



K.0542, 7.02.2020

Szczecin, dnia 20 lutego 2020 r.

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

Na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 07 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2137)

**A. ADRESAT WNIOSKU**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, ul. Światowida 77, 71-727 Szczecin

**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. samorządowe jednostki organizacyjne     6. beneficjenci dotacji z budżetów jst  
(w tym samorządowe osoby prawne)    (w zakresie ich wykorzystania)

NAZWA PEŁNA: Gmina Miasto Szczecin

**B.2. ADRES SIEDZIBY:** Plac Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin

**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. 228 Ustawy z dnia 27.08.2009 o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.)

**C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI  
ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)**

**Opis problemu**

Ustawą z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2184 z późn. zm.) uregulowano ramy funkcjonowania Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, zw. dalej „OSE”.

Zgodnie z art. 2 ww. ustawy, OSE jest publiczną siecią telekomunikacyjną służącą świadczeniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych szkole w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59 i 949), z wyjątkiem szkół dla dorosłych. Celem OSE, zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu ww. ustawy, jest przede wszystkim zapewnienie szkołom dostępu do szybkiego, bezpiecznego Internetu i jego zasobów, poprzez zapewnienie możliwości połączenia wszystkich szkół w ogólnopolską sieć teleinformatyczną, w ramach której zapewniona zostanie usługa dostępu do Internetu wraz z usługami bezpieczeństwa sieciowego i teleinformatycznego, jak również zapewnienie narzędzi teleinformatycznych wspomagających proces kształcenia w kierunku modelu opartego na rozwiązaniach cyfrowych.

Z art. 4 ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej wynika, że Operatorem OSE jest Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa - Państwowy Instytut Badawczy, zw. dalej „NASK”. Do zadań NASK, zgodnie z dyspozycją art. 5 ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej należy:

- 1) przygotowanie OSE w sposób umożliwiający świadczenie z jej wykorzystaniem usług, o których mowa w pkt 2, 3 i 5, jej eksploatację, utrzymanie, usuwanie awarii, modernizację oraz nadzór nad jej funkcjonowaniem;

- 2) świadczenie szkole usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu o symetrycznej przepustowości co najmniej 100 Mb/s;
- 3) świadczenie szkole usług bezpieczeństwa teleinformatycznego, obejmujących ochronę przed szkodliwym oprogramowaniem, monitorowanie zagrożeń i bezpieczeństwa sieciowego oraz przeciwdziałanie dostępowi do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla prawidłowego rozwoju uczniów;
- 4) promowanie zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych;
- 5) tworzenie i udostępnianie usług ułatwiających użytkownikom OSE dostęp do technologii cyfrowych.

W art. 7 ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej uregulowano tryb "przystępowania" przez szkoły do OSE wskazując, że:

- organ prowadzący szkołę albo dyrektor szkoły, za zgodą tego organu, może złożyć do operatora OSE wnioski o świadczenie usług, o których mowa w art. 5 pkt 2 i 3 albo art. 6 ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (art. 7 ust. 3 ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej),
- Operator OSE rozpoczyna świadczenie usług, o których mowa w art. 5 pkt 2 i 3 albo art. 6, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia zawarcia z organem prowadzącym szkołę albo dyrektorem szkoły, za zgodą tego organu, umowy o świadczenie tych usług (art. 7 ust. 4 ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej).

W art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej ustawodawca wprowadził regulę, zgodnie z którą **nieodpłatne jest korzystanie przez szkołę z usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu o symetrycznej przepustowości 100 Mb/s lub usługi o niższych parametrach, świadczonej przez operatora OSE**. Art. 10 ust. 3 ww. ustawy stanowi z kolei, że **operator OSE pobiera opłatę wyłącznie za świadczenie szkole usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu o przepustowości przekraczającej 100 Mb/s, jeżeli organ prowadzący szkołę albo dyrektor szkoły, za zgodą tego organu, wystąpi z wnioskiem o świadczenie takiej usługi**.

Jak zatem wynika z powyżej przytoczonych regulacji, Operator OSE (NASK) świadczy usługi na rzecz szkół na podstawie umowy z tym, że w przypadku usług szerokopasmowego dostępu do Internetu o symetrycznej przepustowości 100 Mb/s lub usługi o niższych parametrach świadczenie operatora jest nieodpłatne, natomiast z tytułu świadczenia szkole usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu o przepustowości przekraczającej 100 Mb/s NASK **pobiera opłatę**, w wysokości ustalonej zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej.

Wzór umowy o świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej wraz z załącznikami **ustalony został przez NASK** i znajduje się na stronie <https://ose.gov.pl/regulamin-i-dokumenty-ose> Wzorzec ten obowiązuje zarówno w przypadku nieodpłatnej usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu o symetrycznej przepustowości 100 Mb/s, jak i w przypadku, gdy szkoła, np. z uwagi na specjalistyczny, informatyczny profil kształcenia, wystąpi o dostęp o zwiększonej przepustowości (pow. 100 Mb/s). W §7 ust. 1 wzorca umowy przesądzono, że umowę zawiera się **na czas nieokreślony**, przy czym każda ze Stron może wypowiedzieć umowę z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego.

Mając na uwadze powyższe, w przypadku zamiaru zawarcia przez szkołę umowy o świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej obejmujących dostęp o zwiększonej przepustowości (pow. 100 Mb/s), dyrektor szkoły zmuszony byłby zawrzeć **umowę odpłatną na czas nieoznaczony**, a zatem umowę, której skutkiem byłoby **zaciągnięcie zobowiązania bezterminowego**. W kontekście powyższego pojawiła się jednak wątpliwość co do kwalifikacji takiej umowy na gruncie regulacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a w konsekwencji wątpliwość co do możliwości oraz ewentualnego „trybu” zaciągnięcia przez dyrektora szkoły zobowiązania o charakterze bezterminowym.

**Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej**

1. Czy zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych posiadają możliwość zaciągania zobowiązań bezterminowych o charakterze odpłatnym, czy też przeciwnie, jednostki te upoważnione są jedynie do zawierania umów odpłatnych z wyraźnie oznaczonym terminem końcowym (umowy na czas oznaczony)?
2. Czy, w kontekście regulacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, umowa na czas nieoznaczony, a zatem umowa, w której nie wskazano terminu końcowego realizacji usługi lub dostawy, skutkiem czego jest **zaciągnięcie zobowiązania bezterminowego**, traktowana powinna być jako **umowa wieloletnia**, szczególnie w sytuacji, gdy zamiarem stron jest realizacja przedmiotu umowy w okresie przekraczającym rok budżetowy?

3. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie nr 2, tj. w sytuacji, gdy umowa na czas nieoznaczony traktowana powinna być w kontekście ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jako umowa wieloletnia, czy do zawarcia takiej umowy wystarczającym będzie posiadanie przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego upoważnienia do zaciągania zobowiązań 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 (art. 228 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych)?
4. Czy, w przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie nr 3, w sytuacji, gdy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważnił zarząd jednostki samorządu terytorialnego do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań, o których mowa w art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, możliwym jest upoważnienie kierowników jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zawarcia umów na czas nieoznaczony, zgodnie z dyspozycją art. 228 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych?

#### **D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI POPARTE OPINIĄ OBSŁUGI PRAWNEJ WNIOSKODAWCY**

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

Ustawa o finansach publicznych nie posługuje się pojęciem umów zawieranych na czas nieoznaczony, czy też zobowiązań o charakterze bezterminowym, wprowadzając jedynie regulacje dotyczące zobowiązań (umów) do sfinansowania w danym roku oraz umów wieloletnich, tj. takich, których realizacja wykracza poza rok budżetowy. Zarówno jednak umowy „jednoroczne”, jak i umowy wieloletnie, to umowy zawierane na czas oznaczony, a zatem umowy, w których wyraźnie oznaczony zostaje końcowy termin realizacji zobowiązania, a w konsekwencji także „ramy czasowe” płatności za realizację takiej umowy. Równocześnie, poszczególne akty prawne mające zastosowanie także do podmiotów sektora finansów publicznych, przewidują możliwość zawierania umów na czas nieoznaczony, czego przykład znajdujemy choćby w art. 143 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Mając na uwadze powyższe, odwołując się do systemowej dyrektywy wykładni norm prawnych, zgodnie z którą przepisy prawa należy interpretować tak, aby odtworzone z nich normy nie były wzajemnie sprzeczne, a więc tworzyły spójny system, uznać należałoby, że ustawodawca, w określonych sytuacjach, za dopuszczalne uznał jednak zaciąganie przez jednostki sektora finansów publicznych, w wyniku zawierania umów na czas nieoznaczony, zobowiązań bezterminowych. W konsekwencji, zdaniem Wnioskodawcy, uznać należałoby, że podmioty sektora finansów publicznych, w tym samorządowe jednostki budżetowe, uprawnione są do zaciągania zobowiązań bezterminowych, i to zarówno z odwołaniem się do jednoznacznej dyspozycji przepisu ustawy, czyli np. do art. 143 ustawy Prawo zamówień publicznych, jak i w sytuacji, gdy ograniczeń przedmiotowych wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności z uwagi na wyłączenia określone w art. 4 ww. ustawy, nie stosuje się.

Konsekwencją przyjęcia, że podmioty sektora finansów publicznych uprawnione są do zaciągania zobowiązań bezterminowych o charakterze odpłatnym, powinien być z kolei wniosek, zgodnie z którym **zasad zawierania odpłatnych umów na czas nieoznaczony** należy poszukiwać w ustawie o finansach publicznych. Zdaniem Wnioskodawcy, mając na uwadze kontekst zawierania umów na czas nieoznaczony oraz zamiar stron takich umów, który zazwyczaj polegać będzie na realizacji zobowiązania przez okres przekraczający rok budżetowy, do zobowiązań bezterminowych zastosowanie powinny mieć regulacje ustawy o finansach publicznych dotyczące umów wieloletnich, a w szczególności art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wobec powyższego, zdaniem Wnioskodawcy, umowa odpłatna, zawarta z NASK, której przedmiotem będzie świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, powinna zostać zawarta z uwzględnieniem regulacji, o których mowa w art. 228 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W związku z powyższym do zawarcia takiej umowy wystarczającym powinno być, zawarte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań 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. Przyjmując powyżej przedstawiony kierunek interpretacyjny, do zawarcia takiej umowy przez dyrektora szkoły, wystarczającym powinno być z kolei przekazanie mu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego stosownego uprawnienia do zaciągania zobowiązań, o których mowa

w art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W związku z powyższym, w analizowanym stanie faktycznym, tj. w sytuacji, gdy dyrektor szkoły za zgodą organu prowadzącego szkołę, na podstawie upoważnienie otrzymanego od Prezydenta Miasta Szczecin w oparciu o art. 228 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zawarłby umowę odpłatną wyłączoną z obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, na czas nieoznaczony, działanie takie powinno zostać uznane za zgodne z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

#### F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Data wypełnienia wniosku <i>20.02.2020r.</i>	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej Prezydent Miasta Szczecin Piotr Krzystek	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej <i>Piotr Krzystek</i>
---	---	---

SKARBNIK MIASTA

*Stanisław Lepiński*

Z-CA DYREKTORA WYDZIAŁU

*Joanna Jewiarz*