



WA 4120-26/2022-w

Łódź, 12 września 2022 r.

Pan
Sławomir Chojnowski
Wójt Gminy Kleszczów

Urząd Gminy Kleszczów
ul. Główna 47
97-410 Kleszczów

W odpowiedzi na pismo pana Wójta zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia odnośnie konieczności uwzględnienia w wieloletniej prognozie finansowej gminnych programów zdrowotnych – uprzejmie informuję:

Przepisy o finansach publicznych wprowadziły sformalizowane reguły dotyczące zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym zobowiązań o charakterze wieloletnim – czyli takich które są zaciągane w roku budżetowym, ale przewidują poniesienie wydatków także w latach kolejnych. Jedną z formuł pozwalających na zaciągnięcie przez zarząd JST zobowiązań wieloletnich jest zaciągnięcie takiego zobowiązania w ramach upoważnienia zawartego w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Zgodnie z art. 228 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.

Zgodnie z kolei z art. 226 ust. 3 ww. ustawy - w załączniku do uchwały w sprawie WPF dla każdego przedsięwzięcia należy wskazać następujące elementy:

- 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 nauce o administracji i zarządzaniu przez przedsięwzięcie rozumie się pewne zamierzenie:

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

Zrealizowanie celu daje podstawę do stwierdzenia, że przedsięwzięcie zostało zakończone.

Cechy przedsięwzięcia wymienione w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych

uwzględniają wszystkie elementy przywołanej definicji. Zgodnie z tym przepisem dla każdego przedsięwzięcia:

- 1) określa się nazwę (np. program przebudowy dróg lokalnych w miejscowościach A., B., C.),
- 2) wyznacza się zamierzony cel (np. poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym, zapewnienie dodatkowych połączeń komunikacyjnych w danym obszarze JST, dzięki czemu zwiększa się atrakcyjność jednostki jako terenu inwestycyjnego),
- 3) wskazuje się jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia (np. zarząd dróg gminnych),
- 4) wskazuje się okres realizacji i łączne nakłady finansowe oraz limity wydatków w poszczególnych latach, a także limit zobowiązań.

Zatem przedsięwzięciem jest określone zamierzenie, o perspektywie przekraczającej rok budżetowy, dające się opisać przez elementy wskazane w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Przy czym przedsięwzięcie nie musi, poza uchwałą w sprawie WPF, mieć sformalizowanej nazwy typu „program”, „zadanie”, „projekt”, chociaż w niektórych przypadkach tak będzie (np. projekty korzystające z dofinansowania ze środków europejskich).

Odnosząc się do problemu przedstawionego przez Gminę Kleszczów należy w pierwszej kolejności zauważyć, że przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1285 ze zm.) pozwalają na wniosek, że uchwalenie danego programu polityki zdrowotnej służy jednostce samorządu terytorialnego do osiągnięcia określonych celów związanych z zadaniami w zakresie ochrony zdrowia. Program ten musi być ponadto skonkretyzowany już na poziomie nadanej mu nazwy. Przesądza o tym przepisy art. 48 ust.2 pkt 1 i 7 ww. ustawy, wskazując że program polityki zdrowotnej określa nazwę programu oraz cele programu polityki zdrowotnej i mierniki efektywności jego realizacji.

Ponadto, stosownie do art. 48 ust.2 pkt 9 i 11 omawianej ustawy, program polityki zdrowotnej określa także organizację programu polityki zdrowotnej, w szczególności etapy programu polityki zdrowotnej i działania podejmowane w ramach etapów, oraz warunki realizacji programu polityki zdrowotnej dotyczące personelu, wyposażenia i warunków lokalowych; budżet programu polityki zdrowotnej, w tym koszty jednostkowe i całkowite oraz źródła finansowania programu polityki zdrowotnej.

Wreszcie, możliwe jest także zidentyfikowanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej wykonywanie przedsięwzięcia (np. urząd gminy).

Nie ulega zatem wątpliwości, że charakterystyka programu opieki zdrowotnej wynikająca z przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych pozwala w pełnym zakresie odnaleźć w tej charakterystyce cechy przedsięwzięcia wskazane w ustawie o finansach publicznych.

W przypadku programów realizowanych w perspektywie czasowej przekraczającej rok budżetowy nie ulega przy tym wątpliwości, że – z punktu widzenia przepisów o finansach publicznych – umowy zawarte w sprawie realizacji takich programów mają charakter umów z których wynikają zobowiązania wieloletnie. Zobowiązanie o takim charakterze nie może być zaciągnięte w ramach limitów wydatków w uchwale budżetowej, bowiem ze swej istoty limity te dotyczą wyłącznie danego roku budżetowego. Stąd zaciąganie zobowiązań wieloletnich związanych z realizacją przedsięwzięć odbywa się w ramach limitów ujętych w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej. Zaciągnięcie przez zarząd JST zobowiązania przewidującego dokonanie wydatków w roku (latach) następującym po roku budżetowym musi mieć autoryzację organu stanowiącego JST. W przedstawione konstrukcji nie mieści się propozycja Gminy Kleszczów zakładająca zaciągnięcie przez Wójta Gminy zobowiązania wieloletniego bez mającej formalny wyraz akceptacji Rady Gminy, z adnotacją w umowie o wyznaczeniu maksymalnych kwot zobowiązań Gminy w kolejno zawieranych aneksach. Żaden z przepisów ustawy o finansach publicznych nie pozwala na zastąpienie systemowych rozwiązań wyznaczających reguły zaciągania zobowiązań, akcentujących kompetencje organu stanowiącego w zakresie zobowiązań wieloletnich, przez umowne reguły wynikające z umów, których przedmiotem są takie zobowiązania.

Należy też zauważyć, że załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej specyfikujący przedsięwzięcia adresowany jest do zarządu JST, a nie do realizatorów programów. Zatem, nietrafne jest spostrzeżenie Gminy że poprzez treść ww. załącznika następuje jakiegokolwiek związanie realizatora programu. Natomiast zarząd JST organizując procedurę zmierzającą do wyłonienia realizatora konkursu związany jest określonym limitem zobowiązań, który ma swoje oparcie w treści programu (w szczególności budżet programu polityki zdrowotnej, w tym koszty jednostkowe i całkowite oraz źródła finansowania programu polityki zdrowotnej). Limit wydatków z kolei – czy to w budżecie, czy to w załączniku do uchwały w sprawie WPF – wyznacza granice ponoszonych z budżetu wydatków, i niezależnie od specyfiki zawieranych przez JST umów, ustawodawca nie powala na rezygnację z tej podstawowej zasady prowadzenia gospodarki budżetowej.

Co ważne jednak, ustalone pierwotnie limity (zobowiązań, wydatków) nie są wartością stałą przez cały okres realizacji programu (przedsięwzięcia), podlegają one zmianom mającym uzasadnienie w określonych zdarzeniach faktycznych lub prawnych. Wszystkie uwarunkowania powołane przez Wójta Gminy związane z etapem realizacji programu mogą stanowić jednocześnie przesłanki do dokonania zmian w zakresie charakterystyki danego przedsięwzięcia (przede wszystkim limity), nie są to natomiast okoliczności, które uchylają zasady zaciągania zobowiązań wieloletnich, wyłączając jednocześnie kompetencje organu stanowiącego do podejmowania decyzji co do zobowiązań zaciąganych w danym roku, określających jednak po części kształt przyszłych budżetów (w zakresie planu wydatków).

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania - zawarcie umowy dotyczącej realizacji programu polityki zdrowotnej, jeżeli ma ona perspektywę przekraczającą dany rok budżetowy, może nastąpić wyłącznie w ramach upoważnienia, o którym mowa w art. 228 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Informuję jednocześnie, że stanowisko przedstawione w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Okręgowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk