wykonawcy robót objętych zamówieniem, poprzez zawarcie aneksu do umowy, w którym określono zakres i wartość robót dodatkowych, które nie są przedmiotem umowy podstawowej i gdzie na podstawie protokołu konieczności i wartości kosztorysowej robót dodatkowych, ustalonej na warunkach wynikających z rozstrzygniętego przetargu, dochodzi do umownego ustalenia zwiększenia zakresu prac. Zawarcie aneksu do umowy jest podstawą do rozliczenia wykonanych i odebranych robót dodatkowych oraz zapłaty należności wykonawcy.

Załącznikiem do niniejszej interpelacji jest opinia prawna z dnia 11.05.2020 r.

Ponadto w związku z zawartymi w interpelacji wnioskami dotyczącymi przekazania określonych dokumentów, na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429, z 2020 r. poz. 695) wszelkie informacje w postaci kopii żądanych dokumentów zostaną przekazane oddzielnie.

**BURMISTRZ**

*mgr Mirosław Jarecz*

Sobótka, dnia 11 maja 2020 roku

## **OPINIA PRAWNA**

dla Burmistrza Miasta i Gminy Sobótka

w przedmiocie: czy tryb przegłosowania uchwały nr XVI/165/20 Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany w budżecie gminy Sobótka na 2020 rok jest pozbawiony błędów formalno-prawnych.

Konkluzja: Podjęcie uchwały nr XVI/165/20 przez Radę Miejską w Sobótce odbyło się zgodnie z obowiązującym prawem.

### Stan faktyczny:

Na potrzeby wydania opinii stan faktyczny ustalono na podstawie informacji ustnej i dokumentów znajdujących się w UMiG w Sobótce, w tym protokołu nr XVI/20 sesji Rady Miejskiej w Sobótce oraz nagrania audio-video sesji przeprowadzonej w dniu 28 kwietnia 2020 r. Ustalenia stanu faktycznego zostały ograniczone do przyjęcia spełnienia przesłanek legalności podjęcia uchwały w kontekście interpelacji z dnia 04.05.2020 r., wniesionej przez radnego gminnego Ryszarda Saltarskiego, w sprawie podjęcia uchwały o zmianie budżetu gminy, w związku z pytaniem o tryb podjęcia uchwały o treści innej niż została wcześniej przedstawiona i zaopiniowana przez poszczególne właściwe komisje rady.

Opinia nie zajmuje się również ustaleniami faktycznymi dotyczącymi przyczyn wprowadzenia zmian do budżetu gminy i okoliczności towarzyszących wprowadzeniu zmian wysokości kwoty zwiększającej zadanie w budżecie lub opisu zakresu zadania, gdyż nie ma to wpływu na ocenę prawną części badanej procedury podjęcia uchwały o zmianie uchwały budżetowej na 2020 rok.

### Podstawa prawna:

- a) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713) – dalej jako u.s.g.,
- b) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) – dalej jako u.f.p,
- c) Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019, poz. 2137) – dalej jako u.r.i.o,



- d) Uchwała nr XXIX/382/18 rady Miejskiej w Sobótce z dnia 26 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Sobótka,
- e) Uchwała Nr L/387/10 Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu,
- f) Uchwała nr XIII/128/19 rady Miejskiej w Sobótce z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie budżetu Miasta i Gminy Sobótka na 2020 rok,

#### Ocena prawna:

Przedmiot opinii był rozpatrywany w aspekcie przepisów regulujących tryb pracy rady gminy, tj. przepisów ustawy o samorządzie gminnym i przepisów statutu gminy oraz uchwały Rady Miejskiej w Sobótce w sprawie budżetu. Uwzględniono również zapisy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 234 ustawy o finansach publicznych, tj. uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz innych zasad szczegółowo odnoszących się do przygotowania i przeprowadzania zmiany budżetu gminy w drodze podjęcia uchwały o zmianie budżetu gminy oraz z uwzględnieniem przepisów dotyczących nadzoru i badania legalności podejmowanych uchwał budżetowych w jednostkach samorządu terytorialnego przez Regionalną Izbę Obrachunkową. W zakresie opinii pominięto szczegółową analizę przesłanek wskazanych w art. 14 u.s.g. gdyż nie ustalono jakichkolwiek negatywnych przesłanek faktycznych, które wskazywałyby na naruszenie zapisów ustawowych oraz statutu gminy, jak również nie jest to przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych w interpelacji.

### **Uzasadnienie**

#### Stan faktyczny:

W dniu 28 kwietnia 2020 r. na XVI sesji Rady Miejskiej w Sobótce została podjęta uchwała nr XVI/165/20 w sprawie zmiany w budżecie Gminy Sobótka na 2020 rok. Ustalono że uchwała została podjęta przy stwierdzonym kworum, w głosowaniu jawnym i uzyskała zwykłą większość głosów.

Z ustalonej chronologii zdarzeń wynika, że pierwszy projekt uchwały o zmianie budżetu gminy, który wprowadzał wzrost wartości inwestycji pod nazwą „Racjonalizacja gospodarki wodno-ściekowej” o 500 tys. złotych, był przedmiotem opinii komisji spraw obywatelskich w dniu 10 marca 2020 r. i uzyskał pozytywną rekomendację. Następnie projekt uchwały został przesłany w dniu 13 marca 2020 r. wraz z innymi materiałami do radnych przed komisją budżetowo-gospodarczą i rolnictwa, która miała się odbyć w dniu 16 marca 2020 r. Ze względu na wprowadzenie ograniczeń w przemieszczaniu i obostrzeń wynikających z wprowadzonego stanu zagrożenia epidemicznego



komisja została odwołana, podobnie jak sesja Rady Miejskiej, która miała odbyć się w dniu 26 marca 2020 r.

W dniu 10 kwietnia 2020 r. do radnych została przesłana skorygowana wersja uchwały, w której zmieniono wartość podwyższenia zadania do kwoty 650 tys. złotych, a następnie w dniu 15 kwietnia 2020 r. przedmiotowy projekt uwzględniający kwotę 650 tys. złotych był przedmiotem oceny i analizy komisji budżetowo-gospodarczej i rolnictwa, w tym wprowadzona zmiana wartości inwestycji była przedmiotem informacji udzielanej radnym i została pozytywnie zaopiniowana przez komisję.

Następnie w dniu 17 kwietnia 2020 r. podczas komisji skarg wniosków i petycji na skutek zastrzeżeń radnego interpelującego co do objęcia zwiększeniem kosztów inwestycji ulic Ślężnej i Turystycznej jako wykonanych zostało przedstawione radnemu wyjaśnienie, że wymienione ulice są w treści uchwały w związku ze wskazaniem całego zakresu realizowanej inwestycji, jednakże w celu usunięcia wątpliwości co do zakresu prac objętego wzrostem wydatków w projekcie uchwały, który trafi pod obrady na sesji wskazane nazwy ulic zostaną skorygowane.

W wyniku uwzględnienia uwag radnego Ryszarda Saltarskiego w materiałach przesłanych w dniu 21 kwietnia 2020 r. do radnych wraz z zawiadomieniem o terminie i harmonogramie sesji Rady Miejskiej wyznaczonej na dzień 28 kwietnia 2020 r., czyli na 7 dni przed wyznaczonym terminem sesji, znalazł się projekt uchwały z autopoprawką uwzględniającą ograniczenie przedmiotowe objęte zakresem zwiększenia kosztów inwestycji.

#### Stan prawny:

Ustalono, iż w badanym zakresie nie doszło do naruszenia procedury uchwalania aktu w postaci uchwały Rady Miejskiej w Sobótce, skutkującej nieważnością, które wynika z następujących przesłanek:

- 1) Projekt uchwały został zaopiniowany przez właściwe komisje działające w Radzie – czym został wypełniony zapis § 47 ust. 4 statutu gminy,
- 2) Projekt uchwały uwzględniający autopoprawki został przedłożony Radzie wraz z właściwym i merytorycznym uzasadnieniem – czym został spełniony zapis § 47 ust. 6 statutu gminy,
- 3) Ostateczna wersja projektu uchwały została przedstawiona radnym na 7 dni przed terminem sesji Rady Miejskiej – zatem został spełniony warunek wynikający z § 22 ustęp 4 statutu gminy,
- 4) Procedowanie projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2020 rok nie naruszyło uchwały określającej procedurę uchwalania budżetu i informacje przekazywane wraz z projektem uchwały,
- 5) Uchwała została podjęta z zachowaniem przesłanek wynikających z art. 14 usg,



## Analiza prawna:

### 1. Dopuszczalność zmiany budżetu gminy

Zgodnie z przepisami samorządowych ustaw ustrojowych (art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Uchwała budżetowa, stosownie do art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, składa się z budżetu jst oraz załączników. W myśl art. 211 ust. 1 ufp budżet jst jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki.

Zasady wykonywania budżetu jst określa ufp w dziale V, rozdziale 4, art. 254. Jedną z nich jest zasada stanowiąca, że dokonywanie wydatków następuje w granicach określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Z powyższego wynika, że planowane wydatki budżetowe stanowią nieprzekraczalny limit. W trakcie wykonywania budżetu jst dopuszczalne są jednak zmiany planowanych wydatków.

Zmiany budżetu jst polegają na zmianie globalnych kwot dochodów i wydatków (w stosunku do wielkości pierwotnie uchwalonych przez organ stanowiący jst w uchwale budżetowej), a także przychodów oraz rozchodów budżetu. Zmiany w budżecie polegają natomiast na korygowaniu ustalonych wcześniej dochodów i wydatków, w wyniku czego globalna kwota uchwalonych pierwotnie dochodów i wydatków budżetowych nie ulega zmianie. Zmiany te dotyczą np. przenoszenia dochodów lub wydatków budżetowych między działami, rozdziałami i paragrafami.

### 2. Zakres kompetencji organów gminy

Wyłączne prawo do dokonywania zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego posiada organ stanowiący gminy czyli Rada Miejska, jednak dokonuje ich na wniosek organu wykonawczego ponieważ to Burmistrz jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu gminy (art. 247 ustawy o finansach publicznych).

Zgodnie z przepisami, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym oraz o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego – to Burmistrz odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy. Zatem powszechnie przyjmuje się, że uprawnienie do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy nie zostało przyznane radzie gminy.



Podział kompetencji między organami gminy – w zakresie uchwalania budżetu i dokonywania w nim zmian – wynika z przepisów zarówno samorządowych ustaw ustrojowych jak i ufp. Stosownie do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 usg, uchwalenie budżetu należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jst. Oznacza to, że co do zasady zmiany budżetu i w budżecie należą do właściwości rady gminy. Z treści art. 233 pkt 3 ufp wynika natomiast, że wyłącznie burmistrzowi (wójtowi, prezydentowi miasta), przysługuje inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej oraz projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej. Przepisy ufp przewidują szczególne sytuacje, w których zmiany budżetu i w budżecie dokonuje zarząd jst, działając na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 222 ust. 4 oraz art. 257 ufp) oraz na podstawie upoważnienia organu stanowiącego jst (art. 258 ufp). Zgodnie z uchwałą budżetową na 2020 r. Rada udzieliła Burmistrzowi upoważnienia do dokonywania zmian budżetu w granicach działu wydatków polegających na dokonywaniu zmian w planie wydatków inwestycyjnych w ramach działu, bez zmiany zakresu rzeczowego przyjętych do realizacji zadań oraz wprowadzania nowych zadań inwestycyjnych.

### 3. Legalność zmian budżetu

Procedura uchwalania uchwały budżetowej nie budzi większych wątpliwości, ale dokonywanie w tej uchwale zmian nie jest doprecyzowane. Bez zgody organu wykonawczego jst jej organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków przy jednoczesnym zwiększeniu deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgoda burmistrza wymagana jest również w przypadku zmian w uchwalonym już budżecie.

Niewątpliwym problemem jest w obowiązującym stanie prawnym rozpatrywanie przez organ wykonawczy konkretnego projektu zmian zawartych w jednej uchwale zmieniającej, jeśli propozycja zawiera jednocześnie kilka odrębnych zmian np. wprowadzenie do uchwały budżetowej kilku nowych zadań lub ich korekty, z którymi nie wszyscy radni się zgadzają.

Jednak jedynym uprawnionym podmiotem do oceny legalności dokonywanych zmian w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego jest właściwa regionalna izba obrachunkowa.

### 4. Procedura uchwałodawcza

Warunkiem ważności czy też legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu w określonej przepisami procedurze.



Stwierdzić trzeba, że szczegółowa procedura podejmowania uchwał nie została uregulowana w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Akt ten tylko w szacunkowym zakresie wypowiada się w niektórych kwestiach (np. co do zasad zwoływania sesji, trybu głosowania). Dokładne ustalenia dotyczące ścieżki legislacyjnej powinny się znaleźć w statucie gminy.

Zgodnie ze statutem gminy o sesji rady, jej miejscu, dniu i godzinie oraz proponowanym porządku obrad oraz z projektami uchwał przewodniczący rady powiadamia pisemnie radnych oraz burmistrza na 7 dni przed terminem sesji.

Niemniej jednak dopuszczalne jest również wprowadzanie uchwał bezpośrednio na sesję, co wymaga przeprowadzenia zmiany lub uzupełnienia porządku obrad, zatem ostateczny projekt uchwały może być procedowany już na sesji i podlegać doraźnej ocenie rady pod kątem jej przyjęcia, odrzucenia lub konieczności prowadzenia dalszych prac nad projektem. Skoro projekt przyjęty pod obrady zostanie uchwalony to uznać należy, że Rada Miejska podjęła akt w postaci w jakiej został przedstawiony na sesji i nie ma tu znaczenia ocena prawna i faktyczna wcześniej przedstawianych wersji projektu uchwały, która była korygowana na podstawie autopoprawek, do czego zasadniczo uprawnionym jest wyłącznie organ wykonawczy gminy.

Również trzeba wskazać, że podczas głosowania były przestrzegane trzy zasady: jawności, istnienia wymaganego kworum i podejmowania rozstrzygnięć zwykłą większością głosów. Jedynie naruszenie jednej z nich powodowałoby nieważność uchwały. Wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia podejmowane przez radę gminy mające formę uchwały, zapadają na zasadach określonych w art. 14 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Odstępstwa od tych wymogów mogą wynikać wyłącznie z innych ustaw. Statut nie może przewidywać wyjątków od reguł ustalonych w art. 14 usg (wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 1280/15).

Mając na uwadze przedstawioną argumentację faktyczną i prawną wniosek opinii przedstawiony na jej wstępie jest właściwy i uzasadniony.

Grzegorz Dutka  
  
radca prawny