

20.08.2021
NACZELNIK WYDZIAŁU
INFORMACJI ANI I SZKOLEŃ

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W KIELCACH
DOREČZONO OSŁBIŚCIE

20.08.2021

Kielce, dnia 18 sierpnia 2021

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. 2019 poz. 2137)		
A. ADRESAT WNIOSKU		
Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, ul. Targowa 18, 25-520 Kielce		
B. DANE WNIOSKODAWCY		
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE		
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)		
1. jednostka samorządu terytorialnego	2. związek międzygminny	3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów	5. <u>samorządowe jednostki organizacyjne</u> (w tym samorządowe osoby prawne)	6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)
Nazwa pełna Gmina Kielce - Miejski Zarząd Dróg w Kielcach		
B.2. ADRES SIEDZIBY		
Powiat Kielce	Gmina Kielce	Miejscowość Kielce
Ulica Prendowskiej	Nr domu 7	Nr lokalu
Kod pocztowy 25-395	Pocztą Kielce	
B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA		
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)		
Art. 226 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U z 2021 r. poz. 305 ze zm.)		
C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))		
Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)		
Miejski Zarząd Dróg w Kielcach, jest jednostką organizacyjną Miasta Kielce, przy pomocy której Prezydent Miasta Kielce wykonuje swoje obowiązki zarządcy drogi. (Statut stanowi załącznik Nr 1 do niniejszego wniosku)		
Miejski Zarząd Dróg w Kielcach jako zarządca dróg publicznych utrzymuje infrastrukturę drogową w mieście tj. - remontuje i naprawia nawierzchnie uliczne i chodniki, - administruje bezpieczeństwem ruchu drogowego, - oczyszcza miasto, - oczyszcza wody deszczowe - oświetla pasy drogowe. Wszystkie prowadzone działania mają charakter stały.		

Budżet na wydatki bieżące został podzielony na przedsięwzięcia pn.:

- 1/ Bieżące utrzymanie dróg tj. remonty bieżące dróg i chodników.
- 2/ Administracja bezpieczeństwem ruchu drogowego tj. konserwacja sygnalizacji świetlnej, oznakowanie pionowe i poziome.
- 3/ Oczyszczanie wód deszczowych tj. utrzymanie oczyszczalni wód deszczowych, rowów, cieków wodnych.
- 4/ Oczyszczanie miasta tj. letnie i zimowe oczyszczanie pasów drogowych zmiatanie, odśnieżanie itp.
- 5/ Oświetlenie uliczne tj. zakup energii, konserwacja oświetlenia ulicznego.

Przedsięwzięcie nr 2 i 5 realizowane jest poprzez umowy zawarte na podstawie zamówienia udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych na okres dłuższy niż 1 rok i nie dłuższy niż trzy lata.

Przedsięwzięcie 1, 3 i 4 realizowane jest w ramach umowy powierzenia zawartej pomiędzy Gminą Kielce- Miejskim Zarządem Dróg w Kielcach, a Rejonowym Przedsiębiorstwem Zieleni i Usług Komunalnych Sp. z o. o. w Kielcach (Załącznik Nr 2 do niniejszego wniosku)

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy wydatki bieżące ponoszone na podstawie zawartych umów w celu realizacji zadań statutowych MZD w Kielcach, tj:

- bieżące utrzymanie dróg tj. remonty bieżące dróg i chodników;
 - administracja bezpieczeństwem ruchu drogowego tj. konserwacja sygnalizacji świetlnej, oznakowanie pionowe i poziome;
 - oczyszczanie wód deszczowych tj. utrzymanie oczyszczalni wód deszczowych, rowów, cieków wodnych;
 - oczyszczanie miasta tj. letnie i zimowe oczyszczanie pasów drogowych, zmiatanie, odśnieżanie itp.;
 - oświetlenie uliczne tj. zakup energii, konserwacja oświetlenia ulicznego;
- należy zaliczać do przedsięwzięć określonych w art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

W obecnym stanie prawnym zgodnie z art. 226 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych zwana dalej FinPublU (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305), należą do przedsięwzięć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków europejskich oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a także związane z umowami publiczno-prywatnymi.

Natomiast z treści art. 227 ust. 1 FinPublU wynika, iż wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat.

Dla zidentyfikowania programów, projektów lub zadań, o których mowa w art. 226 ust. 4 FinPublU istotne jest zdefiniowanie pojęcia przedsięwzięcia.

W nauce administracji i zarządzania przez przedsięwzięcie rozumie się pewne zamierzenie:

- o zdefiniowanym do osiągnięcia celu,
- parametrach kosztowych wyznaczonych na jego zrealizowanie, oraz
- zamkniętym w ramy czasowe okresie wykonywania, z wyznaczonymi limitami wydatków w określonych odcinkach czasowych.

Każde z przedsięwzięć – zgodnie z art. 226 ust. 3 FinPublU – musi zostać zdefiniowane w zakresie:

- 1) nazwy i celu,
- 2) jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej wykonywania przedsięwzięcia,
- 3) okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych,
- 4) limitów wydatków w poszczególnych latach,
- 5) limitów zobowiązań.

Jednakowoż zastosowanie powyższych norm prawnych powoduje w praktyce trudności. Józef Stęplowski autor

artykułu „Opracowanie wykazu przedsięwzięć wieloletniej prognozy finansowej” sprawia kłopoty zwrócił uwagę, że wieloletnie umowy podlegają ujęciu w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej, wtedy gdy ich wieloletnia realizacja związana jest z osiągnięciem określonego celu. Natomiast sama cecha wieloletniości nie może stanowić jedyne kryterium zakwalifikowania do przedsięwzięcia. „Podkreślić należy, że tylko wieloletnie programy, projekty i zadania podlegają ujęciu w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej i to wtedy, gdy osiągnięcie założonego efektu użytkowego wymaga wieloletniej realizacji. Powiązanie okresu realizacji z określonym celem jest nieodłączną cechą przedsięwzięcia” (J. Stęplowski, Opracowanie wykazu przedsięwzięć do wieloletniej prognozy finansowej sprawia kłopoty, Dziennik Gazeta Prawna, data publikacji 9 listopada 2016 r.).

Ponadto Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie w uchwałach Nr : V/904/2014 i V/880/2014 z dnia 11 lutego 2014 r. przyjęła stanowisko, że 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 nie są zaliczane do przedsięwzięć.

W piśmiennictwie zwrócono również uwagę na fakt, iż od przedsięwzięć należy „odróżnić te działania jednostki samorządu terytorialnego, które związane są z systematyczną realizacją określonych obowiązków, wynikających z przepisów prawa administracyjnego. Przepisy determinują konieczność ponoszenia określonych wydatków w celu zaspokojenia danych potrzeb społeczności lokalnej, przy czym świadczenia jednostki samorządowej mają w tym zakresie charakter ciągły. Do takich działań należy zaliczyć: oznakowanie dróg, utrzymanie sygnalizacji drogowej, utrzymanie czystości dróg, naprawy wiat przystankowych, utrzymanie czystości wiat przystankowych, utrzymanie zieleni miejskiej, eksploatacja oświetlenia ulicznego, co oznacza, że nie mają one przymiotu przedsięwzięcia w znaczeniu art. 226 ust. 3 i 4 FinPubU.” (Legalis, Zakres pojęcia „przedsięwzięcie” w wieloletniej prognozie finansowej Piotr Walczak, 2013). Podobnie wskazała Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach w piśmie nr WA-0231471 z dnia 9 czerwca 2015 roku, która zwróciła uwagę na fakt, iż „samo przyjęcie realizacji w dłuższym czasie nie decyduje o zaliczeniu do przedsięwzięcia, jeżeli nie determinuje to osiągnięcie efektu. Zatem, zadania z zakresu pomocy społecznej nie mają charakteru przedsięwzięć, gdyż uzyskanie określonego efektu nie wymaga wieloletniej realizacji - usługi wykonywane są systematycznie w każdym roku. W tym przypadku osiągnięcie efektu zapewnia umowa zawarta na rok budżetowy”.

Zatem per analogiam można uznać, iż skoro zadania z zakresu pomocy społecznej, jako wykonywane systematycznie w każdym roku - nie mają charakteru przedsięwzięć, to również można uznać, że zadania wykonywane w sposób ciągły z zakresu:

- bieżącego utrzymanie dróg tj. remonty bieżące dróg i chodników;
 - administracji bezpieczeństwem ruchu drogowego tj. konserwacja sygnalizacji świetlnej, oznakowanie pionowe i poziome;
 - oczyszczania wód deszczowych tj. utrzymanie oczyszczalni wód deszczowych, rowów, cieków wodnych;
 - oczyszczania miasta tj. letnie i zimowe oczyszczanie pasów drogowych, zmiatanie, odśnieżanie itp.;
 - oświetlenia ulicznego tj. zakup energii, konserwacja oświetlenia ulicznego;
- nie stanowią przedsięwzięć, o których jest mowa w art. 226 ust. 4 FinPubU.

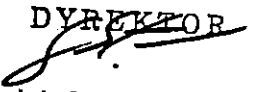
Na marginesie godzi się także wskazać, iż oprócz przedsięwzięć należy rozróżnić zadania związane z zapewnieniem ciągłości działania jednostki. Nie można ich utożsamiać. Przedsięwzięcia cechuje to, że możemy je rozpocząć, a następnie zaniechać czy też zaprzestać, a ponadto zmienić zakres rzeczowy. Natomiast przy zadaniu związanym z zimowym utrzymaniem dróg to my musimy się dostosować do warunków, jakie panują na drogach, i to one determinują, jakie zasoby zostaną wykorzystane przy jego realizacji. W związku z tym, mając w szczególności na uwadze trudności z wyznaczeniem wysokości nakładów w poszczególnych latach, zarząd JST może zaciągnąć zobowiązanie w omawianym zakresie w ramach upoważnienia do zawierania 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 (Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi, red. Piotr Walczak, 2020, rozdział XXI, Pytanie nr 12, Legalis).

Mając na uwadze powyższe rozważania oraz fakt, że ustawodawca nie wprowadził ustawowej definicji przedsięwzięcia – co jak wykazano powyżej - wywołuje wiele w sporów w aspekcie praktycznym, w ocenie tutejszego organu można się skłonić do uznania, iż wydatki bieżące ponoszone na podstawie zawartych umów powierzenia, jak i trybie ustawy pzp w celu realizacji zadań statutowych MZD w Kielcach, tj:

- bieżące utrzymanie dróg tj. remonty bieżące dróg i chodników;
- administracja bezpieczeństwem ruchu drogowego tj. konserwacja sygnalizacji świetlnej, oznakowanie pionowe

i poziome;

- oczyszczanie wód deszczowych tj. utrzymanie oczyszczalni wód deszczowych, rowów, cieków wodnych;
 - oczyszczanie miasta tj. letnie i zimowe oczyszczanie pasów drogowych, zmiatanie, odśnieżanie itp.;
 - oświetlenie uliczne tj. zakup energii, konserwacja oświetlenia ulicznego;
- nie stanowią przedsięwzięć w trybie art. 226 ust. 4 FinPubU.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
18.08.2021 r.	Grzegorz Staszewski – Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg	DYREKTOR  mgr inż. Grzegorz Staszewski



Kielce, dnia 16.09.2021 r.

WI.54.42.2021

Pan Grzegorz Staszewski
Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg
w Kielcach

Szanowny Panie Dyrektorze, wnioskiem z dnia 18.08.2021 roku, doręczonym na adres Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dacie 20.08.2021 roku, zwrócił się Pan o udzielenie odpowiedzi na pytanie:

Czy wydatki bieżące ponoszone na podstawie zawartych umów w celu realizacji zadań statutowych MZD w Kielcach, tj.:

- bieżące utrzymanie dróg, tj. remonty bieżące dróg i chodników,
 - administracja bezpieczeństwem ruchu drogowego, tj. konserwacja sygnalizacji świetlnej, oznakowanie pionowe i poziome,
 - oczyszczanie wód deszczowych, tj. utrzymanie oczyszczalni wód deszczowych, rowów, cieków wodnych,
 - oczyszczanie miasta, tj. letnie i zimowe oczyszczanie pasów drogowych, zamykanie, odśnieżanie itp.,
 - oświetlenie uliczne, tj. zakup energii, konserwacja oświetlenia ulicznego,
- należy zaliczać do przedsięwzięć określonych w art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych?

Z opisu stanu faktycznego wynika, że wszystkie prowadzone działania mają charakter stały. Realizowane są na podstawie zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego lub w ramach umowy powierzenia zawartej z Rejonowym Przedsiębiorstwem Zieleni i Usług Komunalnych.

Odpowiadając na to pytanie, wskazać należy na następujące okoliczności.

Zgodnie z art. 226 ust. 3-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.), dalej. 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.

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.

Jak wynika z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), dalej u.d.p. - jednostka samorządu terytorialnego, do której właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Zadania zarządcy drogi, wynikające z art. 20 u.d.p., w szczególności określone w pkt 4, pkt 11-12, pkt 16 to zadania statutowe jednostki. Nie stanowią one zadań wskazanych w art. 226 ust 4 u.f.p.

Wyszczególnione w treści pytania wydatki, dokonane na podstawie art. 20 u.d.p., na realizację dostaw, usług i robót budowlanych w zakresie:

- remontów bieżących dróg i chodników,
- konserwacji sygnalizacji świetlnej, oznakowania pionowego i poziomego,
- utrzymania oczyszczalni wód deszczowych, rowów, cieków wodnych,
- letniego i zimowego oczyszczania pasów drogowych, zamykania, odśnieżania itp.,
- zakup energii, konserwacja oświetlenia ulicznego,

nie stanowią przedsięwzięć w rozumieniu art. 226 ust. 3-4 u.f.p.

Realizacja powyższych działań, dotyczy spraw związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki budżetowej. Umowy, w tym umowy wieloletnie, zawierane w celu realizacji tych spraw przez jednostki organizacyjne j.s.t. są niezbędne do zapewnienia ciągłości działania j.s.t., tj. realizacji obligatoryjnych zadań własnych.

Nadto wyjaśniam, że tak określone przedsięwzięcia nie wypełniają przesłanek wynikających z art. 226 ust 3 pkt 1 i pkt 3 u.f.p., a mianowicie nie zawierają celu oraz okresu realizacji przedsięwzięcia.

Ujęcie w Wieloletniej Prognozie Finansowej w/w przedsięwzięć nie zawierałyby celu, lecz wskazywałyby na działania, które jednostka musi wykonywać corocznie, niezależnie od tego czy zostaną one wskazane w tejże Prognozie. Również WPF nie zawierałaby faktycznego okres realizacji przedsięwzięcia, lecz przedział czasowy wynikający z realizacji usługi, dostawy lub roboty budowlanej na podstawie bieżącej umowy powierzenia lub umowy zawartej na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. Rzeczywistym okresem realizacji przedsięwzięcia jest bowiem cały okres funkcjonowania jednostki.

Reasumując, w ocenie tutejszej Izby, wydatki bieżące wskazane w we wniosku o udzielenie wyjaśnienia nie powinny być zaliczone do przedsięwzięć określonych w art. 226 ust. 4 u.f.p.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem

Zbigniew Rękas

Zastępca Prezesa