

Uchwała nr 42/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 4 marca 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXI/118/2025 Rady Gminy Górnio z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowej dla Zakładu Usług Komunalnych w Górnio

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, 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.)

stwierdza nieważność uchwały nr XXI/118/2025 Rady Gminy Górnio z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowej dla Zakładu Usług Komunalnych w Górnio 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 XXI/118/2025 Rady Gminy Górnio z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowej dla Zakładu Usług Komunalnych w Górnio wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 11 lutego 2025 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 4 marca 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 jako przedstawiciel Gminy Górnio uczestniczyła Pani Skarbnik.

W wyjaśnieniu do wskazanych nieprawidłowości występujących w badanej uchwale, które naruszały przepisy ustawy o finansach publicznych, Pani Skarbnik poinformowała, iż celem podjęcia tej uchwały było obniżenie cen za wodę i ścieki i dopłata do wskazanych grup taryfowych.

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 Górno powołując się na przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 219 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ustaliła stawki dotacji przedmiotowej należnej z budżetu Gminy Górno dla Zakładu Usług Komunalnych w Górnicy tj.:

- 1) 0,90 zł do 1m³ wody dla pierwszej taryfowej grupy odbiorców usług,
- 2) 4,43 zł do 1m³ ścieków dla szóstej taryfowej grupy odbiorców usług.

Kolegium Izby wskazuje, że 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 stosownie do uregulowań wynikających z art. 219 ust. 1 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 z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (Dz.U. z 2024 r. poz. 757), 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, iż 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 Górno Znak: SKG.3032.15.2025.MJ z dnia 20.02.2025 r., cyt. „celem podjęcia uchwały nr XXI/118/2025 Rady Gminy Górno z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowej dla Zakładu Usług Komunalnych w Górnym było obniżenie cen za wodę i ścieki wynikających z zatwierdzonych taryf przez PGW-Wody Polskie i dopłata:

- 1) 0,90 zł do 1m³ wody dla pierwszej taryfowej grupy odbiorców usług,
- 2) 4,43 zł do 1m³ ścieków dla szóstej taryfowej grupy odbiorców usług”.

Wobec powyższego wyjaśnienia Wójta Gminy, 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 XXI/118/2025 nastąpiło z naruszeniem przepisów wskazanych w sentencji niniejszej uchwały.

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