

Uchwała nr 76/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 25 października 2024 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Wójta Gminy Wisznia Mała do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 4 września 2024 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala

zastrzeżenia Wójta Gminy Wisznia Mała do wniosku nr 3 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 4 września 2024 r. i nadaje wnioskowi nr 3 lit. b nowe brzmienie: „b) zaciąganie zobowiązań obejmujących rok budżetowy i lata następne w granicach upoważnień, w szczególności upoważnień, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 226 ust. 3 i 4 ustawy”.

Uzasadnienie

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 września 2024 r. znak WK.WR.40.17.2024.435, skierowanym do Wójta Gminy Wisznia Mała, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), wskazała nieprawidłowości stwierdzone w trakcie przeprowadzonej od 5 czerwca do 31 lipca 2024 r. kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Wisznia Mała.

Pismem z dnia 20 września 2024 r. (wpłynęło do Izby w dniu 25 września 2024 r.) Wójt Gminy Wisznia Mała wniósł zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 3. Izba we wniosku tym zaleciła „Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), w szczególności:

- a) prawidłowe przeprowadzanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a) oraz ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy,
- b) zaciąganie zobowiązań obejmujących rok budżetowy i lata następne w granicach upoważnień, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 226 ust. 3 i 4 ustawy”.

Powyższy wniosek został sformułowany w związku ze stwierdzeniem w trakcie kontroli, że w dniu 21 lipca 2023 r. Gmina zawarła umowę nr 57.UGWM.22 na „Sporządzenie częściowej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznia Mała wraz z udziałem projektanta w pogłębionych konsultacjach społecznych”, w której to umowie maksymalny termin realizacji ww. zadania ustalono na 11 miesięcy od dnia zawarcia umowy, przypadał on zatem na kolejny rok budżetowy. Zadanie to nie zostało ujęte w wieloletniej prognozie finansowej jako przedsięwzięcie, o którym mowa w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1350), zwanej dalej „u.f.p.”, tym samym nie zostało również objęte zawartym w tej uchwale upoważnieniem do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć. W świetle wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli, umowę zawarto na podstawie — ujętego w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej — upoważnienia, o którym stanowi art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p., tj. upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, 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. Istota takich umów sprowadza się do zagwarantowania bieżącego funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych, np. w zakresie zaopatrzenia w niezbędne tym jednostkom media. W ocenie kontrolujących, do zobowiązań objętych powołanym upoważnieniem nie można w związku z tym zaliczyć zobowiązania objętego umową nr 57.UGWM.22.

Wójt Gminy Wisznia Mała wniesione zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 3 oparł na zarzucie dokonania przez Regionalną Izbę Obrachunkową błędnej wykładni art. 228 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 226 ust. 3 i 4 u.f.p., poprzez uznanie, że umowa stanowi w świetle powołanych przepisów przedsięwzięcie, a nie umowę, której realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania gminy i z której terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy.

„Natomiast zdaniem Gminy, Umowa prawidłowo została przez jednostkę zakwalifikowana do umów niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania jednostki, gdyż nie stanowi przedsięwzięcia, które winno zostać wskazane w załączniku Nr 2 do uchwały nr VIII/LXII/594/22 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wisznia Mała na lata 2023–2036.

Wójt Gminy Wisznia Mała chce przy tym podkreślić, że użyte w art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. pojęcie »niezbędne do zapewnienia ciągłości działania jednostki« nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, a jego konkretyzacja powoduje rozbieżności i napotyka na wiele problemów.

Tytułem przykładu można wskazać na pogląd zaprezentowany w piśmiennictwie administracyjnym, gdzie podnosi się, że »ciągłość działania jednostki odnosi się z kolei do obowiązku zapewnienia przez JST realizacji określonych zadań publicznych, które zakładają w szczególności konieczność świadczenia określonych usług publicznych w sposób nieprzerwany (systematyczny). Przykładowo do takich umów można zaliczyć: 1) umowę dotyczącą utrzymania przejezdności dróg w okresie zimowym, 2) umowę na dowóz dzieci do szkół, 3) liczne umowy, których przedmiotem jest dostawa mediów (np. woda, gaz, energia elektryczna« (tak: P. Walczak [w:] Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi, red. P. Walczak, Legalis 2020).

Jednak — zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów (wyrażonym w wyjaśnieniach z dnia 1 lutego 2010 r. — znak: ST1-4834-328/WWR/09/10/1908, czy też z dnia 15 kwietnia 2020 r. — znak: ST9.054.9.2020), powielonym np. w wyjaśnieniach tut. Izby z dnia 4 października 2022 roku (znak: P.WR.54.23.2022) — to »do kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego należy ustanawianie konkretnych przedsięwzięć oraz dookreślenie rodzaju umów wieloletnich, które są niezbędne dla zapewnienia ciągłości działania jednostki samorządu terytorialnego, bowiem z racji wykonywanych funkcji posiadają one wiedzę w tym zakresie, pozwalającą na podjęcie właściwych decyzji.«

Komentatorzy zwracają przy tym uwagę, że: »formułę umów niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania jednostki należy wiązać z obowiązkiem wykonywania zadań publicznych, których specyfika wymaga zaciągania zobowiązań wieloletnich, a które to zobowiązania (umowy) nie kwalifikują się do ujęcia w załączniku przedsięwzięć« (tak: P. Walczak [w:] Ustawa o finansach publicznych, Komentarz dla jednostek samorządowych, 2. Wyd., Wydawnictwo C.H. Beck 2021, s. 764, komentarz do art. 228).

Przenosząc powyższe poglądy na grunt przedmiotowej sprawy wskazuję, że organy Gminy Wisznia Mała uznały, że realizacja Umowy stanowi wykonywanie zadania publicznego w celu zapewnienia ciągłości działania jednostki, które ma swoje źródło w wynikającym z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązkiem kształtowania przez gminę polityki przestrzennej”.

We wniesionych zastrzeżeniach Wójt podkreślił również, iż w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale także ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zadaniem własnym gminy są sprawy z zakresu ładu przestrzennego w tym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, obejmujące uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego. Jednym z „aktów planowania przestrzennego“ jest właśnie dokument studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego aktualizacja stanowiła przedmiot rzeczony umowy. W zastrzeżeniach zwrócono również uwagę na wynikającą z przepisów prawa niezbędność posiadania aktualnego dokumentu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co było obowiązkiem gminy, realizowanym w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania jednostki. „Z tego powodu zawierając umowę Wójt Gminy Wisznia Mała korzystał z upoważnienia, które przekazała mu w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Rada Gminy Wisznia Mała do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki. Co istotne — na żadnym etapie płatności należnego wynagrodzenia z tytułu Umowy nie przekroczono planu wydatków budżetowych, jak również nie przekroczono łącznej wielkości wynagrodzenia umownego tam określonego”.

W ocenie Kolegium Izby przedstawiona w złożonym zastrzeżeniu argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Przy wydawaniu kwestionowanego zalecenia dokonano prawidłowej wykładni przepisów stanowiących podstawę jego sformułowania.

Ocena słuszności wniesionych zastrzeżeń do wniosku pokontrolnego nr 3 sprowadza się w istocie do rozstrzygnięcia, czy wynikające z umowy nr 57.UGWM.22 z dnia 21 lipca 2023 r. zobowiązanie, wykraczające poza rok budżetowy, mieści się w kategorii „niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania jednostki”.

Kolegium Izby zwraca w tym miejscu uwagę, że w sektorze finansów publicznych zobowiązanie angażujące środki publiczne można zaciągać tylko na podstawie stosownego upoważnienia. Środki te muszą być ujęte w budżecie w chwili zaciągania zobowiązań. Ponadto zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465), zwanej dalej „u.s.g.”, organowi wykonawczemu gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący. Podkreślić należy, że upoważnienie do zaciągania zobowiązań może wynikać z różnych aktów prawnych, zaś na podstawie uchwały budżetowej organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może, co do zasady, zaciągać zobowiązania możliwe do sfinansowania tylko w danym roku budżetowym, co wynika z zasady roczności budżetu, określonej w art. 211 u.f.p. Zobowiązania wykraczające poza rok budżetowy, a obciążające wydatki budżetu następnego roku, mogą być zaciągane przez organ wykonawczy na podstawie uchwały budżetowej tylko wtedy (jako wyjątek), gdy organ stanowiący ustanowi w uchwale budżetowej takie upoważnienie dla organu wykonawczego w ramach sumy określonej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 10 u.s.g. Przepis ten stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

Ustawa o finansach publicznych dopuszcza również możliwość zaciągania zobowiązań wieloletnich w oparciu o upoważnienia wynikające z wieloletniej prognozy finansowej, przy czym art. 228 ust. 1 u.f.p. wymienia dwie kategorie takich zobowiązań:

- 1) związane z realizacją zamieszczonych w wieloletniej prognozie finansowej przedsięwzięć oraz
- 2) z tytułu umów, 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.

Rozróżnienie wprowadzone przepisami ustawy prowadzi do wniosku, że uznanie, iż określona umowa może być zawarta wyłącznie w ramach realizacji przedsięwzięcia, o jakim jest mowa w art. 226 ust. 4 u.f.p., bądź jest zawierana wyłącznie na podstawie upoważnienia z art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p., wymaga przede wszystkim oceny celu zaciągnięcia zobowiązania.

Zgodnie z art. 226 ust. 3 u.f.p. w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

- 1) nazwę i cel,
- 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia,
- 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
- 4) limity wydatków w poszczególnych latach,
- 5) limit zobowiązań.

W przypadku zawartej w dniu 21 lipca 2023 r. nr 57.UGWM.22 umowy na „Sporządzenie częściowej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznia Mała wraz z udziałem projektanta w pogłębionych konsultacjach społecznych”, możliwe było określenie każdego z powyższych elementów.

Tym samym możliwe było zakwalifikowanie tego zadania do kategorii przedsięwzięć (czego nie uczyniono), a w konsekwencji zaciągnięcie zobowiązania wynikającego z rzeczowej umowy, w ramach upoważnienia udzielonego na podstawie art. 228 ust. 1 pkt 1 u.f.p.

Kolegium zwraca uwagę, że celem umów, z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, zawieranych na podstawie upoważnienia udzielonego w trybie art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p., jest zapewnienie ciągłości działania jednostki.

Zawieranie umów zapewniających ciągłość działania jednostki może być rozpatrywane na dwóch poziomach funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, to jest:

- na poziomie funkcjonowania jej jednostek organizacyjnych — do tych umów należy zaliczyć wszystkie umowy zabezpieczające bieżące funkcjonowanie tych jednostek, oraz
- na poziomie jednostki samorządu terytorialnego — zapewnienie ciągłości działania tej jednostki wynika z konieczności zapewnienia ciągłości świadczenia usług publicznych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Oceniając przedmiot, charakter, czas na jaki ma być zawarta oraz cele potencjalnej umowy należy wziąć pod uwagę przede wszystkim to, czy planowane wydatki są wydatkami jednorazowymi czy ciągłymi, powtarzalnymi, czy zapewniają utrzymanie wytworzonej już infrastruktury, i czy służą zabezpieczeniu funkcjonowania jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. W orzecznictwie i doktrynie przeważa stanowisko, że przez umowy, których realizacja w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, rozumie się umowy zawierane w celu zagwarantowania bieżącego funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych np. w zakresie zaopatrzenia w niezbędne media. Innych umów może dotyczyć wówczas, gdy ze względu na specyfikę zobowiązania umowy te nie zawierają żadnego określenia kwotowego (w sensie zobowiązaniowym, ponieważ mogą być w nich ujęte stawki za jednostkę dostarczanej usługi), a ponadto służyć mają zapewnieniu ciągłości działania jednostki. Przedmiotowa umowa określała kwotowo i konkretnie wysokość wynagrodzenia ryczałtowego na poziomie 29.520,00 zł brutto i przewidywała płatność po zakończeniu realizacji poszczególnych etapów umowy, co już wyłącza ją z zakresu tego typu umów.

Konkludując, w ocenie Kolegium nie można przyjąć, iż do kategorii zadań niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania jednostki należą także zadania związane z opracowaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie jest to zadanie własne gminy, nie można jednak uznać, że już przez ten fakt należy do wspomnianej kategorii zadań. Takie stanowisko prowadziłoby do wniosku, że w każdym przypadku, gdy mowa o realizacji zadań własnych gminy, czy to określonych w ustawie o samorządzie gminnym, czy też w innych ustawach (w tym przypadku w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), to nie stosuje się ograniczeń wynikających z zasady roczności budżetu. W takim ujęciu zasada roczności budżetu straciłaby w praktyce jakiegokolwiek znaczenie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus