REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

RP.63.19.2025 Gdańsk, dnia 14 kwietnia 2025 r.

Pan
Szymon Medalion
Wójt Gminy Nowa Wieś Lęborska
ul. Grunwaldzka 24
84 – 351 Nowa Wieś Lęborska

Szanowny Panie Wójcie,

wnioskiem z dnia 26 marca 2025 r., doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 27 marca 2025 r., zwrócił się Pan z prośbą o zajęcie stanowiska w zakresie problematyki związanej z ujmowaniem dochodów majątkowych z tytułu dotacji celowej (uzyskanej przez jednostkę na podstawie uchwały Nr 240 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program wspierania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej w województwie pomorskim"; M.P. z 2024 r. poz. 1) w ramach wieloletniej prognozy finansowej w kontekście podanego stanu faktycznego.

We wstępie należy podkreślić, że zasady udzielania wyjaśnień przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie http://www.gdansk.rio.gov.pl/ (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne).

Wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnień winien zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną jednostki oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości. Wniosek nie może również dotyczyć prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy.

Odnosząc się do treści przedłożonego pisma z przykrością stwierdzam, że nie spełnia ono ww. wymogów (określonych komunikatem), jakie zostały przewidziane dla wniosków o udzielenie wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych. Wymaga podkreślenia, że przedmiotem wniosku nie może być pytanie o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy, a takie cechy posiada przedłożone zapytanie. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku **nie jest bowiem uprawniona do wydawania opinii prawnych** w indywidualnych sprawach i problemach wnioskującego, lecz jedynie do **ogólnych interpretacji przepisów związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych.**

Z uwagi na powyższe Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku zmuszona jest do odmowy udzielenia szczegółowej odpowiedzi na złożone zapytanie.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

Odnosząc się ogólnie do poruszonej problematyki należy wskazać na następujące aspekty prawne.

Ustosunkowując się do ww. zapytania wskazać przede wszystkim należy, że problematyka zakresowo zbliżona do przedstawionej w przedłożonym wniosku, była przedmiotem oceny prawnej tut. Izby w piśmie z dnia 24 marca 2021 r. (znak RP.0441/26/10/1/2021); źródło: bip.gdansk.rio.gov.pl. W ramach wspomnianego pisma odniesiono się do kluczowych regulacji prawnych związanych z istotą wieloletniej prognozy finansowej, tj. art. 226 ust. 3-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) i wykazywaniem w tym dokumencie w ramach tzw. przedsięwzięć - różnych danych, w tym środków finansowych mających źródło w dotacjach i umowach cywilnoprawnych. W podanym stanowisku tut. Izba w szczególności podkreśliła, że, co do zasady, kwestia ujęcia danego zadania w wykazie przedsięwzięć jest niezależna od kwestii sposobu jego finansowania (np. środkami pochodzącymi z dotacji). Zwrócono także uwagę, że samoistna okoliczność tego rodzaju, że finansowanie zadania przewidziane jest środkami dotacyjnymi, nie może przesądzać o zakwalifikowaniu zadania - jako przedsięwzięcia, bądź jako umowy, której realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki. Następnie dodano, że o zakwalifikowaniu danego zadania np. jako przedsięwzięcia, nie powinna przesądzać forma zaangażowania środków publicznych, a występowanie ustawowo określonych przesłanek przedsięwzięcia z ww. art. 226 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*. To z kolei wymaga już autonomicznej oceny ze strony konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, która dysponuje pełną kompleksową wiedzą w tym zakresie oraz dokumentacją źródłową. Opierając się o powyższe tut. Izba przyjęła założenie, że nie jest więc wykluczone, aby w wykazie przedsięwzięć wykazywać również różne formy - dotacji, o ile zadania objęte tym finansowaniem wypełnią ww. kryteria ustawowe przedsięwzięcia, co może dotyczyć także wieloletnich projektów unijnych, czy programów wieloletnich realizowanych w różnych formach przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku podtrzymuje ww. kierunek interpretacyjny również w kontekście zakresu przedmiotowego przedłożonego wniosku.

Odnosząc się z kolei do formalno-prawnych przesłanek wykazywania danych w wieloletniej prognozie finansowej, to należy wskazać, że z systematyki przepisów art. 226 i art. 227 ww. ustawy *o finansach publicznych* nie wynika wymóg uprzedniego istnienia stosunku cywilnoprawnego, czy umowy z dysponentem środków, jako przesłanki ujęcia zadania (finansowanego tymi środkami) w ramach wykazu przedsięwzięć. Co istotne, założenie to potwierdzają w pewnym stopniu również zapisy wspomnianego na wstępie – Programu wspierania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej w województwie pomorskim. Tamże, na uwagę zasługują następujące fragmenty:

10.4. Udzielanie dotacji celowej w ramach Program

Wnioskodawca jest zobowiązany do dostarczenia Wojewodzie Pomorskiemu kopii uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (a w przypadku zadania realizowanego w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy – Wieloletniej Prognozy Finansowej) ***potwierdzającej zabezpieczenie wkładu własnego do dnia zawarcia umowy dotacji****. Niedostarczenie kopii uchwały budżetowej uniemożliwia zawarcie umowy dotacji.*

10.5. Wykorzystanie i rozliczanie dotacji celowej

Szczegółowe zasady przekazywania, wykorzystania i rozliczania dotacji celowej określa umowa dotacji celowej zawarta między jednostką samorządu terytorialnego a Wojewodą Pomorskim.

Natomiast w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2018 r. (sygn. akt I GSK 1907/18) m.in. stwierdzono: *Nie jest również zasadny zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 u.f.p. poprzez uznanie, że Gmina Miejska H. już na etapie składania wniosku o dofinansowanie projektu powinna mieć wpisaną nazwę zadania oraz elementy wymagane w art. 226 ust. 3 u.f.p. w Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) wbrew zapisowi art. 226 ust. 1 u.f.p., który stanowi, że*

wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z instrukcji wypełniania wniosków ***obowiązek ujęcia w wieloletniej prognozie finansowej dokładnej nazwy zadania objętego wnioskiem oraz kwotę przeznaczoną na współfinansowanie w poszczególnych latach nie stanowi naruszenia art. 226 ust. 1 u.f.p. i nie stoi w sprzeczności z wymogiem zachowania realistyczności tej prognozy****. Otóż zasadnie w literaturze wskazuje się, że realistyczność, o której mowa w art. 226 ust. 1 u.f.p. należy odczytywać jako możliwość weryfikacji przyjętych parametrów na* ***podstawie dokumentów, przyjętych strategii, realizowanych procesów gospodarczych zakładanych wskaźników, danych historycznych*** *(zob. J. Czempas, K. Marcinek, Specyfika inwestycji jednostek samorządu terytorialnego a wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, Finanse Komunalne 2007, Nr 1-2, s. 64). Określenie "realistyczny" oznacza w języku polskim "liczący się w poglądach, zamierzeniach, działaniu z rzeczywistością, z faktami, oparty na trzeźwym sądzie". Prognoza spełnia warunek realizmu, jeżeli na etapie przygotowywania i uchwalania opiera się na starannie i obiektywnie opracowanych wartościach. Realizm WPF oznacza, że - aby tworzyć warunki do prowadzenia racjonalnej, odpowiedzialnej stabilnej polityki finansowej - powinna ona uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy, w tym również możliwości wystąpienia zjawisk nieoczekiwanych (wahań koniunktury, działania sił natury i innych zdarzeń losowych, kryzysu gospodarczego) (zob. L. Lipiec – Warzecha, Komentarz do art. 226 u.f.p. Lex). (...) Zatem wbrew stanowisku zajętemu w skardze kasacyjnej* ***realistyczność WPF nie oznacza, że uchwała taka powinna uwzględniać wyłącznie zdarzenia "pewne", które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającego poza bieżący rok budżetow****y (J.M. Salacha, Zakres i konstrukcja WPF ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć wieloletnich, w: D. Perło, M. Poniatowicz, J.M. Salacha, Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego, Lex).*

Zatem, z powyższego należy wnioskować, że uwarunkowania systemowe wsparte również zapisami ww. Programu nie pozostawiają wątpliwości, że dopuszczalne i zgodne z prawem będzie ujęcie zadania w ramach przedsięwzięć w wieloletniej prognozie finansowej przed formalnym zawarciem umowy przez gminę z wojewodą.

Natomiast w kontekście wszczęcia postępowania przetargowego objętego wsparciem z ww. Programu, to nie ma przeszkód, aby wskazać finansowanie zadania w danym roku w postaci dotacji celowej mając na uwadze istotę tego wydatku budżetowego. Zgodnie bowiem z art. 126 ww. ustawy *o finansach publicznych* dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych **przeznaczone** na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, **na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.** Zatem, skoro zakres przeznaczenia dotacji definiuje ww. Program, to wskazanie jako formy finansowania zadania dotacji, jest działaniem w pełni uprawnionym. Uzupełniająco należy dodać, że wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w sytuacji, gdy zamawiający nie ma jeszcze zagwarantowanych środków na realizację zamówienia, nie jest sprzeczne z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320). Obowiązek zabezpieczenia środków na realizację zamówienia publicznego zachodzi w chwili zawarcia umowy z wykonawcą wybranym w postępowaniu. Istotne jest to, aby plan finansowy został zabezpieczony przed podpisaniem umowy z wykonawcą, gdyż prawnie niedopuszczalne jest zaciąganie zobowiązań w sytuacji nieposiadania środków na ich realizację. Zamawiający decydując się na wszczęcie postępowania bez zabezpieczonych środków finansowych powinien się jednak liczyć, że może dojść do unieważnienia postępowania o zamówienie publiczne z powodu nieuzyskania odpowiednich środków na realizację zamówienia. W tym zakresie zamawiający winien uwzględnić w szczególności przepisy art. 257 ww. ustawy *Prawo zamówień publicznych,* które przewidują

możliwość unieważnienia postępowania w następstwie nieprzyznania środków na sfinansowanie zamówienia.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że udzielone w ramach niniejszego pisma wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych są wyłącznie stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Uprzejmie proszę również o zastosowanie się do wymogów dotyczących składania kolejnych wniosków – zgodnie z informacją zamieszczoną na wstępie niniejszego pisma.

Z poważaniem

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:
1) członkowie Kolegium w/m,
2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja: Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl