

Uchwała nr 18/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 21 stycznia 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr X/57/24 Rady Gminy Samborzec z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie określenia stawek dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego Gminy Samborzec.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) po zbadaniu w dniu 21 stycznia 2025 roku uchwały nr X/57/24 Rady Gminy Samborzec z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie określenia stawek dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego Gminy Samborzec

stwierdza nieważność ww. uchwały z powodu naruszenia art. 219 ust. 1 w związku z art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr X/57/24 Rady Gminy Samborzec z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie określenia stawek dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego Gminy Samborzec wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 31 grudnia 2024 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 21 stycznia 2025 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium w wyznaczonym terminie badania przedmiotowej uchwały nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Samborzec.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Samborzec powołując się na przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 219 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych postanowiła ustalić dotację przedmiotową dla Zakładu Gospodarki Komunalnej w Samborcu według następujących stawek:

- 1) w wysokości 4,99 zł do 1m³ wody dla odbiorców z miejscowości Milczany, Kobierniki
- 2) w wysokości 9,14 zł do 1m³ ścieków dla dostawców ścieków bytowych z Gminy Samborzec.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, co oznacza, że świadczone przez niego odpłatne usługi i osiągnięte przychody pozwalają na pokrycie całości lub części kosztów. Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 2).

Z kolei zgodnie z art. 219 w zw. z art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych gmina może udzielać dotacji przedmiotowych samorządowym zakładom budżetowym. Dotowanie zakładu budżetowego jest fakultatywne i następuje w drodze dotacji przedmiotowej przez wcześniejsze ustalenie, że cena sprzedaży usługi komunalnej lub wyrobu nie rekompensuje pełnych kosztów ich wytworzenia. Definicja dotacji przedmiotowej zawarta jest w art. 130 ustawy o finansach publicznych i choć podana jest dla budżetu państwa, ma odniesienie, do budżetu gminy. Dotacje przedmiotowe stanowią środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Nie mogą one wyrównywać poziomu przychodów i wydatków dotowanej jednostki, ponieważ utraciłyby swój przedmiotowy charakter. Dotacja przedmiotowa ma charakter dopłat do wytworzonych produktów lub świadczonych usług przez zakład budżetowy. Następuje to w przypadku, gdy cena nabywanych wyrobów i usług przez odbiorców nie pokrywa kosztów ich wytworzenia. W takim przypadku gmina może przekazać swojemu zakładowi budżetowemu dotację przedmiotową stanowiącą różnicę kosztów i pobieranych cen (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2013 r. sygn. I SA/Sz 346/13).

Celem dotacji przyznanej w oparciu o przepis art. 219 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest zapewnienie rentowności działalności zakładu budżetowego, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że dotacja ta nie może służyć ogólnie poprawie kondycji finansowej samorządowego zakładu budżetowego.

W odróżnieniu od instytucji dotacji przedmiotowej należy wskazać na przepis art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu.

Jak wynika z wyżej powołanej regulacji prawnej, dopłaty o których mowa w tym przepisie są kierowane do przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego. Dopłaty te przekazywane są w związku z wykonywaniem zadania publicznego z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Celem tych dopłat jest dofinansowanie realizacji ww. zadań.

Należy zaznaczyć, że pomimo tego, że dopłata ta nie jest przekazywana odbiorcom usług, ale łącznie i bezpośrednio na konto przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, to faktycznym beneficjentem tych dopłat są wszystkie lub wybrane taryfowo grupy odbiorców tych usług (vide: Komentarz Art. 219 FinPubU red. Walczak 2021, wyd. 2, Legalis). W przypadku podjęcia przez gminę uchwały o dopłatach, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne stosuje bowiem w rozliczeniach z odbiorcami usług ceny i stawki opłat obniżone o wysokość dopłaty.

Tym samym odbiorcą dopłat jest formalnie przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, niemniej rzeczywiste jej skutki dotyczą odbiorców usług, którzy płacą niższą cenę za świadczone na ich rzecz usługi. W tym sensie dopłata winna być ekonomicznie neutralna dla przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (vide: Komentarz, Art. 24 WodaŚcieku red. Michalski 2022, wyd. 1, Legalis).

Zdaniem przedstawicieli doktryny, dopłata ta – pomimo tego, że jest przekazywana przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu – to nie stanowi formy dotowania działalności tego przedsiębiorstwa, lecz ma na celu ochronę określonych grup odbiorców ww. usług, tj. np. gospodarstw domowych przed skokowym wzrostem cen i stawek opłat za wodę i ścieki (vide: Komentarz Art. 219 FinPubU red. Walczak 2021, wyd. 2, Legalis). Ostatecznie zatem to odbiorca usług świadczonych przez przedsiębiorstwo jest zatem beneficjentem dofinansowania pochodzącego z budżetu gminy. W związku z powyższym dopłatę do cen wody i ścieków należy traktować jako zakup usług, co wynika z pism Ministerstwa Finansów z 17 czerwca 2002 r. nr ST1-4800-537/2002 oraz nr ST1-4834-254/BTM/2009/1612 z 11 grudnia 2009 r.

Kolegium Izby wskazuje, iż z wyżej powołanych przepisów oraz stanowiska przedstawicieli doktryny wynika, że dopłaty oraz dotacje przyznawane w oparciu o wskazane ww. podstawy prawne różnią się celem ich udzielania, kręgiem ostatecznych beneficjentów, a także sposobem obliczania ich wysokości. Istotą dopłat udzielanych na podstawie art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków pozostaje bowiem wsparcie dla wszystkich lub określonej grupy odbiorców usług, zaś celem dotacji przyznanej w oparciu o przepis art. 219 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest zapewnienie rentowności działalności zakładu budżetowego, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że dotacja ta nie może służyć ogólnie poprawie kondycji finansowej samorządowego zakładu budżetowego.

Jak wynika z pisma Wójta Gminy Samborzec Znak: Fn.I.3034.1.2025 z dnia 16 stycznia 2025 r. intencją Rady Gminy Samborzec podejmującej uchwałę nr X/57/24 jest obniżenie cen za wodę i ścieki wynikających z zatwierdzonych taryf przez Państwowe Gospodarstwo Wodne – Wody Polskie.

Wobec powyższego zdaniem Kolegium ustalone stawki dotacji przedmiotowych nie stanowią dofinansowania zakładu budżetowego w formie dotacji przedmiotowej, ponieważ nie dotyczą dotowania przedmiotu działalności, jak również nie mają charakteru „różnicy” pomiędzy kosztami usługi, a przychodami Zakładu z tytułu świadczenia usług.

Zatem w ocenie Kolegium Izby podjęcie przedmiotowej uchwały nr X/57/24 nastąpiło z naruszeniem przepisów wskazanych w sentencji niniejszej uchwały.

Kolegium Izby zauważa ponadto, że Rada Gminy Samborzec w dniu 27 grudnia 2024 r. podjęła również uchwałę nr X/58/24 w sprawie dopłaty do taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, co do której Kolegium Izby podjęło odrębne rozstrzygnięcie nadzorcze.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę na zapis § 4 przedmiotowej uchwały dotyczący jej wejścia w życie o następującej treści: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2025 roku.”

Powyższe, w ocenie Kolegium, budzi wątpliwości co do rzeczywistej daty jej wejścia w życie. W uchwale zawarto bowiem dwie sprzeczne normy prawne: pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, tj. 27 grudnia 2024 r. i druga, wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2025 r. „Wejście w życie” i „moc obowiązująca” to terminy o tożsamym znaczeniu przedmiotowym. W piśmiennictwie używa się dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów oraz organy stosujące prawo. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30.03.1999 r., sygn. akt K 5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. To samo stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III FSK 2713/21 wskazując, że: „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wejście w życie i uzyskanie mocy przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie”.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasad przyzwoitej legislacji precyzyjne określenie daty wejścia w życie uchwały ma fundamentalne znaczenia dla jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. W związku z powyższym termin wejścia w życia niewątpliwie powinien być wskazany w tym akcie w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia faktyczne i prawne Kolegium RIO w Kielcach orzekło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka