



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Komisja Rozstrzygająca



KPK-KPO.441.86.2024

Warszawa, dnia 27 maja 2024 r.

**Pani
Dorota Ryl
Wojewoda Łódzki**

Szanowna Pani Wojewodo

stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 27 maja 2024 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Panią do wystąpienia pokontrolnego z 15 kwietnia 2024 r. (LLO.410.1.1.2024), sporządzonego w związku z przeprowadzoną w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi kontrolą nr P/24/001 pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/10 – województwo łódzkie”.

Uchwała kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Załączniki:

uchwała z dnia 27 maja 2024 r.

Z poważaniem

Przewodniczący
Zespołu Orzekającego
Sławomir Poniwiera

doradca prawny
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZIU	
KANCELARIA GŁÓWNA UL. PIOTRKOWSKA 11	
Data wpływu:	2024 -06- 03
UL. PIOTRKOWSKA 11	
L. dzimnika	

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Łodzi⁴ przeprowadziła w Urzędzie kontrolę nr P/24/001 pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 85/10 – województwo łódzkie”. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z 15 kwietnia 2024 r., do którego w piśmie z 2 maja 2024 r. Wojewoda zgłosiła dwa zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1. dotyczyło nieprawidłowości polegającej na udzieleniu 17 listopada 2023 r. z rezerwy ogólnej budżetu państwa dotacji na dofinansowanie zadania pn. *Rozbudowa ulicy Przedborskiej w Piotrkowie Trybunalskim – mieście na prawach powiatu wraz z towarzyszącą infrastrukturą*, na podstawie umowy nr 21/RT.MI/202388 w zawyżonej o 582,2 tys. zł kwocie 2 325,8 tys. zł, wynikającej z pierwotnego, zgłoszonego przez jednostkę samorządu terytorialnego⁵ kosztorysu, pomimo że pismem z 18 października 2023 r. oraz pismem z 26 października 2023 r. Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zgłosił do ŁUW, że z uwagi na zakończone postępowanie przetargowe zmianie uległa całkowita kwota zadania z kwoty 3 958,7 tys. zł, w tym ze środków własnych 1 632,9 tys. zł i z dotacji 2 325,8 tys. zł do kwoty ogółem 2 778,4 tys. zł, w tym z dotacji 1 743,7 tys. zł. Zdaniem NIK powyższe działanie stanowiło naruszenie § 5 i § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁶, zgodnie z którymi to przepisami łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia. Jeżeli zaś wartość kosztorysowa inwestycji została obniżona w czasie jej realizacji, to łączną kwotę środków budżetu państwa, ustaloną na finansowanie tej inwestycji, dysponent zmniejsza o taki sam procent, o jaki była obniżona wartość kosztorysowa inwestycji oraz pisemnie zawiadamia o tym inwestora. Z powyższą nieprawidłowością związana jest uwaga o podjęcie stosownych działań celem zapewnienia weryfikacji dokumentacji źródłowej stanowiącej podstawę naliczenia jak i przekazywania środków z dotacji beneficjentom⁷.

W **zastrzeżeniu** Wojewoda kwestionując powyższą nieprawidłowość odwołała się do cytowanych w wystąpieniu pokontrolnym wyjaśnień, które w omawianej kwestii złożyła w toku kontroli. Dodatkowo podała, że beneficjent pismami z 18 października 2023 r. oraz z 26 października 2023 r. poinformował Wojewodę Łódzkiego, iż zmianie uległa całkowita wartość inwestycji z 3 958 746,45 zł na 2 778 420,00 zł, natomiast przekazując załączniki (stanowiące integralną część umowy) do projektu umowy zawartej z Wojewodą Łódzkim wykazał całkowitą wartość inwestycji zadania na kwotę tj. 3 958 746,45 zł. Pismem z 9 listopada 2023 r. beneficjent przekazał zaktualizowane załączniki do projektu umowy, w których także wykazał, że całkowita wartość inwestycji wyniesie 3 958 746,45 zł, w tym ze środków własnych 1 632 934,53 zł, zaś z dotacji 2 325 811,92 zł. Na podstawie dokumentów przesłanych przez beneficjenta sporządzono umowę. Kwota dotacji, która została przekazana, została zmniejszona proporcjonalnie do rzeczywistego wykonania zadania (zgodnie z przedstawionymi fakturami przez beneficjenta na

⁴ Dalej: NIK.

