

PIOTR SOLKA

Asystent posłów na Sejm RP

[piotrsolka@onet.pl](mailto:piotrsolka@onet.pl)

ORCID: 0000-0003-1592-5930

## **Charakterystyka uchwały upoważniającej organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do zmian w budżecie w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym**

**Characteristics of a resolution authorizing  
an executive body of a local self-government unit  
to amend a budget in order to implement tasks  
related to assistance to Ukrainian citizens  
in connection with an armed conflict**

**Streszczenie.** Artykuł przedstawia wprowadzone do systemu prawa uprawnienie skierowane do organów stanowiących j.s.t. do upoważnienia wójta gminy do zmian budżetowych w związku z pomocą obywatelom Ukrainy. Rozważania

skupiają się na określeniu charakteru normatywnego uchwały podjętej na podstawie art. 111 u.p.o.u. oraz zakresienia granic spraw przekazanych do delegacji. Szczególną uwagę w artykule poświęcono na możliwości implementacji subdelegacji pomocowej w system prawa lokalnego, a także relację w jakiej pozostaje uchwała delegująca uprawnienie zawarte w ustawie do uchwały realizującej to uprawnienie w zakresie działalności organu stanowiącego.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny; akt prawa miejscowego; uchwała; upoważnienie; Ukraina.

**Abstract.** This article presents a right introduced to the legal system addressed to decision-making bodies of a local government to authorize wójt (a head of a commune) to change budget in relation to providing help to Ukrainian citizens. Considerations focus on determining the normative nature of a resolution adopted pursuant to Article 111 u.p.o.u. and the delineation of boundaries of matters transferred to the delegation. Particular attention in the article is devoted to a possibility of implementing the aid sub delegation into the local law system, as well as a relationship in which the resolution delegating the right included in the act to the resolution implementing this right in the scope of the activities of the decision-making body remains.

**Keywords:** local government; act of local law; resolution; authorization; Ukraine.

## 1. Wstęp

Pierwszy raz w historii nowoczesnego samorządu terytorialnego w Polsce przyszło się nam zmierzyć z wyzwaniem, jakie rodzi konflikt zbrojny na terytorium państwa sąsiedniego. W sytuacji kryzysowej obok organizacji pozarządowych to samorządy stały się głównym wykonawcą zadań z zakresu pomocy uchodźcom.

Reakcja ustawodawcy na problemy, z jakimi borykają się wspólnoty samorządowe, nastąpiła w ustawie z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>1</sup>. Po tygodniach prowadzonych za naszą wschodnią granicą walk

---

<sup>1</sup> Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583 ze zm.), dalej u.p.o.u.

oraz setkach tysięcy przekraczających polską granicę uchodźców ustawodawca umocował *explicite* samorządy do działalności pomocowej na rzecz obywateli Ukrainy.

Przedmiotem rozważań jest art. 111 u.p.o.u., który uprawnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, dokonywania czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 i 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> oraz dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki. Zgodnie z wolą ustawodawcy upoważnienie zostało ograniczone do celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

*Ratio legis* art. 111 u.p.o.u. sprowadza się do uprawniania jednostek samorządu terytorialnego do sprawniejszego wprowadzania środków finansowych z budżetu państwa, wyodrębnionych w tzw. funduszu pomocowego, do budżetów samorządów, co będzie usprawniało ich dalszą dystrybucję<sup>3</sup>.

Ustawę ogłoszono w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 12 marca, jednakże zastrzeżono, że art. 111, o którym mowa w rozważaniach, wchodzi w życie z mocą wsteczną od 24 lutego 2022 r.<sup>4</sup> Organy jednostek samorządu terytorialnego stanęły przed wyzwaniem przygotowania projektów uchwały w zakresie upoważnień wójtów, zarządów, rozważenia, czy uchwały te są aktami prawa miejscowego oraz w jakim zakresie upoważnienie będzie praktycznie wykorzystywane.

---

<sup>2</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst. jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), dalej u.f.p.

<sup>3</sup> Przekazanie kompetencji organu stanowiącego w ręce organu wykonawczego, który działa permanentnie, wiąże się z sprawniejszą możliwością wprowadzania środków do budżetu jednostki samorządu terytorialnego bez konieczności zwoływania sesji rady.

<sup>4</sup> Art. 116 u.p.o.u.

Celem artykułu jest dokonanie oceny charakteru uchwały podejmowanej na podstawie art. 111 u.p.o.u., jej wymogów treściowych oraz wykładnia przepisu kompetencyjnego w odniesieniu do aktualnie obowiązujących przepisów systemu prawa samorządowego. W celu właściwej realizacji tematu w opracowaniu zastosowano metodę analizy formalno-dogmatycznej, a także teoretyczno-prawnej.

## 2. Katalog spraw przekazanych do delegacji

W celu właściwej odpowiedzi na zadane we wstępie pytania rozważania należy rozpocząć od scharakteryzowania katalogu spraw przekazanych do delegacji. Jak można odczytać z uzasadnienia projektu ustawy, podstawowym jej celem jest m.in. wprowadzenie regulacji dotyczącej pomocy udzielanej przez jednostki samorządu terytorialnego obywatelom Ukrainy<sup>5</sup>. Specyfika działalności gmin, powiatów i województw słusznie skłoniła ustawodawcę do wprowadzenia upoważnienia dla organu wykonawczego do podejmowania określonych spraw.

Istota wprowadzonej art. 111 u.p.o.u. regulacji osadza się na formie i częstotliwości pracy organów stanowiąco-kontrolnych. Zgodnie z brzmieniem ustaw samorządowych rada gminy powiatu i sejmik województwa obradują na sesjach zwołanych przez przewodniczącego, w miarę potrzeby, nie rzadziej niż raz na kwartał<sup>6</sup>. W praktyce sesje odbywają się raz w miesiącu, co utrudniałoby prawidłową realizację pomocy, która przecież powinna być udzielana natychmiast.

W pierwszej kolejności w przepisie właściwa rada<sup>7</sup> ma możliwość upoważnienia wójta<sup>8</sup> do dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywania przenie-

---

<sup>5</sup> Uzasadnienie projektu u.p.o.u. dostępne na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2069> (dostęp: 3.04.2022 r.).

<sup>6</sup> Art. 20 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559) i odpowiadające przepisy pozostałych ustrojowych ustaw samorządowych.

<sup>7</sup> Odpowiednio sejmik województwa.

<sup>8</sup> Odpowiednio zarząd powiatu lub województwa.

sień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, a więc uprawnień w zakresie merytorycznej zmiany treści budżetu.

Zgodnie z art. 211 ust. 1 u.f.p. budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, a więc również samodzielne finansowo jednostki samorządu terytorialnego, klasyfikują dochody i wydatki według tzw. działów klasyfikacji budżetowej określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>9</sup>. U.f.p. wyraża generalną zasadę, że to organ stanowiący jest odpowiedzialny za uchwalenie budżetu. Jednak już z mocy samej ustawy organ wykonawczy wyposażony jest w możliwość dokonywania zmian w budżecie w zakresie określonym w art. 257 u.f.p. Dodatkowo na mocy art. 258 u.f.p. właściwa rada jest władna wyposażyć wójta w uchwale budżetowej w kompetencję do zmiany planu dochodów i wydatków. Należy jednak zaznaczyć, że ustawodawca był zmuszony do określenia w art. 111 pkt 1 u.p.o.u. nowego rodzaju subdelegacji, bowiem upoważnienie zawarte w uchwale budżetowej musi mieścić się w ramach reguł ustalonych w art. 258 u.f.p., a zatem nie może polegać na przenoszeniu wydatków między działami<sup>10</sup>. Jak słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu<sup>11</sup>, działy budżetowe stanowią najszerszą kategorią podziałów budżetowych, zatem ich reglamentacja powinna pozostać we władztwie organów stanowiących. Komentowany zakres delegowanych kompetencji nie był dopuszczalny w rozumieniu u.f.p., a zatem koniecznym było jego stypizowanie w ustawie o zmiany w postaci dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 513).

<sup>10</sup> K. Sawicka [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2020, art. 212; G. Czarnocki, K. Stelmaszczyk, *Rezerwy budżetowe – wybrane zagadnienia na tle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 11, s. 53.

<sup>11</sup> C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 258.

Sygnalizacyjnie powinno się podkreślić, że zarówno treść art. 257 u.f.p., jak i nowoutworzona kompetencja wynikająca z art. 111 u.p.o.u. nie mogą skutkować upoważnieniem wójta/zarządu do wprowadzenia do budżetu środków z funduszy celowych, co do których organ stanowiący nie ma swobody decyzyjnej w ich przeznaczeniu. Stanowi to niewątpliwie o ułomnej przydatności wprowadzanego specprzepisu, szczególnie biorąc pod uwagę uruchomienie funduszu służącego pomocą w kryzysie uchodźczym<sup>12</sup>.

Za utrwalone w doktrynie i praktyce prawa należy uznać brak kwalifikacji uchwały budżetowej jako aktu prawa miejscowego. Podniesioną tezę potwierdza to, że przedmiot regulacji uchwały budżetowej skierowany jest do podmiotów w ramach struktury jednostki, w której miejsce ma organ stanowiący. Uchwała budżetowa jest zatem aktem normatywnym, wewnątrznie obowiązującym<sup>13</sup>.

Dodatkowo art. 13 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>14</sup> w pkt 2 określa, że w dzienniku urzędowym publikuje się akty prawa miejscowego uchwalone przez organy stanowiące, a w pkt 7 określa, że obowiązkwowi publikacji podlegają również uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa. Rozłączna regulacja tych dwóch rodzajów aktów sugeruje ich dychoomiczny charakter.

Podobne rozważania należy odnieść do pkt 3 art. 111 u.p.o.u. Przepis ten odnosi się do zmian wieloletniej prognozy finansowej oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę. Aktom podejmowanym w tym zakresie przez organy samorządu również nie można przypisać przymiotu prawa powszechnie obowiązującego.

---

<sup>12</sup> Utworzenie na mocy art. 14 ust. 1 u.p.o.u. Funduszu Pomocy w Banku Gospodarstwa Krajowego.

<sup>13</sup> K. Sawicka [w:] M. Karlikowska, W. Miemieć, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 535.

<sup>14</sup> Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), dalej u.o.a.n.

Również w zakresie dokonywania zmian w budżecie mieści się uprawnienie do delegowania kompetencji z art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. Organ stanowiący, upoważniając kierowników jednostek organizacyjnych do określonych zmian w planie wydatków, nadal pozostaje w obrębie wewnętrznej organizacji jednostki samorządu i nie podejmuje się uchwalania prawa skierowanego do podmiotów spoza swojej struktury organizacyjnej.

Subdelegacja dokonana na podstawie art. 111 u.p.o.u. została, jak już wspomniano, ograniczona celem realizacji zadań z zakresu pomocy obywatelom Ukrainy. Uwagę zwrócić należy, że ewentualne skorzystanie z kompetencji subdelegowanej przez organ stanowiący przez wójta lub zarząd w innym celu będzie skutkowało naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Zwrócić należy jednak uwagę, że art. 111 pkt 2 u.p.o.u. odsyła bezpośrednio do już stypizowanych możliwości przekazania kompetencji wójtowi. Mylnym byłoby stwierdzenie, że ustawodawca dopuścił się tzw. *superfluum* ustawowego, a więc chcąc podkreślić relewantność przepisu, powielił go w innym akcie. Celem ustawodawcy wydaje się być ograniczenie możliwości, przy oparciu uchwały o art. 111 pkt 2 u.p.o.u., do wykonywania kompetencji określonej w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. wyłącznie do ram określonego celu pomocy obywatelom Ukrainie. Oczywiście jest, że ustawodawca robi to niepotrzebnie. Skoro bowiem rada mogła już, korzystając z przepisu u.f.p., wyposażyć wójta w określoną kompetencję i samodzielnie zawęzić jej zakres obowiązywania do określonego celu, to nieracjonalnym wydaje się być powielanie tej kompetencji w nowym akcie prawnym.

Konkludując, należy stwierdzić, że żadna ze spraw wymienionych w art. 111 u.p.o.u. ze swej istoty nie posiada przymiotu aktu prawa miejscowego. Natomiast uchwała budżetowa należy do kategorii aktów podlegających obowiązkowi promulgacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i tym samym obowiązkowi temu podlega rozpatrywana uchwała, co szerzej zostanie rozpatrzone w dalszej części artykułu (pkt 4).

### **3. Brak możliwości zaliczenia uchwały wydanej na podstawie art. 111 u.p.o.u. do aktów prawa miejscowego**

Zgodnie z art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji RP<sup>15</sup> organy samorządu terytorialnego są uprawnione do ustanawiania, w granicach ustawy, aktów prawa miejscowego. Akty te są prawem powszechnie obowiązującym na obszarze działania organów je wydających.

W praktyce kwestia zaliczania poszczególnych uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do kategorii aktów prawa miejscowego jest dyskusyjna. Niejednorodna praktyka w tym zakresie staje się przyczyną wielości poglądów wyrażanych w licznych orzeczeniach i aktach administracji.

Bez większych kontrowersji reprezentowany jest pogląd, że uchwały będące aktami prawa miejscowego powinny zawierać normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz wyznaczać adresatom określony sposób zachowania<sup>16</sup>. Zatem to charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego<sup>17</sup>.

Przenosząc powyższe rozważania na przedmiot niniejszego artykułu, należy stwierdzić, że uchwała wydana w trybie art. 111 u.p.o.u. nie posiada przymiotu aktu prawa miejscowego. Charakter norm kreowanych za pomocą tej uchwały odnosi się wyłącznie do organu wykonawczego, co stanowi, że uchwała jest typowym aktem wewnętrznym.

W uchwale wydanej na podstawie art. 111 u.p.o.u. nie występuje zależność delegowania kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego, bowiem należy stwierdzić, że katalog spraw przekazanych do upoważnie-

---

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 27 kwietnia 2017 r., II SA/Ol 245/17, LEX nr 2288384 oraz m.in. M. Maksymiuk, G.P. Kubalski, 2.1. *Pojęcie aktów prawa miejscowego i ich podstawowe cechy* [w:] G.P. Kubalski (red.), *Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 8.

<sup>17</sup> Tak m.in. w wyroku NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, LEX nr 275445, wyroku NSA w Warszawie z 5 kwietnia 2002 r., I SA 2160/01, LEX nr 81765 oraz wyroku NSA z 22 maja 2012 r., II OSK 636/12, LEX nr 1252134.



nia nie posiada takiego przymiotu. Natomiast ustawodawca kreuje uprawnienie do delegacji kwestii określonych ustawą.

Ewentualne zaliczenie przedmiotowej uchwały do katalogu z art. 87 Konstytucji RP implikowałoby rozszerzenie katalogu spraw ujmowanych jako akty prawa miejscowego o uchwały zbudowane z norm abstrakcyjno-generalnych, ale skierowanych wyłącznie do organu wewnątrz struktury jednostki. Wówczas dyskusję nad wykluczeniem indywidualności normy, jako cechy immanentnej aktu wewnętrznego, należałoby oprzeć o obowiązek upoważnienia organu, a więc podmiotu, którego piastunem byłaby osoba o niewskazanych przez normę cechach. Uchwała taka jest oparta na ściśle określonej normie kompetencyjnej, a więc można ją kwalifikować jako akt wykonawczy. Z art. 94 Konstytucji RP wynika, że akty prawa miejscowego są ustanawiane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”<sup>18</sup>. Jednak uznawanie uchwały wydanej na mocy art. 111 u.p.o.u. jako aktu prawa miejscowego, na podstawie aktualnego dorobku doktryny, wydaje się niezasadne.

Dominującym jest pogląd uznający uprawnienia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do powierzania organom wykonawczym tych jednostek uprawnień jako czynność wewnętrzną, a więc nieposiadającą charakteru prawa powszechnie obowiązującego<sup>19</sup>. Pogląd ten jest wyrażany przy braku określenia, czy upoważnia się wójtą bądź zarząd do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, co może budzić słuszne wątpliwości. Każdorazowa ocena, czy uchwała subdelegująca kompetencję na rzecz organu wykonawczego stanowi akt prawa powszechnego, powinna być oparta na charakterystyce zakresu kompetencji oddanych w dyspozycję wójta. Niemożliwym jest zatem aprioryczne określenie, że każda uchwała zawierająca delegację do wykonywania kompetencji rady jest bądź nie jest aktem prawa miejscowego.

---

<sup>18</sup> M. Kaczocha, *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020, s. 15.

<sup>19</sup> M.in. C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Komentarz do art. 4 [w:] C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017 oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 31 grudnia 2012 r., NK-N4.4131.1689.2012.MG, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2013, poz. 182.

Na gruncie powyższych rozważań uchwała podjęta na podstawie art. 111 u.p.o.u. nie posiada przymiotu prawa powszechnego.

#### **4. Regulacje uchwały podjętej na podstawie art. 111 u.p.o.u.**

Po ustaleniu rangi uchwały upoważniającej oraz charakteru spraw przekazanych do subdelegacji dalsze rozważania należy prowadzić nad ewentualną zawartością merytoryczną aktu.

Znacząca część organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dokonuje upoważnień dotyczących spraw budżetowych bezpośrednio w uchwale budżetowej. Jest to dopuszczalna regulacja, bowiem zarówno uchwalenie budżetu, jak i późniejsza subdelegacja określonej kompetencji w tym zakresie należą do tej samej kategorii aktów prawnych. W takich jednostkach realizacja normy kompetencyjnej wynikającej z art. 111 u.p.o.u. następuje poprzez nowelizację uchwały budżetowej. Istotnie właściwy organ stanowiący, uchwalając budżet pod koniec roku, mógł już wówczas skorzystać z art. 258 ust. 1 u.f.p. Problem z napływem uchodźców i przekazywaniem z budżetu państwa środków finansowych nie był jednak wówczas znany.

Dopuszczalną we wszystkich jednostkach, bez względu na miejsce pozostałych upoważnień, metodą i w większości stosowaną jest natomiast podjęcie odrębnej uchwały, której bezpośrednią podstawą jest art. 111 u.p.o.u. Jakkolwiek podstawa ta może być rozwijana o konkretne podstawy z ustrojowych ustaw samorządowych dotyczące odesłań do ustaw szczególnych czy podejmowania aktów w formie uchwał, to jednak podstawa materialnoprawna wynikająca z wprowadzonego przepisu jest w zupełności wystarczająca.

Zawartość merytoryczna uchwały sprowadza się do sformułowania upoważnienia dla organu wykonawczego do regulacji określonych w ustawie spraw. Subdelegacja powinna opierać się na tekście ustawy, a więc w sposób niezmienny posługiwać się zwrotami użytymi w art. 111 u.p.o.u. Jak bowiem słusznie się wskazuje, modyfikacja zwrotów użytych w ustawie może wypaczyć ich sens. Można liczyć się z tym,

że zmodyfikowany tekst będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji ustawodawcy<sup>20</sup>. Uchwale istotnie zmieniającej tekst ustawy w zakresie sformułowanego upoważnienia będzie można wówczas przypisać rażące naruszenie prawa.

Należy poczynić również rozważania nad zakresem przedmiotowym uprawnień przekazanych organowi wykonawczemu do subdelegacji. Kompetencja z art. 111 u.p.o.u. została ograniczona przez ustawodawcę jedynie celem upoważnienia, które właściwa rada może dokonać. Realizacja zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa nie stanowi wyłącznie *ratio legis* podjęcia uchwały na mocy art. 111 u.p.o.u., ale powinno być ograniczeniem dopuszczalności korzystania z upoważnienia wynikającego z tej uchwały.

Tak zatem w zakresie art. 111 pkt 1 u.p.o.u., to jest upoważnienia dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, wójt może podjąć się takiej zmiany w zakresie wykonywania zadania, które można zakwalifikować jako pomoc obywatelom Ukrainy. Takie same wnioski należy również odnieść do kolejnych punktów komentowanego artykułu. Wyakcentować należy, że uchwała podjęta na podstawie art. 111 u.p.o.u. nie ma ze swej istoty charakteru blankietowego, bowiem już ustawodawca wyraźnie określił jej szczegółowy przedmiot regulacji. Przedmiot regulacji w postaci celu realizacji zadań pomocowych dla uchodźców staje się w tym przypadku miernikiem, w obliczu którego organ wykonawczy będzie podejmował decyzję o skorzystaniu z upoważnienia.

Jak wskazuje praktyka, z dostępnych w obrocie uchwał podjętych na mocy art. 111 u.p.o.u.<sup>21</sup> organy stanowiące przepisują treść przepisu usta-

---

<sup>20</sup> Zob. wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559 oraz wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09, Legalis nr 215766.

<sup>21</sup> M.in. uchwała Nr XLVI/275/2022 Rady Gminy Malczyce z 31 maja 2022 r. (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2022 r. poz. 3055), uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach nr LIX/341/2022 z 26 kwietnia 2022 r. (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2022 r. poz. 2589), uchwała nr XXXIX/343/2022 Rady Powiatu w Lipnie z 28 czerwca 2022 r. (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2022 r. poz. 3458).

wy wraz ze wskazaniem celu, w kontekście którego kompetencje mogą być subdelegowane. Nie można również nie wskazać, że ewentualne bardziej precyzyjne sformułowania, na przykład określenie konkretnych zakupów inwestycyjnych, które wójt może zmienić w wieloletniej prognozie finansowej, byłoby poprawne. Jednakże z istoty uchwała wydana na mocy art. 111 u.p.o.u. powinna używać zakreslenia spraw, którym posłużył się ustawodawca, ponieważ powstała w celu usprawnienia pomocy dla uchodźców przez jednostki samorządu terytorialnego. W sytuacji wąskiego określenia zakresu spraw przekazanych do dyspozycji organu wykonawczego może powstać problem konieczności ich rozszerzenia. To zaś wypacza sens podejmowanej uchwały, która pomoc miała ułatwić, a nie nadmiernie formalizować dwustopniowym modelem wprowadzania pieniędzy z funduszu pomocowego do budżetu jednostki i ich wydatkowania.

Oczywistym wydaje się być, że organ stanowiący swobodnie może dokonać wyboru, które ze spraw przekazanych do subdelegacji uzna za odpowiednie do przekazania. Należy jednak pamiętać, że wybór z trzech alternatyw wymienionych w art. 111 u.p.o.u. został zakreślony dla konkretnego celu. Granice ustawowe kompetencji wynikającej z komentowanego przepisu wyznacza cel pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju.

Dopuszczalnym jest w tym zakresie zarówno upoważnienie do jednej, dwóch lub trzech kategorii spraw. Należy jednak zwrócić uwagę, że łączny charakter ujęcia spraw w art. 111 u.p.o.u. i ich podział na trzy kategorie sprowadza na organ ograniczony wybór w zakresie trzech alternatyw. Niemożliwym byłaby zatem próba ingerencji w zakres każdej z kategorii przez uchwałodawcę.

Niewątpliwie dopuszczalnym jest również podjęcie odrębnej uchwały dla każdej z kategorii. Będzie to miało miejsce przykładowo w sytuacji, gdy organ na jednej z sesji zdecyduje o ograniczeniu się do upoważnienia do zmiany planu wydatków, a na kolejnej powźmie chęć uzupełnienia subdelegacji o kompetencję z art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. Zmiana decyzji w tym zakresie może być wprowadzona w życie wskutek podjęcia odrębnej uchwały bądź zmiany pierwotnej uchwały.

Zgodnie z regułą interpretacyjną *a maiore ad minus* możliwym jest również czasowe ograniczenie subdelegacji. Skoro bowiem organ stanowiący został upoważniony do bezgranicznego w czasie przekazania kompetencji, to został również upoważniony do udzielenia subdelegacji na określony czas. Zgodnym z normą kompetencyjną z art. 111 u.p.o.u. będzie zatem przepis ograniczający obowiązywanie upoważnienia do konkretnego momentu w czasie. Moment ten musi jednak zostać określony w uchwale w sposób precyzyjny. Jak słusznie podnosi się w orzecznictwie, prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji<sup>22</sup>. Ewentualny nieostry zwrot określający granicę czasową funkcjonowania w obrocie prawnym upoważnienia stanowiłby podstawę stwierdzenia nieważności uchwały wobec pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych.

Wielokrotnie przy podejmowaniu uchwał delegujących na organ wykonawczy określonych kompetencji radni chcą czuwać nad sposobem wykonywania przekazanych uprawnień. Zdarza się w praktyce, że powoduje to próbę wprowadzania do uchwały przepisów, które mają na celu zobligowanie organu wykonawczego do zdawania sprawozdań z wykonywania przekazanych kompetencji. Próba wykreowania obowiązku wójta do sprawozdawania z podejmowanych działań jawi się jednak jako znaczące przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 111 u.p.o.u., bowiem ustawodawca ograniczył się wyłącznie do przekazania prawa do subdelegacji.

Ponadto należałoby wskazać, że ustawodawca odrębnie traktuje organy stanowiące i wykonawcze i w zakresie ich funkcjonowania określił ich obowiązki. Trudnym do akceptacji jest zatem kreowanie nowych obowiązków organów wykonawczych w uchwałach rad gmin, powiatów i sejmików województw<sup>23</sup>. W zgodzie z wynikającą z art. 3 ust. 2 Euro-

---

<sup>22</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 19 grudnia 2011 r., III SA/Wr 568/11, LEX nr 1108385.

<sup>23</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 8 stycznia 2021 r., NPII.4131.1.8.2021, LEX nr 3234376.

pejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>24</sup> zasady podporządkowania organu wykonawczego właściwej radzie można by było tej tezie przeczyć. W społeczności powiatowej i samorządu województwa przyjęcie za dopuszczalne, w kontekście brzmienia art. 3 ust. 2 EKSL, a także istoty relacji organów powiatu i województwa, nakładanie obowiązków sprawozdawczych może nie być kwestionowane. Wskazać należy jednak, że model stosunku pomiędzy organami j.s.t. opisany w EKSL trudno, w sposób bezrefleksyjny, odnieść do szczególnego trybu wyboru włodarza gminy. Silny mandat wójta, pochodzący od mieszkańców<sup>25</sup>, prowadzi do ścisłej wykładni kompetencji kontrolnych, jakie posiada organ stanowiący.

Radni nie pozostają jednak bez możliwości kontrolowania wykonywania kompetencji powierzonych na podstawie art. 111 u.p.o.u. nawet w sytuacji, gdy organ wykonawczy nie będzie sprawozdawał swoich działań wykonywanych na podstawie komentowanej uchwały. W pierwszej kolejności należy wskazać, że organ wykonawczy będzie wykonywał powierzone uprawnienia w aktach prawnych<sup>26</sup> podlegających udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, a więc powszechnie dostępnych. Po drugie każdy z radnych ma uprawnienia do składania interpelacji i zapytań, i na tej podstawie w stosunkowo krótkim czasie uzyskać wiedzę o praktycznym wykorzystaniu uchwały podjętej na podstawie art. 111 u.p.o.u.

Jak już wielokrotnie wspomniano, uchwała podjęta w komentowanym zakresie nie jest aktem prawa miejscowego. Dla tak podjętej uchwały nie będzie aktualizowała się regulacja z art. 4 ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zatem zwięźczenie jej brzmienia może stanowić regulacja dotycząca wejścia w życie z dniem podjęcia.

Praktyka napotkała jednak i w tym zakresie problemy. W obrocie prawnym funkcjonują budzące wątpliwości uchwały, które nadawały or-

---

<sup>24</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

<sup>25</sup> Zob. B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 58 w zakresie konkluzji dotyczących wzmocnienia pozycji organu wykonawczego gminy w stosunku do organu stanowiącego.

<sup>26</sup> Zarządzenie w przypadku wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz uchwała odpowiednio w przypadku zarządu powiatu i zarządu województwa.

ganom wykonawczym kompetencje wyszczególnione w art. 111 u.p.o.u. z mocą wsteczną od 24 lutego 2022 r.<sup>27</sup> Organy nadto sugerując się brzmieniem art. 116 u.p.o.u., który nadawał wsteczną moc ustawowym przepisom upoważniającym, bezcelowo przepisywały treść tego przepisu w ostatniej jednostce redakcyjnej uchwały. Nie sposób znaleźć argumentów przemawiających za słusznością takich działań. Organ wykonawczy nie mógł bowiem bez uprzedniego upoważnienia podjąć zarządzenia/uchwały w przedmiocie objętym delegacją art. 111 u.p.o.u.

W odmienny sposób należy się odnieść do drugiej z kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z art. 12 ust. 5 u.p.o.u., a dotyczącej określenia w uchwale zakresu pomocy w związku z konfliktem zbrojnym. Przeciwnie stanowisko dopuszczające w tym zakresie nadanie mocy wstecznej uchwale wynika *explicite* z art. 98 ust. 1 u.p.o.u. Należy przy tym podkreślić, że uchwała o zakresie pomocy stanowi akt prawa miejscowego<sup>28</sup> i w związku z tym nie powinno się jej treści łączyć z przepisami wydanymi na podstawie art. 111 u.p.o.u. W obrocie wprowadzie funkcjonują takie uchwały<sup>29</sup>, jednak należy przesądzić o ich wadliwości z uwagi na odrębny charakter, inny zakres regulacyjny (w tym swobodę decyzyjną organu stanowiącego) oraz możliwość nadawania mocy wstecznej. Wspólnym mianownikiem dla uchwały podjętej na mocy art. 111 i art. 12 ust. 5 u.p.o.u. pozostaje jedynie obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jednakże wobec każdej z uchwał obowiązek ten wywodzi się z innej podstawy prawnej.

---

<sup>27</sup> M.in. uchwała nr XLI/333/2022 Rady Miasta Sucha Beskidzka z 31 maja 2022 r. (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego z 2022 r. poz. 4129), uchwała nr XLII/287/22 Rady Powiatu Dzierżoniowskiego z 31 maja 2022 r. (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2022 r. poz. 3082).

<sup>28</sup> W praktyce widoczny jest też pogląd przeciwny, dla przykładu: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 13 czerwca 2022 r., NK-I.4131.75.2022 (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego z 2022 r. poz. 1292), rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 22 czerwca 2022 r., NP-II.4131.1.164.2022.8 (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2022 r. poz. 4897).

<sup>29</sup> M.in. uchwała nr XLIII/167/2022 Rady Powiatu Milickiego z 19 maja 2022 r. (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2022 r. poz. 2924), uchwała nr XXXIV/192/2022 Rady Gminy Janowiec z 28 marca 2022 r. (Dz.Urz. Woj. Lubelskiego z 2022 r. poz. 1711).

Co istotne dla podejmowanych rozważań, jako że uchwała deleguje upoważnienie do spraw, które w modelowym stanie regulowane są przy pomocy aktów publikowanych w dzienniku urzędowym, należy przyznać, że jej ogłoszenie powinno nastąpić w stosownym promulgatorze. Bez znaczenia jest tutaj fakt, czy organ subdeleguje kompetencje, nowelizując uchwałę budżetową, czy podejmując odrębną, nową uchwałę. Obowiązku publikacji w dzienniku urzędowym nie należy wywodzić z faktu dotyczącego rozważań o kwalifikacji komentowanej uchwały jako aktu prawa miejscowego, lecz z treści art. 13 pkt 7 u.o.a.n. Możliwym do zakwestionowania mógłby być zatem brak obowiązku publikacji uchwały, który wieńczy jej tekst w ostatniej jednostce redakcyjnej.

## 5. Podsumowanie

Upoważnienie zawarte w art. 111 u.p.o.u. nie jest typem regulacji nieznannej polskiemu systemowi prawa. W systemie istnieją już normy upoważniające organ stanowiący do przekazania określonych uprawnień na organ wykonawczy<sup>30</sup>.

Lekturę przepisu u.p.o.u. kreującego uprawnienie do subdelegacji powinno się jednak oprzeć o kompleksowy przegląd regulacji, do których odsyła. Zabieg ten pozwala na sformułowanie wniosku, że koniecznym dla prawidłowego wprowadzenia do obrotu uchwały upoważniającej jest jej promulgacja w dzienniku urzędowym, mimo nieposiadania przez nią przymiotu aktu prawa miejscowego. W obliczu dokonanych ustaleń należy zatem zdefiniować uchwałę podjętą na podstawie art. 111 u.p.o.u. jako akt z zakresu administracji publicznej, nieposiadający przymiotu aktu prawa miejscowego.

Delegowanie kompetencji na organ wykonawczy ma usprawnić wprowadzanie do budżetu jednostki środków z tzw. funduszu pomocowego dla obywateli Ukrainy. Trudnym byłoby bowiem każdorazowe zwoływanie sesji rady czy sejmiku w celu zmiany uchwały budżetowej czy

---

<sup>30</sup> M.in. art. 4 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 679).



uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. W zakresie wymogów treściowych uchwały należy wskazać, że powinny one ograniczać się do wiernego odtworzenia treści przepisu ustawy w zakresie nazwania subdelegowanej kompetencji. Przy czym organ stanowiący posiada swobodę regulacyjną w zakresie czasowego obowiązywania przepisów. Niemożliwą jest jednak zmiana celu podejmowanej uchwały, a tym samym celowości zmian budżetowych, do których upoważnia się organ wykonawczy. Cel podejmowanej uchwały został bowiem wyraźnie określony przez ustawodawcę i ograniczony do „realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa”.

Bez wątpienia regulacja art. 111 u.p.o.u. jest koniecznym elementem sprawnie działającego samorządu w obliczu otwartego konfliktu zbrojnego za wschodnią granicą i masowego napływu uchodźców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

#### **Bibliografia:**

- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Czarnocki G., Stelmaszczyk K.M., *Rezerwy budżetowe – wybrane zagadnienia na tle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 11, s. 52–66.
- Dolnicki B., *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 50–58.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, Lexis Nexis, Warszawa 2011.
- Kubalski G.P. (red.), *Akty prawa miejscowego w praktyce działania samorządu terytorialnego*, Związek Powiatów Polskich, Warszawa 2019.
- Kaczocho M., *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Presscom, Warszawa 2010.
- Sawicka K., *komentarz do art. 212 u.p.f.* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.