



**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Zielonej Górze**

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, dnia 30 listopada 2022 r.

RIO.II.K.061.15.2022

Pani

Anna Mołodciak

Wójt

Gminy Kłodawa

W odpowiedzi na wniosek o udzielenie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych z dnia 15 listopada 2022 r. (data wpływu 17 listopada 2022 r.), skierowany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1668), z zapytaniem: czy środki otrzymane przez Gminę na dofinansowanie inwestycji w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, utworzonego na mocy uchwały Rady Ministrów nr 84/2021 z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, stanowią dotację w rozumieniu art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych? A tym samym, w przypadku odliczenia podatku VAT z wydatków sfinansowanych jednocześnie z ww. Funduszu, istnieje obowiązek jej zwrotu w tym zakresie? – informuję co następuje:

W celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 utworzony został Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Podstawę prawną utworzenia Funduszu oraz kwestie związane z jego funkcjonowaniem reguluje art. 65 ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.). Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może zostać udzielone za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych, a środki dla poszczególnych dysponentów są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach pomocniczych Funduszu. Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów zawiera z dysponentami części budżetowych porozumienia określające sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości. Zgodnie z obowiązującymi przepisami samorządy powinny gromadzić środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów. Środki te mogą być przeznaczane jedynie na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku.

Do opracowania takiego planu zobowiązany jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa i to ten organ dysponuje zgromadzonymi środkami.

W wykonaniu upoważnienia ustawowego określonego w art. 65 ust. 28 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.) Rada Ministrów w dniu 1 lipca 2021 r. wydała uchwałę Nr 84/2021 w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Uchwała określa zasady rozdziału i przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego oraz związkom jednostek samorządu terytorialnego dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych określonych w uchwale. Dofinansowanie udzielane jest na wniosek i wypłacane na podstawie promes po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego lub jego wydzielonego etapu. Promesa stanowi dla wnioskodawcy podstawę zawarcia umowy lub umów na realizację inwestycji. Kwota dofinansowania z Programu określona w promesie jest równa maksymalnej wartości dofinansowania z Programu przyznanego przez Prezesa Rady Ministrów na realizację inwestycji określonego w ostatecznej liście inwestycji objętej dofinansowaniem, zatwierdzonej przez Prezesa rady Ministrów. Finansowanie zadań z Programu następuje z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Z ww. przepisów prawa nie wynika, aby środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 stanowiły dotację. Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) 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.

Wskazać należy, że przedmiotowe środki, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.) klasyfikowane są w paragrafie 637 – po stronie dochodów jako „Środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych” oraz wydatków „Wydatki poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych”.

W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze środki otrzymane przez Gminę na dofinansowanie inwestycji w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, utworzonego na mocy uchwały Rady Ministrów nr 84/2021 z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, nie stanowią dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych. Zatem nie ma w tym przypadku zastosowania art. 169 ustawy o finansach publicznych odnoszący się do zasad zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Jednocześnie wskazuję, że stanowisko zaprezentowane w piśmie nie jest prawnie wiążącą wykładnią obowiązujących przepisów prawa, a stanowi jedynie pogląd Izby w zakresie zagadnień objętych zapytaniem.

Prezes Izby
Ryszard Zajączkowski

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 (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra

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)

B.2. NAZWA PEŁNA

GMINA KŁODAWA

B.3. ADRES SIEDZIBY

UL. GORZOWSKA 40, 66-415 KŁODAWA

C. ZAKRES WNIOSKU

C1. PRZEDMIOT WNIOSKU

- ☐
- zaistniały stan faktyczny
- x**
- zdarzenie przyszłe

C.2. RODZAJ SPRAWY

**DOFINANSOWANIE OTRZYMANE W RAMACH RZĄDOWEGO FUNDUSZU POLSKI ŁĄD:
PROGRAM INWESTYCJI STRATEGICZNYCH**

C.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. 29, art. 126, art. 168 i art. 169 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.).

