

WA / R 26.07.2023



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 2022 r. poz. 1668.)

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku, ul. Branickiego 13, 15-085 Białystok

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 (w tym samorządowe osoby prawne) ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w zakresie ich wykorzystania) ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst

Nazwa pełna

GMINA RADZIŁÓW

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat grajewski	Gmina Radziłów	Miejscowość Radziłów
Ulica Plac 500-lecia	Nr domu 14	Nr lokalu
Kod pocztowy 19-213	Pocztą Radziłów	

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. 126, art. 168, art. 169 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2022 poz. 1634, dalej: „UFP”) w zw. z 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. poz. 568 z późn. zm.) oraz w zw. z Uchwałą nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.

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

Krótki opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych), bez dokumentacji sprawy.

Na mocy Uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (dalej: „Uchwała”) został utworzony Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (dalej: „Program”). Wsparcie w ramach Programu pochodzi ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w 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. Uchwała określa zasady rozdziału i przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: „JST”) oraz ich związkom dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych, mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, przyznawanego na podstawie promes udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”).

Występują sytuacje, że przyznane JST dofinansowanie z Programu przekracza kwotę netto inwestycji i obejmuje także część podatku od towarów i usług (dalej: „VAT”).

Jednocześnie może dojść do sytuacji, w której VAT zapłacony przez JST w ramach wydatków na inwestycję dofinansowaną z Programu podlega pełnemu lub częściowemu odliczeniu, co oznacza, że JST odzyska ten podatek z urzędu skarbowego w ramach okresowych rozliczeń podatkowych z tytułu VAT.

Mając na uwadze powyższe Wnioskodawca powziął wątpliwość co do konieczności zwrotu środków otrzymanych przez JST w ramach Programu, które pierwotnie zostały wydatkowane, a następnie JST ponownie otrzymała lub otrzyma ich część w ramach zwrotu podatku VAT.

Wnioskodawca pragnie wyraźnie podkreślić, iż przedmiotem niniejszego wniosku nie jest problematyka związana z VAT i przepisy regulujące ten podatek. Wnioskodawca w szczególności nie występuje z prośbą o ocenę możliwości odliczenia VAT naliczonego.

Wnioskodawca nie oczekuje również wskazania sposobu rozwiązania swojej konkretnej i indywidualnej sprawy. Natomiast przedmiotem zapytania jest **generalna ocena wyłącznie w świetle ustawy o finansach publicznych** kwestii konieczności zwrotu części środków otrzymanych w ramach Programu, uwzględniając założenia i zasady funkcjonowania Programu oraz jego charakter i umiejscowienie w systemie finansów publicznych.

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

1. Czy środki przyznawane JST z Programu mają charakter dotacji, o których mowa w art. 126 UFP i czy stosuje się do nich zasady zwrotu przewidziane w art. 168 i 169 UFP?
2. Czy w świetle **ustawy o finansach publicznych** w przypadku otrzymania z urzędu skarbowego zwrotu VAT od wydatków na inwestycję dofinansowaną z Programu, JST muszą zwracać środki z Programu w części przypadającej na odzyskany VAT?
3. W przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie nr 2 - w jaki sposób JST mogą wykorzystać te środki (tj. dofinansowanie z Programu w części przypadającej na VAT odzyskany od inwestycji dotowanej z Programu)?

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

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

1. Środki przyznawane JST z Programu nie mają charakteru dotacji zdefiniowanej w art. 126 UFP oraz nie stosuje się do nich zasad zwrotu przewidzianych w art. 168 i 169 UFP.

2. JST nie są zobowiązane do zwrotu środków z Programu w części przypadającej na VAT odzyskany od inwestycji dofinansowanych z Programu.
3. JST mogą wykorzystać te środki (tj. środki z Programu w części przypadającej na VAT odzyskany od inwestycji dotowanej z Programu) na sfinansowanie wydatków majątkowych w ramach innych projektów inwestycyjnych.

W myśl art. 126 UFP 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.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczącym wsparcia udzielanego w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (dalej: „RFIL”) przedstawionym w odpowiedzi z dnia 28 maja 2021 r., sygn. PT1.054.5.2021, na interpelację poselską z dnia 4 marca 2021 r. nr 20492 „(...) *wypłaty środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie stanowią dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych, w związku z czym nie będą miały zastosowania art. 168 i 169 tej ustawy, dotyczące zasad zwrotu niewykorzystanych dotacji.*” ([i20492-o1.pdf \(sejm.gov.pl\)](#)). Tożsame stanowisko zostało przedstawione również w odpowiedzi z dnia 28 maja 2021 r., sygn. PT1.054.6.2021, na interpelację poselską z dnia 10 marca 2021 r. nr 20820 ([i20820-o1.pdf \(sejm.gov.pl\)](#)). Mając na uwadze, że wsparcie w ramach Programu, analogicznie jak wsparcie w ramach RFIL, pochodzi ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w ocenie JST należy uznać, że nie stanowi ono dotacji w rozumieniu UFP, a w konsekwencji nie podlega ono zwrotowi. Zdaniem Wnioskodawcy w przypadku otrzymania przez daną JST z urzędu skarbowego zwrotu VAT od wydatków na inwestycję dofinansowaną z Programu, JST nie jest zobowiązana do zwrotu dofinansowania z Programu w części przypadającej na odzyskany VAT.

Powyższe, zdaniem Wnioskodawcy, znajduje również potwierdzenie w informacji zamieszczonej na stronie internetowej BGK (<https://www.bgk.pl/polski-lad/>), na której wskazano, że: „*Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych ma na celu zwiększenie skali inwestycji publicznych przez **bezzwrotne dofinansowanie inwestycji** realizowanych przez JST.*”

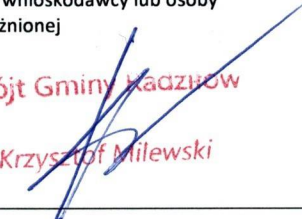
Analogiczne stanowisko w kwestii braku obowiązku zwrotu środków pochodzących z Programu w związku z dokonaniem odliczenia VAT od wydatków sfinansowanych z przyznanego JST dofinansowania zajęła również Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w piśmie z dnia 5 grudnia 2022 r., sygn. WA 4120-44/2022-w (<https://bip.lodz.rio.gov.pl/arttykul/217/2914/wniosek-o-wyjasnienie-gmina-rzasnia-sygn-wyjasnienia-wa-4120-44-2022-w>).

Wnioskodawca pragnie powołać się przy tym również na § 4 ust. 1 Uchwały, zgodnie z którym dofinansowanie z Programu może być przyznane w wysokości nie wyższej niż 98% wartości zadania inwestycyjnego rozumianej jako **całkowita łączna wartość wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie zadania inwestycyjnego**, w tym wartość ceny dostaw określonych w umowie lub umowach mających na celu realizację zadania inwestycyjnego. Za „wydatek” należy natomiast rozumieć rozchód środków pieniężnych w formie gotówkowej lub bezgotówkowej. Zatem mając na uwadze powyższe, **podatek VAT w ramach inwestycji dofinansowanej z Programu stanowi wydatek JST będącej beneficjentem** – jest bowiem przelewany przez JST na rzecz wyłonionego wykonawcy, w celu uregulowania istniejącego zobowiązania. JST ewentualnie odzyska podatek

VAT dopiero po jego formalnym poniesieniu, w drodze zwrotu dokonanego przez właściwy urząd skarbowy.

W myśl § 3 ust. 1 Uchwały **dofinansowanie z Programu przeznacza się na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych** w ramach obszarów, o których mowa w ust. 2 i 3 tego paragrafu Uchwały. Stosowanie zaś do § 1 ust. 1 Załącznika do Uchwały **dofinansowanie z Programu przeznaczane jest na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych**. Jednocześnie, zgodnie z celami Programu, dofinansowanie ma zostać przeznaczone na inwestycje publiczne, w celu pobudzenia aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego, rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, poprawy warunków życia obywateli, powstania nowych miejsc pracy, wsparcia zrównoważonego rozwoju oraz efektywnego zaangażowania sektora finansowego. W konsekwencji, w ocenie Wnioskodawcy zwrot środków z Programu do BGK w części przypadającej na odliczony przez daną JST podatek VAT byłby niecelowy. Realizacja powyższych celów może natomiast zostać zapewniona poprzez przeznaczenie tych środków na sfinansowanie innych wydatków majątkowych w ramach projektów inwestycyjnych, które mogą zostać sfinansowane ze środków Programu.

Poza argumentacją przedstawioną przez Wnioskodawcę powyżej, stanowisko takie potwierdza także dopuszczenie możliwości zmiany zakresu wydatków, przewidziane w ostatniej nowelizacji uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów (uchwała 205/2022 z 13 października 2022 r.).

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
25.07.2023	Krzysztof Milewski	 Wójt Gminy Kadziłów Krzysztof Milewski



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W BIAŁYMSTOKU

15-085 Białystok, ul. Branickiego 13, tel. 085 748 46 20, fax 085 748 46 30

Białystok, 28 lipca 2023 r.

RIO.II.025-32/23

Pan
Krzysztof Milewski
Wójt Gminy Radziłów
ul. Plac 500-lecia 14
19-213 Radziłów

Odpowiadając na wniosek z dnia 25 lipca 2023 roku o udzielenie wyjaśnień, Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku przedstawia następujący pogląd w sprawie.

Program Inwestycji Strategicznych, który realizowany jest w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład został utworzony na podstawie uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 roku w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Program skierowany jest do jednostek samorządu terytorialnego i ich związków a realizowany poprzez promesy udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w 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 (Dz.U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.; dalej: zm.u.sz.r).

Rządowy Fundusz Polski Ład nie jest funduszem celowym w rozumieniu art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.; dalej: u.o.f.p), a funduszem utworzonym na podstawie art. 65 ust. 28 zm.u.sz.r. realizowanym ze środków Funduszu Przeciwdziałania Covid-19. W związku z tym, środki z Programu są dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego i nie mają charakteru dotacji zdefiniowanej w art. 126 u.o.f.p. Co za tym idzie nie stosuje się do nich zasad zwrotu niewykorzystanych dotacji przewidzianych w art. 168 i 169 u.o.f.p.

Odnosząc się do zagadnienia zwrotu środków z Programu w części przypadającej na VAT odzyskany od inwestycji dofinansowywanych z Programu, tut. Izba zauważa, że szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych zostały uregulowane w przywołanej wyżej uchwale nr 84/2021 Rady Ministrów. Stosownie do § 4 uchwały za wartość zadania inwestycyjnego objętego dofinansowaniem przyjmuje się całkowitą łączną wartość wynagrodzenia wykonawcy za wykonanie

zadania inwestycyjnego, w tym wartość ceny dostaw określonych w umowie lub umowach mających na celu realizację zadania inwestycyjnego. Postanowienia § 1 ust. 4 załącznika do uchwały wprowadzają przepisy dotyczące przypadku, gdy ostateczna wartość inwestycji objętej dofinansowaniem będzie niższa niż jej wartość przewidywana, wówczas kwotę dofinansowania ustala się, biorąc pod uwagę wartość procentową dofinansowania w stosunku do ostatecznej wartości inwestycji. Regulacja § 8 ust. 7 wskazanego załącznika do uchwały dodatkowo zawiera obowiązek obniżenia kwoty dofinansowania określonej w promesie, w przypadku obniżenia wynagrodzenia wykonawcy inwestycji, bez względu na podstawy obniżenia tego wynagrodzenia.

Zarówno powołane regulacje jak i inne obowiązujące przepisy prawa nie zawierają postanowień nakazujących dokonanie zwrotu dysponentowi środków równowartości podatku VAT w przypadku jego odliczenia. Brak jest również przepisów wskazujących na sposób wykorzystania przez jednostkę samorządu terytorialnego zwróconego podatku VAT.

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem Izby, jednostka samorządu terytorialnego nie jest zobowiązana do zwrotu otrzymanego dofinansowania w części odpowiadającej odliczonemu podatkowi VAT. Środki te winny być rozdysponowane zgodnie z zasadami gospodarowania finansami jednostek samorządu terytorialnego.

W aktualnie obowiązującym porządku prawnym brak jest podmiotu upoważnionego do wydawania wiążącej wykładni przepisów prawa. Niniejsze stanowisko w sprawie proszę potraktować jako niewiążącą opinię prawną.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku

Ewa Czołpińska