

Wrocław, dnia 4 października 2022 r.

P.WR.54.23.2022

Pani
Beata Moskal-Słaniewska
Prezydent Miasta Świdnicy
Urząd Miejski w Świdnicy
ul. Armii Krajowej 49
58-100 ŚWIDNICA



Szanowna Pani,

W dniu 6 września 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął wniosek z dnia 31 sierpnia 2022 r., w którym wnosi Pani o udzielenie wyjaśnień dotyczących art. 226 ust. 3 i 4 oraz art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, oraz odpowiedzi na pytanie „Czy wydatki bieżące ponoszone na podstawie zawartych umów w celu realizacji zadań publicznych przez Gminę Miasto Świdnica, które wykonywane są systematycznie i stale w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców (...) należy zaliczać do przedsięwzięć określonych w art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych?”.

W związku z powyższym wyjaśniam, co następuje.

Zgodnie z art. 226 ust. 3 i 4 u.f.p. przez przedsięwzięcie należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z: programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym, dla których można określić wszystkie elementy wymienione w art. 226 ust. 3 u.f.p., tj.:

- 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.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – na podstawie art. 228 ust. 1 u.f.p. – w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawrzeć upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć oraz 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.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że ustawa o finansach publicznych nie zawiera prawnej definicji „wieloletnich programów, projektów oraz zadań”, będących w myśl art. 226 ust. 4 u.f.p. przedsięwzięciami ujmowanymi w wieloletniej prognozie finansowej, oraz definicji „umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki”, co może rodzić wątpliwości w kwestii zaliczania konkretnych zadań (umów) do tych rozdzielnych kategorii.

W ocenie Izby programy, projekty lub zadania, które spełniają kryteria określone w art. 226 ust. 3 i 4 u.f.p. należy ująć jako przedsięwzięcia w wykazie określonym w załączniku nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 83).

Instytucja „umów wieloletnich których realizacja (..) jest niezbędna do zapewnienie ciągłości działania” dotyczy natomiast zagwarantowania bieżącego funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych (np. w zakresie zaopatrzenia w niezbędne tym jednostkom media). Wskazana w uzasadnieniu wniosku celowość zawierania umów na okres dłuższy niż rok budżetowy („bardziej efektywne, racjonalne i oszczędne jak również w większym stopniu zabezpiecza ciągłość wykonywania zadań”) nie stanowi kryterium wskazanego w art. 226 i 228 u.f.p., tym samym nie przesądza o ich zaliczeniu do kategorii umów niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania jednostki w roku budżetowym i w latach następnych.

Kwestia zaciągania zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy została również zauważona w orzecznictwie dyscyplinarnym, gdzie wyrażono pogląd, że „Instytucja 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 sprowadza się przede wszystkim do umów w zakresie zaopatrzenia w media. Innych umów może dotyczyć tylko wówczas, gdy ze względu na specyfikę zobowiązania, umowy te nie zawierają żadnego określenia kwotowego (w sensie zobowiązaniowym), a ponadto służyć mają zapewnieniu ciągłości działania jednostki” (orzeczenie GKO z dnia 20.07.2017 r., znak BDF.4800.13.2017). Z uzasadnienia tego orzeczenia wynika, że zapewnienie ciągłości działania jednostki może potencjalnie dotyczyć także innych zobowiązań, przy czym fakt, że jednostka samorządu terytorialnego realizuje własne zadanie nie pozwala na uznanie, że stanowi to zadanie niezbędne do ciągłości działania jednostki objęte upoważnieniem z art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p., bowiem „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 utrzymaniu czystości i porządku w gminach), to nie stosuje się ograniczeń wynikających z zasady roczności budżetu. W takim ujęciu zasada roczności budżetu straciłaby w praktyce jakiegokolwiek istotne znaczenie.” Przy czym nie jest argumentem przesądzającym o charakterze umowy brak możliwości ustalenia kwotowych płatności (limitu wydatków w poszczególnych latach – art. 226 ust. 3 u.f.p.) z uwagi na zależność wynagrodzenia Wykonawcy od zaistniałych potrzeb, w istocie bowiem, w dacie zawierania danej umowy określona została maksymalna wartość zobowiązania. Moment powstania zobowiązania nastąpił w dniu podpisania umowy, a nie w dacie zapłaty wynagrodzenia (poniesienia wydatku). W dniu zawarcia danej umowy organ wykonawczy musi dysponować upoważnieniem do zaciągania zobowiązania przekraczającego rok budżetowy.

Nadto należy zauważyć, że w obrocie prawnym funkcjonują umowy wieloletnie nieobjęte wymienionymi grupami, a jako podstawę prawną ich zawarcia można wskazać ustawy ustrojowe, w szczególności art. 18 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.).

Izba podziela stanowisko Ministerstwa Finansów wyrażone w przywołanych we wniosku wyjaśnieniach z dnia 1 lutego 2010 r. (ST1-4834-328/WWR/09/IO/I908) i z dnia 15 kwietnia 2020 r. (ST9.054.9.2020) z którego wynika, że do kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego należy ustanawianie konkretnych przedsięwzięć oraz do określenie 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.

Z poważaniem,

PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
we Wrocławiu

Lucyna Flakus