

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Kielcach
WPŁYNĘŁO DNIA:
21.06.2022

L. dz. 1534
Podpis Kozł

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. z 2019, poz. 2137 ze zm.)

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

Nazwa pełna

Województwo Świętokrzyskie

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat Kielce	Gmina Kielce	Miejscowość Kielce
Ulica IX Wieków Kielc	Nr domu 3	Nr lokalu
Kod pocztowy 25-516	Poczta 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)

- Artykuł 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z dnia 2 marca 2010 r. (t.j. Dz.U. z 2022 poz. 513)

C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ)

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Na podstawie Uchwały nr 151/2019 Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2019 r. ustanawiającej „Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej + do 2028 roku”, Województwo Świętokrzyskie złożyło wniosek dotyczący projektu pn.: „Modernizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 25 na odcinku Tomaszów Mazowiecki – Skarżysko Kamienna”. W wyniku dokonanej oceny Projektu, zgodnie z kryteriami określonymi w §8 Wytycznych Naboru został on zakwalifikowany do dofinansowania w ramach Programu Kolej+, w zakresie dostępnej alokacji, o której mowa w §3 ust 3 Wytycznych Naboru (informacja z dnia 22.04.2022 r. o wynikach II etapu naboru do Programu Kolej+). Wskazać należy, że w/w Projekt dla linii

kolejowej nr 25 jest projektem wyłącznie dokumentacyjnym (studium projektowo-techniczne wraz z pozyskaniem niezbędnych decyzji administracyjnych) i nie obejmuje realizacji robót budowlanych ze środków Programu Kolej+.

W punkcie 1.2 przywołanej Uchwały Rady Ministrów określono, że Program Kolej+ zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) jest programem wieloletnim ustanowionym w celu realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Podstawę prawną wydatkowania środków na zadania objęte Programem Kolej+ stanowi art. 38c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1984 ze zm.) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., zwane dalej „PKP PLK S.A.” we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, zwanymi dalej „jst” realizować będzie projekty służące rozwojowi sieci połączeń kolejowych w mniejszych miejscowościach. Działania te wpłyną również na likwidację luk w połączeniach towarowych i pasażerskich. Zadania inwestycyjne objęte programem są planowane do sfinansowania ze środków pochodzących z dokapitalizowania PKP PLK S.A. oraz środków jst. Zadania inwestycyjne będą realizowane przez PKP PLK S.A. na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 547, z późn. zm.), gdzie PKP PLK S.A. będzie zawierała umowy z jst o wspólnej realizacji inwestycji kolejowych.

PKP PLK S.A. jest spółką o szczególnym charakterze, realizującą zadania Państwa z zakresu zarządzania liniami kolejowymi. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 146 ze zm.) w art. 15 stanowi:

- „1. PKP SA utworzy spółkę akcyjną do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania liniami kolejowymi, działającą pod firmą „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna”, zwaną dalej „PLK SA”. (...)*
- 2a. W okresie korzystania przez PLK SA ze środków publicznych do finansowania inwestycji infrastrukturalnych akcje tej spółki nie dają prawa do dywidendy. (...)*
- 4. PLK SA staje się zarządem kolei, w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 14 ust. 2 pkt 2.*
- 4a. PLK SA zarządza liniami kolejowymi oraz pozostałą infrastrukturą kolejową, określoną w przepisach ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy wraz z zajętymi pod nie gruntami. (...)”*

Jednocześnie ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1984 ze zm.) w art. 38 wskazuje:

„1. Z budżetu państwa są finansowane:

- 1) inwestycje wynikające z umów i porozumień międzynarodowych;*
 - 2) inwestycje, remonty, eksploatacja i utrzymanie linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym;*
 - 3) koszty przygotowania i realizacji inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym. (...)*
- 2. Zadania, o których mowa w ust. 1, mogą być również finansowane ze środków zarządcy i jednostek samorządu terytorialnego oraz z innych źródeł.*
- 3. Koszty utrzymania infrastruktury kolejowej, z zastrzeżeniem ust. 1 pkt 2, są finansowane przez zarządcę, z tym że mogą być one finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego i z innych źródeł lub dofinansowane z budżetu państwa.*
- 4. Wielkość środków przeznaczonych na finansowanie zadań, o których mowa w ust. 1, w danym roku określa ustawa budżetowa.*
- 5. Inwestycje obejmujące pozostałe linie kolejowe, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, finansowane są przez zarządcę; mogą być one dofinansowywane z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z innych źródeł.”*

W ramach Wytycznych Naboru projektów do Programu Kolej+ określone zostały wzory umów, które mają regulować zasady współpracy przy realizacji projektów, które zostaną wybrane do realizacji w ramach Programu. Powyższe zostały udostępnione na stronach organizatora tj. PKP PLK S.A. Znajdują się w nich zapisy:

„§ 8

1. Strony ustalają, że min. 15% netto kosztów kwalifikowalnych opracowania Studium poniesie Samorząd, a maksymalnie 85% netto kosztów kwalifikowalnych Studium, lecz do kwoty nie wyższej niż poniesie PLK (słownie:). Całość podatku VAT od wydatków kwalifikowalnych poniesionych na realizację Studium zostanie sfinansowana przez PLK z zastrzeżeniem, iż wydatki brutto niekwalifikowalne są pokrywane w całości przez Samorząd.
2. Faktury wystawione przez Wykonawcę Studium na PLK będą rozliczane pomiędzy Stronami w proporcji i na zasadach określonych w ust. 1.
3. Należności pomiędzy Stronami wynikające z pozyskania Studium, realizowane będą na podstawie oryginałów faktur VAT (w tym faktury zaliczkowej) prawidłowo wystawianych przez Wykonawcę Studium na PLK. Podstawą wystawienia faktury będą częściowe protokoły odbioru Studium lub protokół odbioru końcowego podpisany przez przedstawicieli PLK.
4. PLK przekaze Samorządowi niezwłocznie po otrzymaniu od Wykonawcy Studium kopię faktury VAT wraz z kopią protokołu odbioru Studium potwierdzone za zgodność z oryginałem celem rozliczenia kosztów Studium.
5. W terminie 14 dni od otrzymania dokumentów, o których mowa w ust. 4 Samorząd dokona przelewu na rzecz PLK w kwocie odpowiadającej min. 15% wartości netto z faktury Wykonawcy Studium na poniższy rachunek PLK: nr rachunku.....
6. W przypadku zgłoszenia przez Wykonawcę Studium potrzeby wypłacenia zaliczki, PLK poinformuje o tym Samorząd. Kwestie rozliczenia zaliczki, jej kwoty i sposobu spłaty oraz zabezpieczenia zwrotu będzie szczegółowo regulować umowa z Wykonawcą Studium. W przypadku jeśli będzie podstawa do wypłaty zaliczki, PLK zawiadomi o tym Samorząd stosownym pismem, a Samorząd w ciągu 14 dni od otrzymania tego zawiadomienia, dokona przelewu na rzecz PLK w kwocie odpowiadającej min. 15% wartości netto z zaakceptowanej przez PLK kwoty zaliczki na rachunek PLK wskazany w § 8 ust.5. (...)

Jednocześnie, w ramach uwag zgłaszanych przez wnioskodawców Programu, względem formy rozliczania płatności z PKP PLK S.A., organizator Programu zaproponował wybór w zakresie zapisów w §8 ust. 4 – ust.6, pomiędzy fakturą VAT a notą obciążeniową, gdzie zapis w drugim wariancie mówi:

- „(...) 4. Po podpisaniu protokołów i otrzymaniu faktur VAT, o których mowa w ust. 3, PLK każdorazowo wystawi na Samorząd notę obciążeniową.
5. Nota obciążeniowa, o której mowa w ust. 4 będzie wystawiona zgodnie z danymi Samorządu, w kwocie odpowiadającej min 15% wartości netto z faktury Wykonawcy Studium, a termin jej płatności wynosić będzie 14 dni od daty wpływu do Samorządu, z uwzględnieniem zasad określonych w ust. 1.
6. Do każdej noty obciążeniowej dołączona zostanie kopia faktury VAT wraz z kopią protokołu odbioru Studium potwierdzona za zgodność z oryginałem celem rozliczenia kosztów Studium.”

Powyższe stanowi aktualnie opcję do wyboru w ramach przesłanego przez PKP PLK S.A. projektu umowy regulującej zasady współpracy przy opracowaniu studium projektowo - technicznego na potrzeby realizacji projektu pn.: „Modernizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 25 na odcinku Tomaszów Mazowiecki – Skarżysko” w ramach Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej + do 2028 roku. Dokument ten został przygotowany wg. wzoru będącego załącznikiem do Wytycznych Naboru.

W przypadku formy przekazania środków jst dla PKP PLK S.A. wskazać należy, że zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych: „podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań.” Biorąc jednakże pod uwagę Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2017, nr sygn. II GSK 37/16, należy zauważyć, że jst nie mogą przeznaczać środków ze swoich budżetów na dofinansowanie PKP PLK S.A. w postaci dotacji celowej na cele publiczne. W w/w orzeczeniu Sąd trafnie orzekł, że „W świetle art. 9 Ustawy o finansach publicznych, nie budzi wątpliwości, że PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. nie są podmiotem zaliczanym do sektora finansów publicznych. Kolejnym warunkiem udzielenia dotacji jest, aby beneficjent nie działał w celu osiągnięcia zysku, przy czym warunek ten należy odnosić wyłącznie do działalności objętej dotowaniem. Tymczasem

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jest spółką prawa handlowego, przedsiębiorstwem funkcjonującym w gospodarce rynkowej, nakierowanym na osiągnięcie zysku i prowadzącym w tym celu działalność inwestycyjną." Wobec powyższego dyspozycja art. 221 ustawy o finansach publicznych nie jest spełniona, a niniejszy przepis nie znajdzie zastosowania w przypadku przekazywania środków PKP PLK S.A. przez jst.

Ponadto, NSA orzekł, iż „(...) Przepisy art. 38 ust. 1 pkt 3 i art. 38 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym nie dają wprost kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego do przekazywania dotacji celowej PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., ale jest to możliwe jedynie z budżetu poprzez zaplanowanie wydatku jednostki samorządu terytorialnego na zadania bezpośrednio w formie uchwały budżetowej.”

Powyżej już wykazano, że udział jst w finansowaniu inwestycji kolejowych PKP PLK S.A., jest realizowany na podstawie przepisów art. 38 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym. Ustawodawca natomiast nie określił w jakiej formie to finansowanie następuje.

Dalej wskazać należy, że w myśl przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.), PKP PLK S.A. będzie nabywcą i płatnikiem faktur wystawionych przez wykonawcę za usługi bądź za zakup towaru, ponieważ to bezpośrednio PKP PLK S.A. będzie zawierać umowy z wykonawcą, w tym przypadku Studium Projektowo – Technicznego.

Zgodnie z zapisami wzoru umowy Województwo Świętokrzyskie nie będzie nabywcą jakiegokolwiek części usługi bądź towaru. Zapisy umowy nie przewidują, aby PKP PLK S.A. miało świadczyć usługi bądź sprzedawać towary na rzecz Województwa Świętokrzyskiego, a co za tym idzie nie będzie miało podstawy do wystawienia faktury sprzedaży na Województwo. Województwo Świętokrzyskie zgodnie z zawartą umową z PKP PLK S.A. zobowiązane będzie do uczestnictwa w finansowaniu zadania inwestycyjnego poprzez przekazanie w określony sposób wymaganych środków finansowych - udziału Województwa w projekcie. PKP PLK S.A. będzie zawierała umowy z wykonawcą i będzie jedynym nabywcą usług oznaczonym na fakturach wystawionych przez wykonawcę i jedynym płatnikiem tych faktur. Zatem będzie ewidencjonowało w księgach rachunkowych 100% poniesionych kosztów i wydatków.

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

1. Czy na podstawie umowy regulującej zasady współpracy (wzór opracowany przez organizatora Programu) prawidłowym będzie przekazanie środków do PKP PLK S.A. poprzez paragraf klasyfikacji budżetowej wydatków:
629 – Środki przekazane przez pozostałe jednostki zaliczane do sektora finansów na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych?
2. Czy podstawą przekazania środków do PKP PLK S.A. mogą być noty obciążeniowe wystawione przez PKP PLK S.A., do których będą załączone kopie faktur wystawione na PKP PLK S.A. przez wykonawców?

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

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

Zdaniem Województwa Świętokrzyskiego w celu prawidłowego ujęcia tych środków w budżecie województwa należy zastosować paragraf wydatkowy klasyfikacji 629 - *Środki przekazane przez*

pozostałe jednostki zaliczane do sektora finansów na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

W świetle projektu umowy, przekazanie środków możliwe będzie na podstawie noty obciążeniowej do której dołączone będą kopie faktur wystawionych przez wykonawców na PKP PLK S.A.

Z uwagi na, wynikające z Wytycznych Naboru do Programu Kolej +, terminy zawarcia umowy pomiędzy samorządem Województwa a PKP PLK S.A proszę o potraktowanie sprawy jako pilnej.

Załączniki:

1. Uchwała nr 151/2019 Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2019 r. ustanawiająca „*Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej + do 2028 roku*”.
2. Wzór umowy Regulującej zasady współpracy przy opracowaniu Studium Projektowo - Technicznego na potrzeby realizacji projektu pn.: „Modernizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 25 na odcinku Tomaszów Mazowiecki – Skarżysko” w ramach Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej + do 2028 roku.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
15.06.2022		



Kielce, dnia 13.07.2022 r.

WI.54. 33.2022

Pan Andrzej Bętkowski
Marszałek Województwa Świętokrzyskiego

Szanowny Panie Marszałku,

Wnioskiem doręczonym na adres Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dacie 21.06.2022 roku, zwrócił się Pan o udzielenie odpowiedzi na pytania:

1. Czy na podstawie umowy regulującej zasady współpracy (wzór opracowany przez organizatora Programu) prawidłowym będzie przekazanie środków do PKP PLK S.A. poprzez paragraf klasyfikacji budżetowej wydatków:

629 – Środki przekazane przez pozostałe jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych?

2. Czy podstawą przekazania środków do PKP PLK S.A. mogą być noty obciążeniowe wystawione przez PKP PLK S.A., do których będą załączone kopie faktur wystawionych na PKP PLK S.A. przez wykonawców?

Z opisu stanu faktycznego wynika, że na podstawie uchwały nr 151/2019 Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2019 r. ustanawiającej „Program Uzupełnienia Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej + do 2028 roku” Województwo Świętokrzyskie zostało zakwalifikowane do dofinansowania projektu pn. „Modernizacja i elektryfikacja linii kolejowej nr 25 na odcinku Tomaszów Mazowiecki – Skarżysko-Kamienna”. Podstawę prawną wydatkowania środków na zadania objęte Programem Kolej + stanowi art. 38c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1984 ze zm.). Zadania inwestycyjne objęte Programem będą finansowane ze środków pochodzących z dokapitalizowania PKP PLK S.A. oraz środków j.s.t. Zadania inwestycyjne będą realizowane przez PKP PLK S.A. na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, na podstawie umów z j.s.t. o wspólnej realizacji inwestycji kolejowych.

Odpowiadając na powyższe pytania, wskazać należy na następujące okoliczności.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) podziałka klasyfikacyjna „paragraf” oznacza rodzaj wydatku. Podziałki paragrafów wydatków określa załącznik nr 4 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 513).

Należy zauważyć, że przepisy ustawy o transporcie kolejowym oraz uchwała nr 151/2019 Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2019 r. nie wskazują na rodzajowy zakres finansowania Programu Kolej + ze środków j.s.t. Analiza treści poszczególnych paragrafów z grupy „wydatki majątkowe” prowadzi do

wniosku, że najbardziej zbliżony do przedmiotowego wydatku jest § 629 – Środki przekazane przez pozostałe jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

Podstawą przekazania środków do PKP PLK S.A. mogą być dowody księgowe spełniające wymogi określone w art. 20 -22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz.217 ze zm.).

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

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach¹

¹ podpisano elektronicznym podpisem kwalifikowanym.