

EWA PIERZCHAŁA

Uniwersytet Opolski

UCHWAŁA W SPRAWIE WSTRZYMANIA REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA – ASPEKTY USTROJOWE I PROCEDURALNE

1. CEL I PRZEDMIOT

W literaturze prawa administracyjnego katalog prawnych form działań organów administracji jest niemal zamknięty od wielu lat¹. Znajduje się on w obszarze zainteresowań znakomitych przedstawicieli doktryny. Rozwój i katalog tych form ewoluje i nie ma możliwości, aby przyjąć za prawdziwą tezę, że nie powstaną nowe formy w niedalekiej przyszłości. Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest analiza prawnej formy działania organu stanowiącego gminy w przedmiocie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia, o którym mowa w ustawie o finansach publicznych², ze szczególnym uwzględnieniem trybu prowadzącego do zmaterializowania się woli organu.

¹ Zob. *Ewolucja prawnych form działań administracji. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, L. ZACHARKO, Warszawa 2008; *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Wrocław 2022, s. 257-334.

² Ustawa z 20 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270.

Niniejsze opracowanie będzie próbą analizy uchwały w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia jako podstawowej formy prawnej działania organów stanowiących podejmowanej we współdziałaniu z organem wykonawczym. Analizie zostanie poddana sytuacja, w której ustawodawca wyraźnie połączył rolę organu wykonawczego i stanowiącego w procesie stanowienia prawa. Wybór tego przypadku podyktowany jest wątpliwościami interpretacyjnymi norm prawnych regulujących powyższą kwestię. A dodatkowo na tle trybu podjęcia innych uchwał wyróżnia się dość znacznie, co jest zdecydowanie warte odnotowania.

Prawodawcza funkcja samorządowych organów stanowiących, a co się z tym wiąże, podejmowanie uchwał, nadal zajmuje kluczowe miejsce wśród wszystkich dotychczas wyodrębnionych form. W literaturze prawa administracyjnego podkreśla się, że „o przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego funkcji prawodawczych przesądzają przede wszystkim takie przesłanki, jak: aksjologia samorządu terytorialnego, wyrażająca się m.in. w demokratyzmie tej formy władzy publicznej, lepsza znajomość spraw lokalnych, potrzeba dostosowania prawa do specyfiki lokalnej (wskazuje się przy tym na niezbędność stanowienia prawa miejscowego dla realizacji lokalnych zadań publicznych), konieczność uwzględniania warunków miejscowych, na niecelowość regulowania wszystkich spraw przez organy centralne i na potrzebę szybkiego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych”³. Tworzenie prawa na lokalnym i ponadlokalnym obszarze jest wyjątkowe z różnych względów. Stanowi o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a także daje podstawy do tworzenia szczególnej więzi organów administracji publicznej z mieszkańcami.

2. UCHWAŁA

Uchwała jest podstawową formą prawną działania organów administracji publicznej zastrzeżoną dla organów kolegialnych. Mimo że termin

³ E. OCHENDOWSKI, *Prawo administracyjne*, Toruń 2018, s. 123-114.

„uchwała” nie ma w ustawodawstwie definicji normatywnej, to jego treść na tle zarówno literatury przedmiotu, jak i doktryny jest dość oczywista. Uchwałą określa się między innymi zewnętrzny, sformalizowany akt woli organu kolegialnego⁴. Jest także definiowana jako forma „wyrażenia wspólnej woli osób uczestniczących w naradzie”⁵. Powyższe prowadzi do wniosku, że uchwała może być podjęta jedynie przez organ kolegialny. Uchwała rady gminy jest formą jej podstawowego działania, której wynikiem jest akt woli rady podjęty w trakcie jej posiedzenia (sesji), w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej o charakterze lokalnym (gminnym), będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym⁶. Jako zasadę można przyjąć, że powstawanie uchwały warunkowane jest poddaniem jej projektu pod głosowanie⁷. Uchwała jako zewnętrzna wola organu powstaje zatem poprzez wyrażenie woli członków tego organu na podstawie oddanych głosów. Nie jest to jednak jedyny sposób tworzenia tego typu aktu. Jako wyjątek potwierdzający regułę można przyjąć art. 28aa u.s.g.⁸, zgodnie z którym uchwała może powstać z mocy prawa, bez przeprowadzenia głosowania nad jej treścią. Taki tryb powstania uchwał nie był dotąd znany krajowemu ustawodawcy. Od dnia 31 stycznia 2018 r., tj. od wejścia w życie zmian do ustawy o samorządzie gminnym powstał nowy tryb powstawania uchwał (*ex lege*)⁹. Podejmowanie uchwał jest czynnością procesową składającą się z kilku etapów. Najpierw musi pojawić się

⁴ Zob. A. WIERZBICA, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*³, red. B. DOLNICKI, Warszawa 2021, art. 14, «Lex/el.».

⁵ *Ibidem*.

⁶ A. SZEWC, T. SZEWC, *Uchwalodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 48.

⁷ Powyższe wynika z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

⁸ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.

⁹ Art. 28 aa dodany został przez art. 1 pkt 11 ustawy z 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018, r. poz. 130) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 stycznia 2018 r. Zgodnie z art. 15 powołanej ustawy zmieniającej wprowadzone zmiany stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której powołana ustawa weszła w życie.

inicjatywa uchwałodawcza. Oznacza to, że projekt uchwały musi być przygotowany przez uprawniony do tego podmiot. Materia ta regulowana jest zarówno przez normy o charakterze ustawowym, jak i statuty. Następnie odbywa się procedura opiniowania, konsultowania projektu. W zależności od normatywnych uregulowań i zakresu przedmiotowego projekt uchwały jest poddawany odpowiednim podmiotom w celu zajęcia stanowiska. W fazie końcowej zostaje on poddany pod głosowanie, a następnie publikowany. Złożoność procesu podejmowania uchwały wiąże się z ryzykiem popełnienia błędów na każdym jego etapie. W zależności od rodzaju wad mogą one znacząco wpłynąć na jej ważność i skuteczność wstrzymania przedsięwzięcia. Sprawa wydaje się bardzo istotna, ponieważ na przykład w przypadku, gdy z inicjatywą uchwałodawczą wystąpi podmiot nieposiadający legitymacji prawnej, wówczas procedowanie nad uchwałą staje się wadliwe od samego początku, a sam podjęty akt – podjęty z rażącym naruszeniem prawa.

W uchwałach o charakterze budżetowym inicjatywa uchwałodawcza ma ograniczony zakres podmiotowy wyłącznie do organu wykonawczego. Zarówno przygotowywanie uchwały budżetowej, jak i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej ustawodawca skoncentrował w ręku podmiotu, który podlega ocenie za wykonanie budżetu. Nie stoi to w sprzeczności z kompetencją organu stanowiącego do uchwalenia budżetu i dokonywaniu w projekcie jego zmian już na samej sesji. Kwestia ta, choć wątpliwa, została już jednoznacznie określona w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁰.

3. WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA

Uchwała w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia jest ściśle powiązana z uchwałą w sprawie prognozy finansowej zarówno w aspekcie przygotowania projektu, jak i jego realizacji. Procedura i etapy podjęcia uchwały w sprawie wstrzymania przedsięwzięcia są uregulowane

¹⁰ Wyrok NSA z 29 września 2011 r., II GSK 984/10, «Lex» nr 1151753; wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r., II GSK 276/09, «Lex» nr 1103615.

w art. 231 u.f.p. Zgodnie z treścią normy art. 231 ust. 1 u.f.p. zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć w ramach wieloletniej prognozy finansowej (WPF) może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia. W tym miejscu należy odnieść się do istoty WPF jako dokumentu stanowiącego regulację prawną powołującą do życia wieloletnią prognozę finansową. Dokument ten jest elementem wieloletniego planowania w gospodarce finansowej podmiotów publicznych dotyczących realizacji przedsięwzięć. Wieloletnia prognoza finansowa zaliczana jest do uchwał budżetowych i ma charakter obligatoryjny. Oznacza to, że organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą skutecznie zwolnić się z obowiązku jej opracowania, a w dalszej kolejności uchwalenia. Ma ona także sformalizowany charakter. Składa się z określonych części. Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że ma również silny związek z uchwałą budżetową. Przepisy rozdziału 2 w dziale V ustawy o finansach publicznych mają charakter imperatywny i nie dają organom jednostek samorządu terytorialnego możliwości uznaniowego wprowadzenia WPF oraz swobody w zakresie kolejności uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej.

Uchwała ta ma swój szczególny charakter z uwagi na ściśle określone w ustawie jej elementy składowe oraz tryb jej podjęcia. Oznacza to, że zarówno jej podjęcie jak i dokonywanie w niej zmian należy do czynności o dużym formalizmie.

W zakresie treści należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 226 ust. 4 u.f.p. wykaz przedsięwzięć stanowi integralną część uchwały w sprawie WPF i powinien być opracowany w formie załącznika zawierającego odrębnie dla każdego przedsięwzięcia informacje dotyczące: nazwy i celu, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację wykonywania przedsięwzięcia lub koordynującej jego wykonywanie, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków w poszczególnych latach oraz limitu zobowiązań.

Samo pojęcie „przedsięwzięcie” posiada ustawowe znaczenie. Ustawodawca poprzez treść art. 226 u.f.p. określił, co należy rozumieć przez pojęcie „przedsięwzięcie”, wymieniając to w trzech punktach. Są to wieloletnie:

1. programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi oraz związane z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym;
2. umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;
3. gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Poprzez fakt enumeratywnego wyliczenia zdarzeń, które mogą być potraktowane jako przedsięwzięcia i w związku z tym objęte WPF, katalog możliwości został zamknięty i przy tworzeniu załącznika do WPF należy odnosić się tylko i wyłącznie do tych wskazań.

W literaturze podkreśla się, że: „Część z postanowień WPF ma charakter normatywny. W myśl art. 231 ust. 1 u.f.p. uchwały budżetowe muszą określać wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. Przepis ten w sposób wiążący wpływa na parametry budżetu samorządowego po stronie wydatkowej. Dla poszczególnych lat budżetowych za wiążące należy także uznać limity wydatków, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 u.f.p., tj. limity wydatków w zakresie wieloletnich projektów lub zadań, w tym związanych z programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a także z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym”¹¹. Warto także nadmienić, że zgodnie z art. 226 ust. 1 u.f.p. wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Wieloletnia prognoza finansowa nie stanowi planu, ale jedynie prognozę. Jest to plan działań

¹¹ P. LENIO, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. OFIARSKI, Warszawa 2020, s. 226.

finansowych na przyszłość, niemniej jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników mających w przyszłości na nią wpływ¹².

W orzecznictwie administracyjnym RIO także podnosi się powyższą tezę, że: „Obok objaśnień przyjętych w WPF załącznikiem do niej powinien być również wykaz przedsięwzięć wieloletnich, o których mowa w art. 226 ust. 4 u.f.p. Katalog ten ma charakter zamknięty”¹³.

Z kolei w zakresie trybu, w literaturze przedmiotu zauważa się, że: „Przepisy ustawy o finansach publicznych determinujące konstrukcję, a także procedurę uchwalania i zmiany wieloletniej prognozy finansowej wpływają na pozycję organu wykonawczego j.s.t. Po pierwsze, posiada on wyłączną inicjatywę uchwałodawczą w zakresie w.p.f. (art. 230 ust. 1 u.f.p.). Po drugie, w myśl art. 232 ust. 1 u.f.p. zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje zarząd j.s.t.”¹⁴. Przypisanie prawa wyłączności organowi wykonawczemu w ramach przygotowania projektu wyżej wskazanej uchwały oznacza, że prawa tego organ nie może scedować na kogoś innego oraz że organ stanowiący nie może z własnej inicjatywy podjąć tego typu uchwały.

4. UCHWAŁA W SPRAWIE WSTRZYMANIA WYKONANIA PRZEDSIĘWZIĘCIA

Uchwała w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia jest uchwałą ingerującą w materię uchwały dotyczącą wieloletniej prognozy finansowej. Jest aktem prawnym podejmowanym w warunkach objętych hipotezą normy art. 231 ust. 1 u.f.p. Ponadto, warto dodać, że w wieloletniej prognozie finansowej określa się realizację wieloletnich przedsięwzięć,

¹² *Ibidem*, s. 226.

¹³ Uchwała Kolegium RIO w Rzeszowie z 14 maja 2013 r., XI/2367/2013, «Lex» nr 1330555.

¹⁴ E. CZŁOPIŃSKA, *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, «Finanse Komunalne» 5/2010, s. 43.

o których to realizacji stanowi omawiana uchwała. Powstaje zatem pytanie, czy uchwała w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia jest aktem, który może być podjęty zupełnie w oderwaniu od uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Czy inicjatywa podjęcia takiej uchwały należy do nieokreślonej grupy organów, tak jak w przypadku uchwały w sprawie WPF, tzn. czy powinna podejmowana być wyłącznie z inicjatywy zarządu jednostek samorządu terytorialnego? Czy istotne są powody, dla których organ stanowiący podejmuje taką uchwałę? I czy uchwała ta może pozostawać w sprzeczności do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej?

Odpowiadając na te pytania, należy zwrócić uwagę, że obie wymienione uchwały regulują ten sam przedmiot, tj. realizację przedsięwzięcia. Wieloletnia prognoza finansowa stanowi o zabezpieczeniu finansowym dla konkretnego zadania. Natomiast uchwała w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia wskazuje stanowisko organu stanowiącego w zakresie możliwości, jakie dopuszcza w zakresie wykonania tego zadania. Mając jednocześnie zabezpieczenie finansowe w postaci środków pieniężnych zabezpieczonych na wykonanie przedsięwzięcia, rada może teoretycznie, chroniąc interes gminy, w określonych sytuacjach podjąć taką uchwałę, wstrzymując jego wykonanie. Należy się jednak zastanowić nad dopuszczalnością podjęcia tego aktu w różnych warunkach prawnych i faktycznych. Przede wszystkim, odpowiadając dalej na zadane pytania, należy wskazać, że przy założeniu, iż uchwała o wstrzymaniu wykonania przedsięwzięcia jest materialnie powiązana z uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, nie można pominąć okoliczności bezpośredniego oddziaływania jednej na drugą. W literaturze przedmiotu pojawia się słuszny pogląd, zgodnie z którym czasowe wstrzymanie realizacji zadania nie może nastąpić bez konkretnej przyczyny. Może na przykład mieć miejsce w związku z upadłością wykonawcy lub odstąpieniem przez niego od umowy¹⁵. Natomiast Rafał Trykozko wskazuje na brak możliwości podejmowania uchwał w sprawie wstrzymania realizacji przedsięwzięcia przez organ stanowiący,

¹⁵ Zob. P. WALCZAK, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, Warszawa 2021.

ponieważ w każdym przypadku prowadzi to do zmiany załącznika do uchwały w sprawie WPF ustalającego przedsięwzięcia, w którym zastrzeżona jest wyłączna kompetencja inicjatywy uchwałodawczej dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego¹⁶. Warto także podkreślić, że jeśli przedsięwzięcie jest już w realizacji na podstawie umowy zawartej na podstawie procedury zamówień publicznych, uchwała o wstrzymaniu przedsięwzięcia może być niewykonalna, a wręcz jej wykonanie może powodować negatywne konsekwencje dla gminy.

Ta wyłączność inicjatywy uchwałodawczej wynika wprost z art. 230 ust. 1 u.f.p. Potwierdza to orzecznictwo organów nadzoru finansowego. Stanowisko takie wynika między innymi z uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach nr 269/XXVI/2022 z 17 listopada 2022 r. dotyczącej uchwały nr XLIX/697/2022 Rady Miasta Racibórz z 26 października 2022 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej. Kolegium RIO podnosi w uzasadnianiu, że: „Nawet przy założeniu, iż Rada Miasta posiadała podstawy prawne do podjęcia uchwały Nr XLVII/677/2022 w sprawie wstrzymania wykonywania ww. przedsięwzięcia, to należy wskazać, iż jej podjęcie nie «wyłączyło» wyłącznej inicjatywy Prezydenta Miasta do przedkładania projektu uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, o której stanowi art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych”. Dalej Kolegium RIO wskazało, że „podejmowanie przez organ stanowiący uchwały w sprawie wstrzymania realizacji przedsięwzięcia, jakkolwiek prawnie dopuszczalne, to jednak jest uznawane za «obejście zasady wyrażonej w art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych»¹⁷. Ponadto, jak wskazuje R. Trykozko, „nie da się funkcjonalnie uzasadniać, aby organ stanowiący sam mógł inicjować zmiany załącznika do uchwały w sprawie w.p.f. dotyczące przedsięwzięć. Trudno zatem wskazać podstawę, na jakiej organ stanowiący (rada, sejmik) miałyby podejmować uchwałę np. o «wstrzymaniu realizacji» przedsięwzięcia, skoro taka uchwała

¹⁶ R. TRYKOZKO, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 389.

¹⁷ Zob. szerzej uzasadnienie uchwały nr 269/XXVI/2022 Kolegium RIO w Katowicach.

oznacza w praktyce zmianę załącznika do uchwały w sprawie w.p.f., która powinna być zainicjowana przez zarząd¹⁸.

Wydaje się, że stan faktyczny, w którym podejmowana jest uchwała o wstrzymaniu wykonania przedsięwzięcia, nie będzie prawnie obojętny, bowiem akt prawny powinien czynić zadość zasadom prawa i powinien być wykonalny. Jeżeli wieloletnia prognoza finansowa nie przewiduje w ogóle przedsięwzięcia, którego dotyczy uchwała o wstrzymaniu jego wykonania, to taka uchwała jest aktem prawnym odnoszącym się do fikcyjnego stanu faktycznego, a to oznacza, że nie można jej wykonać. Mimo że ustawodawca nie powiązał wprost przesłanek wykonalności uchwały z tym konkretnym aktem, to oczywiste z punktu widzenia przesłanek nieważności konieczna jest możliwość wyeliminowania sytuacji legitymującej powstanie i utrzymanie w obrocie prawnym niewykonalnych aktów prawnych. Ponadto zgodnie z wykładnią systemową uchwały powiązane ze sobą w zakresie przedmiotowym nie mogą stanowić inaczej o tych samych kwestiach.

Warto także wspomnieć, że nieprecyzyjne uregulowanie procedury dotyczącej podjęcia uchwały w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia, w przypadku konfliktu organu wykonawczego z organem stanowiącym, może doprowadzić do paraliżu realizacji zadań publicznych i w konsekwencji powodować negatywne skutki finansowe dla jednostki samorządu terytorialnego.

5. SĄDOWA KONTROLA UCHWAŁY W SPRAWIE WSTRZYMANIA WYKONANIA PRZEDSIĘWZIĘCIA

Na tle tego zagadnienia wyłania się dodatkowo problem sądowej kontroli uchwały w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 101 u.s.g. legitymację do złożenia skargi na uchwałę rady gminy ma każdy, czyj interes prawny został naruszony. Może to być zarówno inwestor, wobec którego bez powodu organ stanowiący podjął decyzję o wstrzymaniu jego inwestycji, jak i podmiot, który z danego

¹⁸ R. TRYKOZKO, *op. cit.*, s. 389.

przedsięwzięcia miał korzystać. Natomiast problem powstaje w sytuacji, gdy skargę na taką uchwałę chciałby wnieść organ wykonawczy tej gminy, w której ją podjęto. Zgodnie z prezentowaną linią orzeczniczą organ wykonawczy nie ma sam zdolności procesowej do wniesienia skargi, nie może też zaskarżyć uchwały „własnej” rady¹⁹. Takie stanowisko pozostaje jednak w sprzeczności z prawną ochroną interesów gminy gwarantowaną przez Konstytucję RP²⁰ oraz ustawę samorządową. Może to bowiem doprowadzić do sytuacji, że rada, która podejmując wadliwy akt prawny o charakterze budżetowym bądź absolutoryjnym, zostanie wyłączona z kontroli sądowoadministracyjnej, ponieważ nikt nie będzie mógł wykazać w sposób wystarczający naruszenia jego interesu prawnego. A jedynym zainteresowanym, na którego sytuację prawną jako organu wykonawczego będzie ta uchwała wpływała – będzie właśnie tylko i wyłącznie organ wykonawczy.

Należy podkreślić, że zdolność procesowa organu wykonawczego oceniana jest z perspektywy wyłącznie właściwego umocowania do działania w imieniu podmiotu posiadającego legitymację skargową. W przypadku gminy zdolność sądową posiada gmina jako osoba prawna. Natomiast organ wykonawczy z mocy ustawy gminę reprezentuje. Trudno jednak zaakceptować w omawianym przypadku tezę wyrażoną między innymi w cytowanym wyżej orzeczeniu NSA, chociażby z tych względów, o których wcześniej wspomniano.

6. WNIOSKI

W świetle powyższych rozważań należy przyjąć, że uchwała w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia ma charakter intencyjny i wywołanie przez nią skutków prawnych uzależnione jest od podjęcia określonych działań w kierunku wprowadzenia jej treści do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Wyłączna inicjatywa organu

¹⁹ Postanowienie NSA z 20 października 2017 r., II OSK 2585/17.

²⁰ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, z 1997 r. poz. 483 ze zm. i sprost.

wykonawczego w tym zakresie skutecznie blokuje możliwość wywołania skutków prawnych przez tę uchwałę podjętą z inicjatywy organu stanowiącego. Organ stanowiący, podejmując uchwałę w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia, *de facto* dokonuje ingerencji w wieloletnią prognozę finansową, do czego nie ma uprawnienia, pomijając inicjatywę organu wykonawczego.

W literaturze przedmiotu istnieje zgoda, że każda zmiana w zakresie realizacji wieloletniego przedsięwzięcia powinna nastąpić poprzez naniesienie tej zmiany do wieloletniej prognozy finansowej jako podstawowego dokumentu wieloletniego planowania w gospodarce finansowej podmiotów publicznych. Podejmowanie odrębnych uchwał w tym zakresie prowadzi do obejścia prawa i jest prawnie obojętne dla skuteczności realizacji tych przedsięwzięć. Oznacza to, że wszystkie uchwały, których przedmiotem są przedsięwzięcia objęte wieloletnią prognozą finansową, powinny być podejmowane w trybie przewidzianym dla aktów prawnych tego typu.

Należy także zauważyć, że mimo iż w obrocie prawnym może pozostawać zarówno uchwała w sprawie WPF zabezpieczająca środki finansowe na realizację zadania, jak i uchwała, która w tym samym czasie stanowi o wstrzymaniu wykonania tego zadania, to słuszne wydaje się założenie, że materialno-prawny skutek, który ta uchwała wywołałaby (o wstrzymaniu wykonania przedsięwzięcia), jest uzależniony od realizacji tej uchwały przez organ wykonawczy poprzez zainicjowanie stosownych zmian w WPF. Stąd też wydaje się zasadne przypisanie analizowanej uchwały charakteru intencyjnego, czyli takiego, który nie wywołuje żadnych materialnych skutków prawnych, dopóki organ wykonawczy nie zainicjuje dostosowania treści uchwały w sprawie WPF do podjętej już uchwały o wstrzymaniu przedsięwzięcia.

UCHWAŁA W SPRAWIE WSTRZYMANIA REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA – ASPEKTY USTROJOWE I PROCEDURALNE

Streszczenie

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest analiza prawnej formy działania organu stanowiącego gminy w przedmiocie wstrzymania wykonania

przedsięwzięcia, o którym mowa w ustawie z 20 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem trybu prowadzącego do zmaterializowania się woli organu. Poruszane zagadnienie skoncentrowane jest wokół problemów związanych z inicjatywą uchwałodawczą wobec tego aktu oraz przedmiotowym aspektem powiązania go z uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Istnieje bowiem prawna możliwość stanowienia o realizacji przedsięwzięć w dwóch różnych aktach prawnych, przy czym nie ma wyraźnie określonego obowiązku, aby organy stanowiące zadbały o spójną treść tych aktów. Może wobec tego dojść do trudnej sytuacji powodującej negatywne konsekwencje dla jednostki samorządu terytorialnego w wymiarze finansowym. Opracowanie stanowi próbę wskazania najistotniejszych problemów w tym obszarze wraz z propozycją rozwiązania lub niedopuszczenia do ich zaistnienia.

RESOLUTION ON SUSPENDING THE IMPLEMENTATION OF A PROJECT – STRUCTURAL AND PROCEDURAL ASPECTS

Summary

The main objective of this study is to analyze the legal measures the legislative body of a Polish local authority may take to suspend the implementation of a project under the Polish Public Finance Act (*Ustawa z dnia 20 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2023, Item 1270), with particular emphasis on the procedure to carry out the decision made by the said legislative body. This issue is focused on the legal problems related to the legislative initiative concerning the decision and its connection with the local authority's resolution on its multiyear financial forecast. Polish law offers local authorities two different legal instruments to enact provisions for the implementation of their projects. However, it does not lay down a clear obligation on local authorities to make their application of the two different instruments coherent. This may lead to a difficult situation with negative financial consequences for the local authority. This study attempts to identify the most relevant issues in this respect and proposes solutions and measures to prevent potential problems.

Słowa kluczowe: uchwała; wstrzymanie wykonania przedsięwzięcia; rada gminy; wójt.

Keywords: resolution; suspension of project implementation; the council of a Polish local authority; mayor.

Literatura

- CZŁOPIŃSKA E., *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, «Finanse Komunalne» 5/2010, s. 33-43.
- Ewolucja prawnych form działań administracji. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, L. ZACHARKO, Warszawa 2008.
- LENIO P., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. OFIARSKI, Warszawa 2020.
- OCHENDOWSKI E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2018.
- Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Wrocław 2022.
- TRYKOZKO R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- SZEWIC A., SZEWIC T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- WALCZAK P., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, Warszawa 2021.
- WIERZBICA A., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*³, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.