

*zrzut zemu - w herbony an
ds: 09. 2024.
[Signature]*

Wisznia Mała, dnia 20 września 2024 roku

RF.30.530.47.2024

Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu
za pośrednictwem
Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu
Pani Lucyny Hanus



Regionalna Izba Obrachunkowa
we Wrocławiu
ul. Ofiar Oświęcimskich 5
50-069 Wrocław

ZASTRZEŻENIA

do wystąpienia pokontrolnego WK.WR.40.17.2024.435 z dnia 4 września 2024 r.

Na podstawie art. 9 ust. 4 Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), składam niniejsze zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej WK.WR.40.17.2024.435 z dnia 4 września 2024 roku (data wpływu do Urzędu Gminy Wisznia Mała – 9 września 2024 roku) z kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Gminy Wisznia Mała, w zakresie obejmującym pkt. 3, w którym zarzucono tut. jednostce nieprzestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm. – dalej jako: „u.f.p.” lub „ustawa”), w szczególności:

- a) brak prawidłowego przeprowadzania 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) brak zaciągania zobowiązań obejmujących rok budżetowy i lata następne w granicach upoważnień, o których mowa w art. 228 ust. 1 i pkt 1 i 2 w zw. z art. 226 ust. 3 i 4 ustawy.

Powyższy zarzut Regionalnej Izby Obrachunkowej odnosi się do Umowy nr 57.UGWM.22 (dziej jako: „Umowa”) zawartej przez Gminę dnia 21 lipca 2023 roku, której przedmiotem była usługa sporządzenia częściowej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznia Mała wraz z udziałem projektanta w pogłębionych konsultacjach społecznych.

Zdaniem Izby wydatki związane z powyższą Umową – z uwagi na jej realizację w okresie wykraczającym poza rok budżetowy (w latach 2023-2024) – powinny zostać ujęte w wieloletniej prognozie finansowej gminy. Pomimo takiego obowiązku zadanie nie znalazło się w wieloletniej prognozie finansowej wśród przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 i 4 u.f.p., a zatem nie zostało również objęte ujętym w tej uchwale upoważnieniem do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć.

W ocenie Wójta Gminy Wisznia Mała przedmiotowe stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej jest nieuzasadnione, a podstawą wniesienia niniejszych zastrzeżeń jest dokonana przez Izbę błędna wykładnia prawa, tj. art. 226 ust. 3 i 4 oraz art. 228 ust. 1 u.f.p.

Art. 226 ust. 1 pkt. 3 u.f.p. stanowi, że *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.

Natomiast, zgodnie z ust. 4 przywołanego art. 226 ust. 1 u.f.p., *Przez przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3, należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:*

- 1) programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3;
- 2) umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Jednocześnie z art. 228 ust. 1 u.f.p. wynika, że *Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągnięcia zobowiązań:*

- 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć;
- 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.

W ocenie Wójta Gminy Wisznia Mała, Regionalna Izba Obrachunkowa dokonała niewłaściwej wykładni art. 228 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 226 ust. 3 i 4 u.f.p., uznając, 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 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.”

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 Mały 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.

Obowiązek ten znajduje swoją konkretyzację w treści art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który wprost stanowi, że „zadaniem własnym gminy są sprawy z zakresu ładu przestrzennego”. Potwierdzeniem powyższego jest również treść art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, szczegółowo wskazująca, że „zadaniem własnym gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego”. Jednym z „aktów planowania przestrzennego” jest właśnie dokument studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego aktualizacja stanowiła przedmiot Umowy.

Wymaga jednocześnie zauważenia, że z dniem 24 września 2023 roku, na mocy Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688 – dalej „Nowelizacja”), weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mocą Nowelizacji dokonana się m.in. utrata mocy obowiązującej art. 9.

Uchylany przepis posiadał następujące brzmienie: „1. W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej "studium".

2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając ustalenia strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem.

3. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy.

3a. Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.

4. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

5. Studium nie jest aktem prawa miejscowego.”

Należy podkreślić, że w stanie faktycznym niniejszej sprawy **podpisanie umowy nr 57.UGWM.22 nastąpiło dnia 21 lipca 2023 roku, tj. w momencie obowiązywania dotychczasowego brzmienia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.**

W momencie zawarcia Umowy posiadanie aktualnego dokumentu Studium było niezbędne z punktu widzenia realizacji zadań Gminy, co wynikało z istoty tego dokumentu: zadaniem Studium było określenie kierunków rozwoju i polityki przestrzennej gminy, ustalenie lokalnych zasad zagospodarowania terenów, koordynacja działań przestrzennych na terenie gminy i stworzenie warunków do ekorozwoju i harmonijnego współdziałania sąsiadujących jednostek i terenów. Bez aktualnego Studium nie był możliwy nie tylko rozwój gminy, ale również korzystanie mieszkańców gminy z przysługujących im praw w zakresie budownictwa, przedsiębiorczości, handlu czy innych sfer życia.

W piśmiennictwie administracyjnym czytamy – „Wejście w życie uchwały rady gminy w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest obligatoryjne, a obowiązek ten wynika wprost z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. Jest to więc uchwała, do podjęcia której zobligowana jest każda gmina, w przeciwieństwie do aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obejmuje swym zasięgiem obszar całej gminy.” (Tak: Teresa Zyblewska, Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin-Polonia, vol. LXV, 2 2018).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu sprzed Nowelizacji) wprowadzała także wymóg aktualności Studium – z art. 32 ust. 1 wynikało, że „W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.”

W świetle powyższego zasadne jest stanowisko Gminy, że na dzień zawarcia Umowy posiadanie aktualnego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy było obowiązkiem gminy, realizowanym w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania jednostki, dlatego zawarcie przedmiotowego zobowiązania nie odnosiło się do przedsięwzięcia, o którym stanowi art. 226 ust. 3 i 4 u.f.p., ale stanowiło umowę, której realizacja w roku budżetowym i w latach następnych była niezbędna do zapewnienia ciągłości działania gminy, a z której terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy. Więcej – w ocenie Gminy Wisznia Mała brak realizacji celu wynikającego z przedmiotowej Umowy zachwiałyby ciągłością pracy Gminy.

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.

Należy jednocześnie zauważyć, że zaciągając kwestionowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową zobowiązanie, Wójt Gminy Wisznia Mała posiadał stosowne zabezpieczenie w budżecie Gminy na rok 2023 przyjętym uchwałą nr VIII/ LII/506/22 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia

29 grudnia 2022 roku oraz upoważnienie, wynikające z Uchwały nr VIII/LII/507/22 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wisznia Mała na lata 2023-2036. Powyższe stanowiło właściwą podstawę do zaciągnięcia zobowiązania objętego Umową.

Wskazując na prawidłowość postępowania Gminy należy zauważyć (co też przedstawiano szczegółowo w wyjaśnieniach na etapie kontroli w jednostce), że Gmina realizowała zadanie dotyczące aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w sposób nieprzerwany i ciągły od wielu lat. Realizacja ww. zadania opracowania i aktualizacji Studium w Gminie Wisznia Mała miała charakter niekończącego się procesu. O ciągłości działania w tym zakresie świadczą umowy przedstawione Zespołowi Kontrolującemu przy wyjaśnieniach z dnia 31 sierpnia 2024 r. (wyjaśnienia stanowią załącznik nr 4 do protokołu z kontroli, znak WK.WR.40.172024.435), zawierane w okresie od 2016 do 2023 roku, tj.:

- Umowa nr 25.UGWM.2016 z dnia 08.04.2016 r.,
- Umowa nr 37.UGWM.17 z dnia 10.05.2017 r.,
- Umowa nr 86.UGWM.17 z dnia 28.11.2017 r.,
- Umowa nr 87.UGWM.17 z dnia 28.11.2017 r.,
- Umowa nr 28.UGWM.19 z dnia 10.05.2019 r.,
- Umowa nr 75.UGWM.20 z dnia 20.08.2020 r.

Przedmiotem wszystkich wskazanych powyżej umów było sporządzenie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wisznia Mała dla wskazanych terenów położonych na terenie Gminy.

Końcowo Wójt Gminy Wisznia Mała wskazuje, że wieloletnie umowy w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznia Mała nigdy w dotychczasowej praktyce planowania budżetu nie były traktowane przez Radę Gminy jako przedsięwzięcia, a wydatki na ten cel ujmowane w uchwałach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w załączniku obejmującym wykaz przedsięwzięć – natomiast ich realizacja zawsze odbywała się na podstawie upoważnienia posiadanego przez wójta, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Przedmiotowa praktyka nigdy też nie została zakwestionowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową – zarówno podczas bieżącej działalności nadzorczej, jak i działalności kontrolnej.

Nadto, według posiadanej przez Gminę wiedzy – tożsama jak w Gminie Wisznia Mała praktyka zaciągania zobowiązań z tyt. opracowania i zmian Studium uwarunkowań na podstawie upoważnienia, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. – stosowana była (w okresie przed Nowelizacją) w zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego z terenu Województwa Dolnośląskiego, w tym w tak dużych Gminach, jak: Wrocław, Legnica, Wałbrzych czy Jelenia Góra.

W wymienionych jednostkach samorządu terytorialnego również podpisywano wiele umów w sprawie opracowania lub zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – najczęściej o wieloletnim charakterze. Wymaga zauważenia, że w załącznikach nr 2 do wieloletnich prognoz finansowych wymienionych jst próżno jednak szukać jako przedsięwzięć przedmiotowych umów. Z dokonanej przez tut. Gminę analizy wystąpień pokontrolnych w tych, jak również innych jst, nie wynika, aby zawieranie przedmiotowych umów na podstawie upoważnienia, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 u.f.p. było kwestionowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu.

W świetle przedstawionych wyjaśnień, wnoszę o uchylenie kwestionowanego zarzutu oraz jego usunięcie w całości z treści wystąpienia pokontrolnego.