⁵ Dalej: jst.

⁶ Dz. U. z 2010 r. nr 238, poz. 1579 – dalej: rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa.

⁷ Pkt 1. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, str.22-23, pkt 2. sekcji „Uwagi”, str. 33 wystąpienia pokontrolnego.

realizację ww. zadania). Zgłaszająca zastrzeżenia podkreśliła, że zgodnie z literalną treścią § 5 ww. rozporządzenia łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia. Skoro zatem beneficjent w kosztorysie wykazał całkowitą wartość inwestycji zadania na kwotę 3 958 746,45 zł, Wojewoda Łódzki nie był władny zawrzeć umowy na inną kwotę niż wskazana w kosztorysie inwestycji. Wartość kosztorysowa inwestycji została obniżona w czasie jej realizacji i łączna kwota środków uruchomionych z budżetu państwa, ustalona na finansowanie tej inwestycji, została przez dysponenta zmniejszona o taki sam procent, o jaki była obniżona wartość kosztorysowa inwestycji.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zgodnie z dyspozycją § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa łączna kwota środków z budżetu państwa na finansowanie inwestycji nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia. W § 12 przywołanej regulacji prawodawca przyjął jednocześnie, że jeżeli wartość kosztorysowa inwestycji została obniżona w czasie jej realizacji, to łączną kwotę środków budżetu państwa, ustaloną na finansowanie tej inwestycji, dysponent zmniejsza o taki sam procent, o jaki była obniżona wartość kosztorysowa inwestycji, oraz pisemnie zawiadamia o tym inwestora. Z punktu widzenia meritum nieprawidłowości stanowiącej przedmiot zastrzeżenia istotne jest, że proporcjonalne zmniejszenie kwoty dotacji w przypadku obniżenia wartości kosztorysowej inwestycji ma charakter obligatoryjny, nie zaś fakultatywny. Innymi słowy, obniżenie w czasie realizacji inwestycji jej wartości kosztorysowej nakłada na dotującego obowiązek dostosowania jej wysokości do aktualnej wartości kosztorysowej inwestycji.

Z ustaleń kontroli wynika, że 17 listopada 2023 r. Wojewoda zawarł z Miastem Piotrków Trybunalski umowę nr 21/RT.III/2023, na mocy której temu beneficjentowi przyznano z rezerwy ogólnej budżetu państwa dotację w wysokości 2 325 811,92 zł na dofinansowanie zadania pn. *Rozbudowa ulicy Przedborskiej w Piotrkowie Trybunalskim - mieście na prawach powiatu wraz z towarzyszącą infrastrukturą*. Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego⁸ ubiegał się o dofinansowanie zadania, którego wartość wstępnie wynosiła ogółem 3 958 746,45 zł (w tym z dotacji planowano sfinansować zadania w kwocie 2 325 811,92 zł). Pismem z 18 października 2023 r. poinformował jednak ŁUW, że w związku z rozstrzygnięciem postępowania przetargowego zmianie uległa całkowita wartość inwestycji. Z przekazanych przez Prezydenta danych wynikało, że po zakończonym postępowaniu przetargowym, koszt inwestycji ogółem wyniósł 2 778 420,0 zł, w tym z dotacji planowano sfinansować zadania za kwotę 1 743 652,92 zł. Podkreślić przy tym należy, że przekazując do ŁUW informację o obniżeniu kosztu inwestycji Prezydent zwrócił się do jednostki kontrolowanej o wyjaśnienie, czy *harmonogram rzeczowo-finansowy ma być spójny z pierwotnym wnioskiem czy powinien zostać przygotowany w oparciu o rozstrzygnięte postępowanie przetargowe*. Ponadto pismem z 26 października 2023 r. ponownie poinformował ŁUW, że w związku z rozstrzygnięciem postępowania przetargowego zmianie uległa całkowita wartość inwestycji z 3 958 746,45 zł na

⁸ Dalej: Prezydent.

2 778 420,00 zł, o czym informowaliśmy w poprzednim piśmie. Pomimo przekazania przez Prezydenta w październiku 2023 r. precyzyjnych informacji na temat zmiany wartości kosztorysowej inwestycji i sygnalizacji przez niego do ŁUW potrzeby korekty założeń przyjętych w pierwotnym wniosku o dofinansowanie, Wojewoda zawarł 17 listopada 2023 r. z ww. podmiotem umowę dotacji nieuwzględniającą powyższych korekt, czego konsekwencją było udzielenie Miastu Piotrków Trybunalski z rezerwy ogólnej budżetu państwa pomocy finansowej w zawyżonej wysokości. Z przywołanych wyżej ustaleń jednoznacznie wynika, że przed udzieleniem dotacji ŁUW miał świadomość, że wartość kosztorysowa inwestycji jest faktycznie niższa niż ostatecznie przyjęta w umowie dotacji, i jednocześnie, pomimo uzyskania danych w tym zakresie, nie podjął działań skutkujących skorygowaniem wartości inwestycji (a co za tym idzie i wysokości dotacji) w umowie. W ocenie Zespołu Orzekającego zasadnie zatem w wystąpieniu pokontrolnym wskazano, że zaniechanie dostosowania wysokości dotacji do faktycznej wartości kosztorysowej inwestycji naruszało dyspozycję § 5 w zw. z § 12 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa. W kontekście ustaleń kontroli za chybiony należy przy tym uznać argument zgłaszającej zastrzeżenia powołujący się na to, że zawierając umowę Wojewoda zobowiązany był uwzględnić wartość inwestycji wynikającą z dokumentów przedłożonych przez beneficjenta (w formie załączników do umowy). Jak wyżej wskazano, jeszcze przed udzieleniem dotacji dotujący poinformowany został przez Prezydenta, że w związku z rozstrzygnięciem postępowania przetargowego pierwotnie szacowana na 3 958 746, 45 zł wartość inwestycji uległa obniżeniu do kwoty 2 778 420 zł. Beneficjent skierował także do ŁUW pismo, w którym prosił o rozstrzygnięcie, czy powyższa okoliczność powinna skutkować korektą wniosku. Z niezrozumiałych powodów działania te nie przełożyły się jednak na podjęcie przez pracowników ŁUW rozstrzygnięć, o których mowa w przepisach przywołanego wyżej rozporządzenia.

Stanowiąca przedmiot zastrzeżenia nieprawidłowość sformułowana została w oparciu o kryterium legalności, jej zaś wyznacznikiem były przywołane na wstępie regulacje rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa. Zdaniem Zespołu Orzekającego zgromadzony w toku kontroli materiał dowodowy potwierdza fakt naruszenia w analizowanej sprawie wytycznych sformułowanych w dyspozycji § 5 i § 12 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa, a tym samym nie zachodzą przesłanki do uwzględnienia zastrzeżenia i wykreślenia nieprawidłowości z treści wystąpienia pokontrolnego. Zespół Orzekający zauważa ponadto, że zasadnicza część argumentacji Wojewody nie odnosi się do meritum nieprawidłowości. Konieczność ponownego przeprowadzenia procedury akceptacji wniosków i korekt decyzji nie może stanowić uzasadnienia do odstąpienia od realizacji obowiązków określonych w przywołanych wyżej przepisach ww. rozporządzenia. Należy przy tym zauważyć, że w sytuacji, gdy dotacja przyznawana jest ze środków z rezerwy ogólnej, niewystąpienie o korektę decyzji przyznającej środki z rezerwy uniemożliwia rozdysponowanie ww. środków innym podmiotom. Także to, że podczas rozliczenia zadania wysokość dotacji została pomniejszona przez dysponenta i ostatecznie rozliczenie dotacji i jej faktyczne wykorzystanie opiewało na niższą niż przyznana umową kwotę, nie wpływa na aktualność nieprawidłowości, która dotyczy naruszenia § 5 w zw. z § 12 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, a zatem przyznania dotacji w kwocie wyższej niż aktualna wartość zadania, a nie wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. W przedmiotowej sprawie łączna kwota środków z budżetu państwa, przyznana umową dotacji z 17 listopada 2023 r. była wyższa niż

ostateczna wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji i pomimo wiedzy o faktycznych kosztach zadania dysponent nie dokonał aktualizacji kwoty dotacji, przyznając dotację w kwocie niezasadnie zawyżonej.

Zastrzeżenie 2. dotyczyło nieprawidłowości polegającej na sfinansowaniu z dotacji z rezerwy ogólnej budżetu państwa faktur wystawionych przez beneficjentów trzech dotacji po podpisaniu protokołów odbioru (całościowych lub częściowych), przed przyznaniem środków z dotacji, co stanowiło naruszenie art. 168 ust. 4 w związku z art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, zgodnie z którym wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Powyższą nieprawidłowość stwierdzono w odniesieniu do inwestycji: *Budowa strażnicy JRG PSP Łódź Olechów* – dotacja w kwocie ogółem 2 500 tys. zł, dla której środki dotacji przyznano zarządzeniem nr 583 Prezesa Rady Ministrów z 15 listopada 2023 r.¹⁰, którymi sfinansowano FV¹¹ wystawioną w dniu 24 lipca 2023 r. na kwotę 3 605,6 tys. zł, w tym z dotacji 2 500 tys. zł; *Rozbudowa ul. Przedborskiej w Piotrkowie Trybunalskim* – dotacja w kwocie ogółem 2 325,8 tys. zł, środki dotacji przyznano zarządzeniem nr 368 z 4 września 2023 r., umowę dotacji zawarto w dniu 17 listopada 2023 r.¹², a pod rozliczenie dotacji przyjęto FV z 31 października 2023 r. na kwotę 258,8 tys. zł i 31 października 2023 r. na kwotę 162,4 tys. zł; *Budowa budynku Klubu Sportowego w Różyca z instalacjami wewnętrznymi i zewnętrznymi oraz niezbędną infrastrukturą boisk tj. trybun, ławek rezerwowych, oświetlenia boisk* – dotacja w kwocie ogółem 5 000,0 tys. zł, przyznana zarządzeniem nr 119 z 5 maja 2023 r.¹³, udzielona na podstawie umowy zawartej w dniu 15 września 2023 r., pod rozliczenie której przyjęto FV z 3 sierpnia 2023 r. na kwotę 501,6 tys. zł i 11 września 2023 r. na kwotę 894,4 tys. zł. Z powyższą nieprawidłowością związana jest uwaga o podjęcie stosownych działań celem zapewnienia weryfikacji dokumentacji źródłowej stanowiącej podstawę naliczenia jak i przekazywania środków z dotacji beneficjentom¹⁴.

W **zastrzeżeniu** Wojewoda wyjaśnił, że pismem z 22 sierpnia 2023 r., znak BPRM.RO.5031.726.2023.AWA, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów¹⁵ zwróciła się do Wojewody Łódzkiego o uzupełnienie wniosku z 9 sierpnia 2023 r. dotyczącego przyznania środków finansowych z ogólnej rezerwy budżetowej z przeznaczeniem dla Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi na dofinansowanie realizacji zadania pn.: *Budowa strażnicy JRG PSP Łódź – Olechów – pozostałe roboty i wyposażenie*, w którym również wykazano powyżej cytowaną wątpliwość, że *środki z ogólnej rezerwy budżetowej nie mogą być przeznaczane na zadania już zrealizowane w tym na opłacenie faktur*. Zgłaszająca zastrzeżenia podniosła, że stosowny wniosek był procedowany, korygowany i uzupełniany oraz były składane wymagane oświadczenia i wyjaśnienia w sprawie zarówno przez beneficjenta jak i Wojewodę. Pismem KPRM z 25 października 2023 r.¹⁶, skierowanym do Ministra

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. – dalej: ufp.

¹⁰ Decyzja MF z 15 listopada 2023 r.

¹¹ Fakturę VAT.

¹² Decyzja MF z 6 października 2023 r.

¹³ Decyzja MF z 7 września 2023 r.

¹⁴ Pkt 2. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, str.23-24, pkt 2. sekcji „Uwagi”, str. 33 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁵ dalej: KPRM.

¹⁶ Sygn. BPRM.RO.5031.726.2023.AWA.

Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁷ przekazano wniosek Wojewody Łódzkiego w przedmiotowej sprawie wraz z wszystkimi załącznikami i dokumentacją z prośbą m.in. o (...) *analizę oraz opinię w zakresie zasadności realizacji inwestycji przy ewentualnym wsparciu z ogólnej rezerwy budżetowej, możliwości łączenia ewentualnie przyznanych środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa ze środkami już pozyskanymi na realizację zadania na podstawie ustawy modernizacyjnej*. Wskazała, że pismem KPRM z 26 października 2023 r.¹⁸, skierowanym do Ministra Finansów¹⁹ przekazano dokumentację w przedmiotowej sprawie z prośbą o jej *wnikliwą analizę oraz opinię w zakresie zasadności realizacji inwestycji przy ewentualnym wsparciu z ogólnej rezerwy budżetowej, kwalifikowalności wskazanych wydatków i możliwości ewentualnego dotowania w ramach ogólnej rezerwy budżetowej uwzględniając przedstawiony montaż finansowy*. Wojewoda podała, że LUW nie dysponuje opiniami wyrażonymi przez zarówno MSWiA oraz MF, jednakże jej zdaniem uznać należy, że postępowanie LUW musiało zostać uznane za zgodne z obowiązującymi przepisami, skoro wydane zostało zarządzenie nr 583 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2023 r. Zgłaszająca zastrzeżenia wskazała ponadto, że zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁰, jst wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań i zdaniem Wojewody nieprzyznanie dotacji we wnioskowanej wysokości mógłby narazić Skarb Państwa tj. Wojewodę Łódzkiego na powództwo cywilne.

W ocenie Wojewody w omawianym przypadku nie nastąpiło również naruszenie art. 168 ust. 4 ufp ze względu na fakt, że ze środków przekazanej dotacji dokonana została zapłata wykonawcy zadania, a zgodnie z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego²¹ z 13 października 2021 r., I GSK 540/21 wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, a przekazanie środków na rachunek beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji. Zdaniem zgłaszającej zastrzeżenia przez wykorzystanie dotacji rozumieć należy zapłatę za zadania, na które dotacja została udzielona, co wobec brzmienia omawianego przepisu wyklucza jakiegokolwiek wyjątki od tak określonego przez samego ustawodawcę rozumienia terminu *wykorzystanie dotacji*, a tym samym odstępstwa od ustanowionej w ten sposób zasady wykorzystywania dofinansowania. Wojewoda podkreśliła przy tym, że dotacja celowa – tak jak w rozpatrywanej sprawie – jest przeznaczona na określony cel i powinna być zrealizowana w wyznaczonym terminie. Wskazała ponadto, że skoro granicę upoważnienia do wykorzystania (wydatkowania) środków pochodzących z dotacji stanowi termin oraz cel, na który została ona przyznana i na który tym samym może być wykorzystana – co znajduje swoje wyraźne potwierdzenie w woli ustawodawcy, stanowiącego o wykorzystaniu dotacji przez *zapłatę za zrealizowane zadania, na które została udzielona* – to za uzasadnione uznać należy twierdzenie, że nie każda zapłata ze środków przyznanej dotacji stanowi wykorzystanie dotacji, w przedstawionym powyżej rozumieniu tego pojęcia. Zapłata ta musi bowiem korespondować z konkretnym celem, na które środki pochodzące z dotacji zostały udzielone, a więc innymi słowy musi być przeznaczona na finansowanie zadania wspieranego środkami publicznymi oraz być dokonana

¹⁷ Dalej: Minister SWiA.

¹⁸ Sygn. BPRM.RO.5031.726.2023.AWA.

¹⁹ Dalej: MF.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 356.

²¹ Dalej: NSA.

w terminie, w jakim zadanie, na które dotacja została przyznana, miało zostać zrealizowane. Jedynie dokonanie zapłaty niezgodnie z celem, na który dotacja została przyznana albo (oraz) dokonanie zapłaty po upływie terminu realizacji konkretnego zadania, będzie uzasadniało wniosek o wykorzystaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Przywołując wyrok NSA z 10 września 2019 r., sygn. I GSK 1298/18, Wojewoda wskazała, że przyjmuje się, iż wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem polega na sfinansowaniu ze środków pochodzących z dotacji, innych zadań niż te, na które dotacja była udzielona. Podkreśliła, że niezawarcie umowy nie stanowi przeszkody do poczynienia ustaleń w zakresie celu dotacji i wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem, co implikuje obowiązek zwrotu. Zdaniem zgłaszającej zastrzeżenia przeciwnie stanowisko prowadziło do nieakceptowalnego odstąpienia od określenia kwoty należnej do zwrotu do budżetu państwa dotacji, która wykorzystana została niezgodnie z przeznaczeniem. Wojewoda wskazała także, że na podstawie powyższego orzeczenia przekazanie środków dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej jst nie wymaga podpisania umowy pomiędzy dysponentem części budżetowej a beneficjentem. Zatem to nie umowa powinna stanowić punkt odniesienia, a samo wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem.

Odnosząc się do pozostałych dwóch dotacji, w przypadku których stwierdzono finansowanie zadań (w całości lub w części), przed przyznaniem środków z dotacji, tj. zadania *Rozbudowa ul. Przedborskiej w Piotrkowie Trybunalskim* oraz *budowa budynku Klubu Sportowego w Różyca z instalacjami wewnętrznymi i zewnętrznymi oraz niezbędną infrastrukturą boisk tj. trybun, ławek rezerwowych, oświetlenia boisk*, zgłaszająca zastrzeżenia podniosła, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych²², naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Wojewoda przywołała także procedurę MF dotyczącą uruchamiania rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich, znajdującą się na stronie internetowej ministerstwa, gdzie w punkcie 33 wykazano, że dysponenci części budżetowych powinni występować o uruchomienie środków z rezerwy celowej w miarę zapotrzebowania na te środki, czyli zgodnie z zasadami gospodarki finansowej określonymi m.in. w art. 44 ust. 3 ufp. W związku z powyższym, wnioski o uruchomienie rezerwy celowej powinny być składane z uwzględnieniem jedynie faktycznego zapotrzebowania. Z powyższych zapisów zdaniem Wojewody wynika jasno, iż aby Wojewoda mógł podpisać stosowną umowę przyznającą dotację jst konieczne jest wydanie przez MF stosownej decyzji w sprawie zwiększenia z ogólnej rezerwy budżetowej planu wydatków budżetowych na 2023 r. w części 85/10 – województwo łódzkie. O powyższym fakcie informowany jest również beneficjent. Po podpisaniu umowy o dofinansowanie zadania, uruchomienie środków będzie procedowane zgodnie z przepisami umowy oraz zgodnie z pkt 33 ww. procedury, na wniosek dysponenta części budżetowej wraz z załączonymi dokumentami potwierdzającymi wykonanie całego bądź części zadania objętego stosownym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów, przyznającym środki z rezerwy ogólnej. Zgłaszająca zastrzeżenia wskazała, że pod rozliczenie przyjęto faktury będące przedmiotem zastrzeżeń, gdyż były to dokumenty, na

²² Dz. U. z 2004 r. poz. 104, ze zm.

podstawie których przystąpiono do złożenia stosownego wniosku o uruchomienie środków dotacyjnych po podpisaniu umowy o dofinansowanie w 2023 r. zadań z rezerwy ogólnej. Powyższe nie stanowiło zatem refundacji poniesionych wydatków. W ocenie Wojewody Łódzkiego nie nastąpiło również naruszenie art. 168 ust. 4 w związku z art. 150 ufp, ze względu na fakt, iż ze środków przekazanej dotacji dokonana została zapłata wykonawcom zadań już po podpisaniu ww. umów dotacyjnych. Zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie ww. zadań realizacja inwestycji objętych fakturami była zgodna z terminami wskazanymi w umowach oraz kosztorysach inwestycji zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Istota problemu stanowiącego przedmiot omawianego zastrzeżenia sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności finansowania ze środków dotacji celowej wydatków poniesionych przez beneficjentów na zadania zrealizowane przed przyznaniem im prawa do dotacji. Odniesienie się do powyższej kwestii wymaga w pierwszej kolejności odwołania się do treści art. 126 ufp, definiującego instytucję dotacji. Zgodnie z tym przepisem dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ufp, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Jak zasadnie zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny²³ *Każda dotacja, zgodnie z powyższą definicją prawną określona w ufp²⁴, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. (...) dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźnie odstępstwa jeśli je dopuścić muszą wynikać z przepisów ustawy.* Powyższa interpretacja znajduje także uzasadnienie w treści art. 168 ust. 4 ufp, zgodnie z którym wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Skoro w przepisie tym mowa jest o możliwości finansowania ze środków dotacji zadań, na które została ona udzielona, to logiczne jest, że środki dotacji mogą zostać przeznaczone wyłącznie na zadania, które realizowane są po uzyskaniu przez beneficjenta prawa do dotacji. Z powyższego wynika zatem, że co do zasady, finansowanie ze środków dotacji zadań realizowanych przed jej przyznaniem, nie jest dopuszczalne.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanej sprawy należy zauważyć, że pierwszy z zakwestionowanych przez NIK przypadków dotyczył sfinansowania ze środków dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie zadania *Budowa strażnicy JRG PSP Łódź Olechów* faktury wystawionej 24 lipca 2023 r. Dotacja na to zadanie udzielona została zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 583 z 15 listopada 2023 r. w oparciu o art. 155 ufp oraz art. 19a ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²⁵, zgodnie z którym koszty funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej na obszarze powiatu są pokrywane z dotacji celowej budżetu państwa. W omawianym przypadku wykorzystanie środków dotacji na sfinansowanie zadania zrealizowanego przed jej uzyskaniem jest zatem bezsporne. Zespół Orzekający zwraca przy tym uwagę, że

²³ Wyrok z dnia 24 listopada 2016 r. sygn II GSK 954/15.

²⁴ W art. 126 – wyjaśnienie Zespołu Orzekającego.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

niezależnie od wyżej wskazanych przepisów, o niedopuszczalności przeznaczenia środków z ogólnej rezerwy budżetowej, w tym opłacenie faktur, na zadania zrealizowane przed uzyskaniem dotacji Wojewoda został poinformowany pismem KPRM z 22 sierpnia 2023 r. sygn. BPRM.RO.5031.726.2023, dotyczącym wniosku Wojewody z 9 sierpnia 2023 r. o przyznanie środków finansowych z ogólnej rezerwy budżetowej na dofinansowanie zadania *Budowa strażnicy JRG PSP Łódź Olechów*. Także w dwóch pozostałych przypadkach objętych zastrzeżeniem środki dotacji przeznaczone zostały na opłacenie faktur wystawionych przed podpisaniem z beneficjentami umów o dotację. W przypadku zadania *Rozbudowa ul. Przedborskiej w Piotrkowie Trybunalskim* umowę dotacji zawarto 17 listopada 2023 r., natomiast dwie faktury opłacone ze środków dotacji wystawione zostały 31 października 2023 r. Nadmienić w tym miejscu należy, że z punktu widzenia meritum problemu drugorzędne znaczenie ma podniesiona w zastrzeżeniu kwestia opłacenia faktur po dacie podpisania umowy dotacji. W tym przypadku istotne jest, że realizacja prac, za które wystawiono fakturę i zaciągnięcie w związku z tym zobowiązania przez beneficjenta dotacji, nastąpiło przed datą jej uzyskania. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku inwestycji *Budowa budynku Klubu Sportowego w Różyca z instalacjami wewnętrznymi i zewnętrznymi oraz niezbędną infrastrukturą boisk tj. trybun, ławek rezerwowych, oświetlenia boisk*. Umowa dotacji na to zadanie zawarta została 15 września 2023 r., sfinansowane zaś z jej środków dwie faktury wystawione zostały odpowiednio: 3 sierpnia 2023 r. i 11 września 2023 r.

Z powyższych względów Zespół Orzekający nie znalazł podstaw do podzielenia argumentacji Wojewody i oddalił zastrzeżenie. Zespół Orzekający dodatkowo zauważa, że przywołane przez Wojewodę wyroki NSA nie odnoszą się do problematyki objętej zastrzeżeniem, przy czym zawarte w nich tezy nie kolidują z wykładnią przepisów ufp przyjętą w wystąpieniu pokontrolnym. W ocenie Zespołu Orzekającego bezprzedmiotowy jest także podniesiony przez zgłaszającą zastrzeżenia argument sugerujący, że wydanie przez Prezesa Rady Ministrów zarządzenia nr 583 potwierdza prawidłowość działania Wojewody. W tym miejscu należy jedynie zwrócić uwagę, że wspomniane zarządzenie dotyczy wyłącznie zwiększenia wydatków z ogólnej rezerwy budżetowej i w żaden sposób nie przesądza o prawidłowości wykorzystania przyznanej na jego podstawie dotacji celowej.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały odwołanie nie przysługuje.

Kowalski

(A)

Gromadziński