

**Biuro Radców Prawnych**  
**Urząd Miasta Racibórz**

**Analiza prawna skutków prawnych uchwały Nr XLVII/677/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 września 2022 r. w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia pn. Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej – Budowa obiektu z wyposażeniem,**

**I. Cel i przedmiot analizy**

Zasadniczym celem niniejszej analizy jest ocena skutków prawnych uchwały Nr XLVII/677/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 września 2022 r. w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia pn. Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej – Budowa obiektu z wyposażeniem w świetle Uchwały Nr 269/XXVI/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 17 listopada 2022 r. dotyczącej stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XLIX/697/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej oraz przepisów prawa finansowego i samorządowego.

**II. Stan prawny**

Podstawą prawną analizowanej uchwały był przede wszystkim przepis art. 231 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022, poz. 1634, zwana dalej u.f.p.) oraz przepis art. 18 ust. 2 pkt. 15) ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022, poz. 559, zwana dalej u.s.g.). Zgodnie z treścią normy art. 231 ust. 1 u.f.p., zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć w ramach WPF (wieloletniej prognozy finansowej) może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia

**III. Stan faktyczny**

W dniu 28 września 2022r., na sesji, Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę Nr XLVII/677/2022 w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia pn. Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej – Budowa obiektu z wyposażeniem. Celem tej uchwały było postanowienie o wstrzymaniu wykonywania przedsięwzięcia pod nazwą "Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej - Budowa obiektu z wyposażeniem" z okresem realizacji 2021-2023 o łącznej wartości 11.984.920,90 zł. Uchwała podjęta została w okresie trwającego postępowania nadzorczego dotyczącego stwierdzenia nieważności

Uchwały Nr XLVI/660/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 31 sierpnia 2022r. w sprawie zmiany budżetu miasta na 2022 rok oraz Uchwały Nr XLVI/661/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 31.sierpnia 2022r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej. Postępowanie to zostało wszczęte na podstawie zawiadomienia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Nr WA – 0712/120/22 z dnia 26 września 2022r.

#### **IV. Szczegółowe ustalenia**

W tym miejscu, aby zrozumieć ideę realizacji przedsięwzięć w ramach WPF i roli organów gminy w uchwalaniu zmian dotyczących WPF należy odnieść się do istoty WPF-u jako dokumentu, stanowiącego regulację prawną powołującą do życia wieloletnią prognozę finansową jako elementu wieloletniego planowania w gospodarce finansowej podmiotów publicznych dotyczących realizacji przedsięwzięć. Wieloletnia prognoza finansowa ma charakter obligatoryjny. Oznacza to, że organy j.s.t. 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 u.f.p. mają charakter imperatywny i nie dają organom j.s.t. możliwości uznaniowego wprowadzenia w.p.f. oraz swobody w zakresie kolejności uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej.

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.

Ustawodawca poprzez treść art. 226 ust. u.f.p. określił, co należy rozumieć pod pojęciem „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 w.p.f. 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” P. Lenio [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 226. 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, a jedynie prognozę. Jest to plan działań finansowych na przyszłość, tym 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 wpływ. (zob. P. Lenio [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 226.)

W orzecznictwie administracyjnym RIO także podnosi się powyższą tezę, że „Obok objaśnień przyjętych w w.p.f. 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” - Uchwała Kolegium RIO w Rzeszowie z 14.05.2013 r., XI/2367/2013, LEX nr 1330555. Nie jest zatem prawnie dopuszczalne rozszerzanie tego katalogu na mocy przepisów uchwały organu stanowiącego j.s.t.

Ponadto 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. - tak E. Czołpińska, *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, FK 2010/5, s. 43.

Zatem bezsporne jest, że uchwała w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia jest uchwałą ingerującą w materię załącznika nr 2 uchwały Rady Miasta Racibórz dotyczącą wieloletniej prognozy finansowej i w związku z tym stanowi pozaprocesową zmianę jej treści. Jest aktem prawnym podejmowanym w warunkach prawnych objętych hipotezą normy art. 231 ust. 1 u.f.p. Ponadto, załącznik nr 2 wieloletniej prognozy finansowej określa realizację wieloletnich przedsięwzięć i zmiana, (wstrzymanie wykonania) w tym zakresie, powinna dokonywana być wyłącznie z inicjatywy zarządu j.s.t. Ta wyłączność inicjatywy uchwałodawczej wynika wprost z art. 230 ust. 1 u.f.p.

Stanowisko takie wynika również z Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Nr 269/XXVI/2022 z dnia 17 listopada 2022 r. dotyczącej uchwały Nr XLIX/697/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej. Kolegium RIO podnosi w uzasadnieniu, 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 wskazuje, 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”. 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) miałby podejmować uchwałę np. o „wstrzymaniu realizacji” przedsięwzięcia, skoro taka uchwała oznacza w praktyce zmianę załącznika do uchwały w sprawie w.p.f., która powinna być zainicjowana przez zarząd.” (R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 389)” [cyt. Z uzasadnienia uchwały NR Nr 269/XXVI/2022 Kolegium RIO w Katowicach].

## **V. Konkluzje.**

W świetle powyższego należy przyjąć, że uchwała Nr XLVII/677/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 września 2022 r. 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 wykonawczego w tym zakresie skutecznie blokuje możliwość wywołania skutków prawnych przez przedmiotową uchwałę podjętą z inicjatywy organu stanowiącego. Dodatkowo okoliczność tą potwierdza fakt, że na sesji w dniu 23 listopada b.r. Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę, w której na realizację przedsięwzięcia będącego przedmiotem analizowanej uchwały, zostało przeznaczony dodatkowo 7 mln. 200 zł. Rada Miasta podejmując uchwałę w dniu 28 września b.r. w sprawie wstrzymania wykonania przedsięwzięcia *de facto* dokonała ingerencji w wieloletnią prognozę finansową, do czego nie miała uprawnienie pomijając inicjatywę organu wykonawczego. Natomiast w świetle braku wykonania tej uchwały przez organ wykonawczy, Rada zdecydowała o dalszym jego istnieniu uzupełniając środki finansowe na 2023 r. o kwotę 7 mln 200 zł.

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 (por. R. Trykozko, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, s. 389)” [cyt. Z uzasadnienia uchwały NR Nr 269/XXVI/2022 Kolegium RIO w Katowicach).

Należy także zauważyć, że mimo, iż w obrocie prawnym pozostaje nadal uchwała o treści wstrzymującej wykonanie przedsięwzięcia pod nazwą "Raciborskie Centrum Aktywnej Integracji Społecznej - Budowa obiektu z wyposażeniem", to materialno-prawny skutek, który ta uchwała wywołałaby jest uzależniony od realizacji tej uchwały przez organ wykonawczy poprzez zainicjowanie stosownych zmian w WPF. Stąd też wydaje się słuszne przypisanie analizowanej uchwale charakteru intencyjnego, czyli takiego, który nie wywołuje żadnych materialnych skutków prawnych. Uchwały intencyjne mieszczą się w działaniach organów j.s.t., ale nie mają wprost charakteru władczego (tak - Postanowienie WSA w Łodzi z 19.08.2020 r., II SA/Łd 607/19, LEX nr 3048295).

Niniejsza analiza sporządzona została na zlecenie Urzędu Miasta Racibórz.

Racibórz, dnia 21 grudnia 2022r.

Adwokat  
dr hab. Ewa Pierzchała