



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

RP.0441/25/42/1/2022

Gdańsk, dnia 4 sierpnia 2022 r.

**Pan
Kazimierz Kwiatkowski
Wójt Gminy Gardeja
ul. Kwidzyńska 27
82-520 Gardeja**

Szanowny Panie Wójcie,

w odpowiedzi na Pana wniosek z dnia 20 lipca 2022 r., który został doręczony do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 26 lipca 2022 r., dotyczący problematyki związanej z dopuszczalnością jednoczesnego udzielenia dla samorządowego zakładu budżetowego dopłat na podstawie przepisu art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 z późn. zm.) oraz dotacji przedmiotowej w oparciu o przepis art. 219 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 305 z późn. zm.), uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Zgodnie z art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków - rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu.

Jak wynika wprost 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. Zadania te mają charakter publiczny, co wprost wynika z treści art. 1 i art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ustawodawca przesądził bowiem, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

Zaakcentowania wymaga, 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*).

Wśród przedstawicieli doktryny podkreśla się, że 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*).

Odmienne kształtuje się natomiast sytuacja prawna w przypadku dotacji udzielanych w oparciu o przepis art. 219 ustawy o *finansach publicznych*.

Stosownie do ust. 1 wyżej powołanego przepisu dla samorządowych zakładów budżetowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe, kalkulowane według stawek jednostkowych. Jak stanowi ust. 2 tego przepisu - z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być także udzielane dotacje przedmiotowe również innym podmiotom niż wymienione w ust. 1, o ile odrębne przepisy tak stanowią. Kwoty i zakres dotacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określa uchwała budżetowa (ust. 3), natomiast stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (ust. 4)

W ocenie tut. Izby w tym miejscu zasadnym również pozostaje odwołanie się do treści przepisu art. 15 ustawy o *finansach publicznych*, z którego wynika, że samorządowy zakład budżetowy pokrywa koszty swojej działalności z przychodów własnych. W pierwszej kolejności koszty działalności zakładu pokrywane są zatem z jego przychodów własnych, a dopiero przy niewystarczających środkach pochodzących z przychodów własnych następuje dofinansowanie jego działalności w postaci dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Istotą dotacji przedmiotowych, w tym dotacji udzielanych na podstawie art. 219 ustawy o *finansach publicznych*, jest bowiem zapewnienie rentowności produkcji wybranych rodzajów towarów lub usług. Przy czym podkreśla się, że niewystarczające środki z przychodów własnych mogą być związane z rentownością działalności tych zakładów, z polityką prowadzoną przez organy samorządu w tym zakresie (przykładowo – z polityką jak najniższych cen usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej na terenie gminy), jak również z rodzajami zadań będących przedmiotem działalności zakładu. W przypadku samorządowego zakładu budżetowego taką formą wsparcia, dla której odniesieniem jest przedmiot działalności (rodzaj realizowanych zadań) – czyli nie ich podmiot ani nie ich cel – jest dotacja przedmiotowa (Komentarz, Art. 219 FinPubU red. Walczak 2021, wyd. 2, *Legalis*). Dotacje przedmiotowe dają zatem możliwość utrzymania rentownej produkcji przy jednoczesnej ochronie konsumentów przed wzrostem cen ponad poziom uznawany przez władze publiczne za społecznie akceptowalny.

Zaakcentowania również wymaga, że zgodnie z przepisem art. 219 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych* dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych kalkulowane są według stawek jednostkowych. Kalkulacja według stawek jednostkowych, wymieniona przy przepisach dotyczących budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jest zatem dla omawianych dotacji kluczowym wyróżnikiem. Ze względu na ten wymóg dotacja przedmiotowa nie może służyć ogólnie dofinansowaniu działalności samorządowego zakładu

budżetowego, ale musi zostać wyliczona na podstawie parametrów kalkulacji kosztów jednostkowych produkowanych wyrobów lub świadczonych przez zakład usług (cenami jednostkowymi) przy zaplanowanej wielkości produkcji lub usług (Komentarz, Art. 219 FinPubU red. Walczak 2021, wyd. 2, *Legalis*).

Z wyżej powołanych przepisów oraz stanowiska przedstawicieli doktryny wynika zatem, że dopłaty oraz dotacje przyznawane w oparciu o wskazane we wstępie niniejszego pisma 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.

Ponadto zważyć należy, że korelacja wyżej powołanych ustępów przepisu art. 219 ustawy o finansach publicznych prowadzi do jednoznacznego wniosku, że nie musi istnieć odrębna podstawa prawna (przepis szczególny) do udzielenia dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego. Legalność udzielenia dotacji przedmiotowej uwarunkowana bowiem jest istnieniem odrębnej podstawy prawnej jedynie w odniesieniu do innych podmiotów niż samorządowe zakłady budżetowe.

Mając powyższe na względzie, w ocenie tut. Izby, uprzednie udzielenie dopłaty samorządowemu zakładkowi budżetowemu w oparciu o przepis szczególny, którym jest art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, nie wyklucza możliwości udzielenia dotacji takiemu podmiotowi w oparciu o przepis art. 219 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z przyczyn o których mowa powyżej. Obie formy wsparcia mogą zatem funkcjonować w obrocie równolegle. Istotnym przy tym pozostaje, że dotacje przedmiotowe nie mogą z samego założenia wyrównywać poziomu przychodów i wydatków dotowanej jednostki, ponieważ utraciłyby swój przedmiotowy charakter.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez
Luiza Budner - Iwanicka;
RIO w Gdańsku
Data: 2022.08.04 14:28:31
CEST

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

- 1) członkowie Kolegium w/m,
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja: Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.