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

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

Gmina Kłodawa (dalej: Gmina) uzyskała Promesę z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych Nr 01/2021/507/PolскиŁad (dalej: Promesa), na realizację wskazanej w złożonym przez Gminę w dniu 21 lipca 2021 r. wniosku nr 01/2021/507/PolскиŁad (dalej: Wniosek) o dofinansowanie inwestycji pn. **Budowa sieci wodno-kanalizacyjnej na osiedlu Południowym w m. Wojcieszycie** (dalej: Inwestycja).

Gmina jest zarejestrowanym, czynnym podatnikiem podatku od towarów i usług (VAT).

Gmina planuje przekazać przedmiot Inwestycji w formie aportu na rzecz na rzecz spółki prawa handlowego. Jednocześnie Gmina pragnie poinformować, iż zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U.2022 poz.931 ze zm.; dalej: ustawa o VAT), Gminie, jako zarejestrowanemu czynnemu podatnikowi VAT, zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy o VAT, w przypadku przekazania przedmiotu Inwestycji w formie aportu przez Gminę na rzecz spółki prawa handlowego, w związku z wykorzystaniem efektów Inwestycji wyłącznie do czynności opodatkowanych VAT, Gminie zasadniczo przysługuje prawo do odliczenia VAT naliczonego w pełnej wysokości.

Mając na względzie, iż:

- we Wniosku Gmina wskazała procentowy udział własny w realizacji Inwestycji na poziomie ok. 10% wartości Inwestycji, określonej w kwocie brutto,
- do złożonego Wniosku Gmina nie była zobowiązana dołączyć stosownego oświadczenia o kwalifikowalności VAT,
- dofinansowanie z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych przyznane zostało do wartości brutto Inwestycji,
- w treści udzielonej Gminie Promesy brak jest jakichkolwiek wytycznych w zakresie VAT, w szczególności w odniesieniu do sposobu rozliczenia części przyznanego dofinansowania w zakresie w jakim pokrywa również kwotę VAT, którą Gmina może odliczyć z uwagi na gruncie obowiązujących przepisów prawa podatkowego (ustawy o VAT),
- zasady odnoszące się do sposobu rozliczenia z Instytucją Finansującą kwot możliwego do odliczenia VAT pokrytego w części z otrzymanego dofinansowania, zdaniem Gminy, nie zostały uregulowane również w przepisach ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw oraz w Uchwale Rady Ministrów nr 84/2021 z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych i Regulaminie Naboru Wniosków o dofinansowanie z Programu Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, tj. w aktach określających zasady przyznawania dofinansowania z programu Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych,

Gmina powzięła wątpliwość co do kwestii rozliczenia otrzymanego dofinansowania.

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

Czy w związku z dokonaniem odliczenia VAT naliczonego od wydatków poniesionych na realizację Inwestycji, sfinansowanych przez Gminę ze środków otrzymanych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, Gmina zobowiązana jest do zwrotu otrzymanego dofinansowania w części odpowiadającej odliczonemu podatkowi VAT?

Wątpliwości Gminy nie dotyczą kwestii podatkowych. Gmina ma świadomość, kiedy jej przysługuje prawo do odliczenia podatku VAT naliczonego. Prawo to wynika z samej ustawy o podatku od towarów i usług.

Wątpliwości Gminy dotyczą natomiast wyłącznie skutków finansowych, związanych z otrzymanym dofinansowaniem na gruncie przepisów prawa normujących gospodarowanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, według których stosownie do ww. pisma otrzymanego z BGK, Gmina powinna postąpić w związku z dokonaniem odliczenia VAT od wydatków poniesionych na realizację Inwestycji.

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

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

W przekonaniu Gminy, środki otrzymane Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych nie stanowią dotacji w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych i w związku z odliczeniem podatku VAT od wydatków poniesionych na realizację Inwestycji, Gmina nie będzie zobowiązana do zwrotu otrzymanego dofinansowania w części odpowiadającej odliczonemu podatkowi VAT.

Gmina pragnie zauważyć, że wydana w dniu 1 lipca 2021 r. Uchwała Rady Ministrów nr 84/2021 w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych **nie określa zasad** postępowania w odniesieniu do uzyskanych w ramach tego dofinansowania środków, przeznaczonych na sfinansowanie VAT, który podlega odliczeniu.

Na podstawie art. 126 ustawy o finansach publicznych, dotacja 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.

Rządowy Fundusz Polski Ład: **Program Inwestycji Strategicznych jest realizowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19**, który powstał na podstawie art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

Skoro zatem środki te nie pochodzą bezpośrednio z budżetu państwa, ani budżetu jednostek samorządu terytorialnego, dla uznania środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych za dotację, w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych, należałoby wykazać, iż:

- a) środki te podlegają szczególnym zasadom rozliczania jako środki z państwowych funduszy celowych oraz
- b) przeznaczone są na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Oba te warunki powinny być spełnione łącznie. Tymczasem, w ocenie Gminy, żaden z nich nie jest tu spełniony.

Wprawdzie, z przepisów nie wynika wprost, by Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 stanowił państwowy fundusz celowy, niemniej jednak biorąc pod uwagę przepisy określające sposób jego funkcjonowania, wydaje się zasadne uznanie go za państwowy fundusz celowy. Art. 65 wspomnianej ustawy z dnia 31 marca 2020 r. wyraźnie określa źródła jego finansowania oraz cele, na które środki z funduszu mogą zostać przeznaczone, a jako dysponenta Funduszu wskazuje Prezesa Rady Ministrów.

Tymczasem, w przypadku Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, **nie powinno być wątpliwości**, iż fundusz ten nie jest państwowym funduszem celowym. Należy podkreślić, że w świetle art. 29 ust. 4 ustawy o finansach publicznych państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. W przypadku Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych przepisy prawa ograniczają się wyłącznie do zasad rozdziału i przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych. **Nie jest to odrębne źródło finansowania zadań, a jedynie pewna technicznie wyodrębniona pula środków dostępnych do wykorzystania przez JST.**

Należy ponadto zauważyć, iż zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, państwowy fundusz celowy tworzony jest na podstawie ustawy, a więc aktu prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych został utworzony na podstawie uchwały Rady Ministrów, która stanowi akt prawa wewnętrznego w świetle art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W efekcie, **nie można w przekonaniu Gminy uznać**, iż środki przekazywane Gminie w ramach

Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych stanowią środki z państwowego funduszu celowego, przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Jak wskazano wyżej, Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych **nie jest bowiem państwowym funduszem celowym**, a środki w ramach programu nie zostały przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań publicznych na podstawie ustaw lub umowy międzynarodowej, a jedynie na podstawie aktu prawa wewnętrznego obowiązującego – uchwały Rady Ministrów. **Nie stanowią one zatem dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych.**

Ponadto, w treści uzasadnienia do projektu ustawy tworzącej Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 wyraźnie wskazano, że „wsparcie ze środków Funduszu będzie udzielane przez dysponenta Funduszu, na podstawie jego pisemnej dyspozycji. Nie będzie ono stanowiło dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”

Intencją ustawodawcy było zatem, aby środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie stanowiły dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych.

Tym bardziej, nie mogą jej zatem stanowić środki z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, który nie jest nawet funduszem celowym.

W związku z powyższym, jeśli środki z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych nie stanowią dotacji, o której mowa w art. 126 ustawy o finansach publicznych, to na gruncie ustawy o finansach publicznych, Gmina w związku z odliczeniem VAT naliczonego od wydatków sfinansowanych z przyznanego dofinansowania, nie będzie zobowiązana do zwrotu tej części otrzymanych środków.

Gmina uprzejmie prosi o ocenę jej stanowiska w przedmiotowym zakresie.

W przypadku uznania stanowiska Gminy w zakresie braku obowiązku zwrotu części otrzymanego dofinansowania w odniesieniu do kwoty odliczonego podatku za zasadne, **Gmina uprzejmie prosi o wyjaśnienie czy środki w wysokości odpowiadającej odliczonej kwocie podatku VAT powinna w tym przypadku przeznaczyć na inne wydatki majątkowe z tego samego lub też innego obszaru inwestycyjnego.**

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Kłodawa, dnia 15 listopada 2022 r.	GMINA KŁODAWA ul. Gorzowska 40 66-415 KŁODAWA tel. 95 721-66-75 <u>NIP 5991011288, REGON 210966912</u>	 z up. Wójta Agnieszka Chudziak Skarbnik Gminy
Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej