



Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, dnia 09 marca 2015 r.

RIO.V.076.2.2015

KOPIA

09-03-2015

436

Pan

Adam Jaskulski

Wójt Gminy Świdnica

Urząd Gminy Świdnica

ul. Długa 38

66-008 Świdnica

W odpowiedzi na Pana wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych z dnia pismo z dnia 15 lutego 2015r. w sprawie uzyskania indywidualnej interpretacji Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w zakresie dopuszczonych przez prawo o finansach publicznych form dotowania do systemu wodnokanalizacyjnego przez gminę Świdnica (w zakresie w jakim odbiorcy nie mogą partycypować w pokryciu taryf kalkulowanych zgodnie z zasadą *zanieczyszczający płaci (PPP)*), uprzejmie wyjaśniam, co następuje:

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz.1113 z późn. zm.). W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia, podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- 2) budżetu i jego zmian,
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa,
- 6) absolutorium,
- 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Regionalne izby obrachunkowe dokonują także kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należy też między innymi, zgodnie

z art. 13 pkt 11 wyżej powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, udzielanie wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Natomiast regionalne izby obrachunkowe nie mają kompetencji do interpretacji przepisów w sprawach indywidualnych jak np. izby skarbowe na podstawie przepisów ordynacji podatkowej.

Ponadto wskazuję, że kompetencje nadzorcze w sprawach uchwał organów stanowiących podejmowanych na podstawie art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 139) w sprawie dopłat dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków sprawuje Wojewoda, który jest właściwy w tych sprawach, które nie należą do kompetencji Prezesa Rady Ministrów lub regionalnych izb obrachunkowych. Natomiast nadzór nad projektem: „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie aglomeracji Świdnica”, realizowanym w ramach programu pomocowego LRPO 2007-2013, sprawowany jest przez instytucję zarządzającą, którą pełni Zarząd Województwa Lubuskiego. Instytucja Zarządzająca LRPO, jest odpowiedzialna za zarządzanie regionalnym programem operacyjnym i jego realizację.

Mając na uwadze powyższe, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze nie może wypowiadać się co do zagadnień należących do właściwości innych organów administracji publicznej.

Jednocześnie odnosząc się przedstawionych we wniosku zasad rozliczeń finansowych pomiędzy gminą a przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym działającym w formie jednostki budżetowej, to należy potwierdzić stanowisko zawarte we wniosku, że jednostka budżetowa jest jednostką organizacyjną sektora finansów publicznych, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Objęcie jednostki budżetowej w całości planem finansowym nazywane jest metodą finansowania brutto. System powiązań brutto realizuje w pełni zasadę zupełności budżetu. Stosowanie przez jednostki budżetowe metody finansowania brutto pociąga za sobą istotne konsekwencje w sferze ich gospodarki finansowej. Poziom wydatków ponoszonych przez jednostkę budżetową nie zależy od wielkości osiągniętych dochodów, nie występuje pojęcie wyniku finansowego, nie ma zatem ani deficytu, ani nadwyżki. Uniezależnienie wydatków od dochodów oznacza, że wszystkie wydatki jednostki budżetowej są wydatkami budżetowymi, a uzyskane przez nią dochody są dochodami budżetowymi.

Odnosząc się do kwestii, że zabezpieczone w budżecie gminy Świdnica środki na pokrycie wydatków modernizacyjnych, odtworzeniowych i rozwojowych ujętych w Wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodno-kanalizacyjnych mają charakter wydatków majątkowych, to należy wskazać, że wydatki budżetowe, zgodnie z art. 236 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), klasyfikuje się jako wydatki bieżące i majątkowe. Do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego;
- zakup i objęcie akcji;
- wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

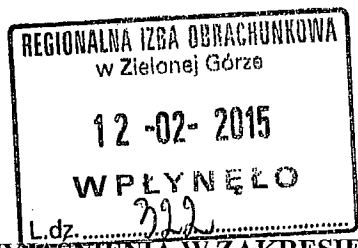
Wydatkami bieżącymi budżetu jednostki samorządu terytorialnego są natomiast wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi.

PREZES IZBY

Ryszard Zajaczkowski

2015-03-09

210.V.076.2.2015
R. G. Rodzime
deputy



Załącznik do Zarządzenia Nr 2
Prezesa RIO z dnia 18 marca 2010 r.

**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 (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)
A. ADRESAT WNIOSKU
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra
B. DANE WNIOSKODAWCY
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat) <input checked="" type="checkbox"/> 1. jednostka samorządu terytorialnego <input type="checkbox"/> 2. związek międzygminny <input type="checkbox"/> 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów <input type="checkbox"/> 4. związek, stowarzyszenie powiatów <input type="checkbox"/> 5. samorządowe jednostki organizacyjne <input type="checkbox"/> 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst <p style="text-align: right;">(w tym samorządowe osoby prawne)</p>
(w zakresie ich wykorzystania)
B.2. NAZWA PEŁNA Gmina Świdnica
B.3. ADRES SIEDZIBY ul. Długa 38, 66-008 Świdnica
C. ZAKRES WNIOSKU
C1. PRZEDMIOT WNIOSKU <input checked="" type="checkbox"/> zaistniały stan faktyczny <input type="checkbox"/> zdarzenie przyszłe
C.2. RODZAJ SPRAWY
Zwracamy się z prośbą o indywidualną interpretację w zakresie zaproponowanego przez nas sposobu wdrażania zasady <i>zanieczyszczający płaci</i> (ang. <i>Polutter Pays Principle PPP</i>), narzucanej przez wymogi programu pomocowego LRPO 2007-2013, z którego Gmina Świdnica pozyskała dofinansowanie rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej, z jednoczesnym uwzględnieniem ograniczeń jakie wynikają z formy prawnej w jakiej funkcjonuje obecnie Zakład Usług Komunalnych w Świdnicy, będący Operatorem systemu wodno-ściekowego w naszej gminie. Jest to jednostka budżetowa działająca w oparciu o regulacje wynikające z art. 11 u.o.f.p. (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Dz. U. z 2013 r. poz. 885, 938, 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626, 1877).
C.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)
Główne akty prawne jakie podlegają analizie w niniejszym wniosku to: <ul style="list-style-type: none">art. 11, Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240, Dz. U. z 2013 r. poz. 885, 938, 1646, z 2014 r. poz. 379, 911, 1146, 1626, 1877) - Zasady rozliczeń finansowych pomiędzy gminą a przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym działającym w formie jednostki budżetowej;

- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.), zwanej dalej „Ustawą o zbiorowym (...)” oraz przepisy wykonawcze tej ustawy tj. Rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz.886) zwanego dalej „Rozporządzeniem taryfowym (...)”- **Przepisy szczególne obowiązujące przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne w kalkulacji taryf za wodę i ścieki.**

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

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

W roku 2009 gmina Świdnica złożyła wniosek o dofinansowanie w ramach LRPO 2007-2013, Działanie. 3.1. Infrastruktura ochrony środowiska przyrodniczego, tytuł projektu: "UPORZĄDKOWANIE GOSPODARKI WODNO-ŚCIEKOWEJ NA TERENIE AGLOMERACJI ŚWIDNICA". Z uwagi na fakt, iż obszar gospodarki wodno-ściekowej należy do infrastruktury generującej dochód, a wartość projektu przekraczała 1 mln Euro, w wyliczeniu poziomu dofinansowania zastosowanie znalazła metoda *luki w finansowaniu*, określona w *Wytycznych MRR w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód*.

Kluczowym aspektem dotyczącym projektów aplikujących o środki pomocowe z obszaru ochrony środowiska naturalnego, był obligatoryjny wymóg wdrażania zasady *zanieczyszczający płaci (PPP)*, której istotą było i jest kształtowanie proekologicznego modelu konsumpcji, co następuje poprzez ujęcie w taryfach, jakie ponoszą ostateczni odbiorcy usług, wszystkich kosztów związanych z wytworzeniem danej usługi publicznej, w tym w szczególności kosztów ochrony środowiska naturalnego i amortyzacji wybudowanej infrastruktury. W świetle istoty wdrażania zasady *zanieczyszczający płaci (PPP)*, wzrost ceny za wodę i ścieki, uwzględniający potrzebę ochrony środowiska naturalnego skłaniać ma ostatecznych odbiorców do racjonalnego korzystania z zasobów wody pitnej dostarczanej systemem wodociągowym, przy której wytworzeniu, jak również odprowadzeniu i oczyszczaniu powstających równolegle ścieków bytowych, następuje istotna ingerencja w komponenty środowiska naturalnego. Jednocześnie ujmowanie amortyzacji w taryfie (w trosce o warunki życia przyszłych pokoleń) ma zapewnić trwałość ochrony środowiska naturalnego poprzez zapewnienie, że kiedy wybudowana w ramach dotacji infrastruktura ulegnie już dekapitalizacji, Beneficjent (w tym przypadku gmina Świdnica) będzie zdolny do sfinansowania kosztów niezbędnych inwestycji odtworzeniowych w całości ze środków własnych. Zgodnie z zasadami programu pomocowego dotacja nie może być więc „skonsumowana”, ale ma stanowić pomoc w przezwyciężeniu luki cywilizacyjnej w uboższych regionach UE o dochodzie per capita niższym niż wynosi obecnie średnia tego dochodu na obszarze UE 25.

Jeżeli zatem nie następowałoby sukcesywne gromadzenie środków na zapewnienie trwałości ochrony środowiska naturalnego zgodnie z zasadą *zanieczyszczający płaci (PPP)*, to nie wykazano by spełnienia celów środowiskowych projektu UE LRPO 2007-2013 pn.: "UPORZĄDKOWANIE GOSPODARKI WODNO-ŚCIEKOWEJ NA TERENIE AGLOMERACJI ŚWIDNICA", a wówczas gmina Świdnica nie mogłaby się wywiązać z obowiązków wynikających z umowy o dofinansowanie §2, pkt. 2, §13, pkt. 2 i 3, co mogłoby skutkować sankcją jej rozwiązania z koniecznością zwrotu dotacji wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych - co zostało wskazane przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska Naturalnego i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze w informacji pokontrolnej z dnia nr K-RPLB.03.01.00-08-018/09-03 z dnia 24.11.2014 r., która to sankcja wynika z umowy o

dofinansowanie §17, pkt. 1.

Stąd też wdrażanie zasady *zanieczyszczający płaci (PPP)*, wynikającej z obligatoryjnych obowiązków gminy Świdnica, jako Beneficjenta środków pomocowych z UE, wiąże się z koniecznością faktycznego stosowania założeń przyjętych w projekcie związanych z polityką taryfową, a nie tylko przyjmowania ich do celów kalkulacji luki dla określenia niezbędnego poziomu dofinansowania ze środków UE w modelu finansowym projektu. Gmina Świdnica ma obowiązek wykazania, iż polityka taryfowa stosowana przez Operatora (Zakład Usług Komunalnych w Świdnicy) odzwierciedlona we wnioskach taryfowych po realizacji projektu UE, stanowi narzędzie wdrażania zasady *zanieczyszczający płaci (PPP)*, zgodnie z deklaracjami składanymi na etapie aplikowania projektu o środki pomocowe z UE, co jednak, z uwagi na wyżej opisaną formę prawną ZUK w Świdnicy, działającego w formie jednostki budżetowej, **podlega istotnym ograniczeniom formalno-prawnym wynikającym z ustawy o finansach publicznych art. 11., w którym mowa o zasadach funkcjonowania jednostek budżetowych JST, a w szczególności o zasadach rozliczeń finansowych tej jednostki z gminą.**

Dlatego w spełnieniu zasady *zanieczyszczający płaci (PPP)* gmina Świdnica musi w **pierwszej kolejności postępować zgodnie z zasadą legalizmu**, a dopiero potem określać przestrzeń dopuszczoną przez prawo, w której polityka taryfowa będzie uwzględniała zasadę *zanieczyszczający płaci*, zgodnie z zaleceniami protokołu pokontrolnego WFOSiGW w Zielonej Górze.

W toku przeprowadzonych analiz stwierdzono, iż cena za ścieki dla odbiorców kalkulowana zgodnie z zasadą *zanieczyszczający płaci (PPP)*, kształtuje się znacznie powyżej zdolności do płacenia za usługi (ang. affordability¹). Oznacza to, iż uwzględnienie 100% zasady PPP mogłoby spowodować bardzo duży spadek zużycia u wszystkich rodzajów odbiorców i w efekcie, zamiast oczekiwanego pokrycia niezbędnych przychodów Operatora, kalkulowanych z uwzględnieniem zasady PPP, nastąpiłby spadek tego zużycia, a przez to również przychodów za wodę i ścieki kalkulowanych jako iloczyn zużycia i taryf jednostkowych w zł/m³. Dlatego postanowiono, iż cena dla wszystkich rodzajów odbiorców za wodę i ścieki będzie uwzględniała koszty poniesionych inwestycji, ale nie w całości.

Uzasadnieniem takiej realizacji zasady PPP (w zakresie partycypowania w kosztach funkcjonowania systemu wod-kan ostatecznych odbiorców), zamiast podejścia radykalnego, jest prawo elastyczności cenowej popytu na wodę, które mówi, iż jeśli taryfa rośnie o jednostkę przeliczeniową, to zużycie jednostkowe w przeliczeniu na odbiorcę spada o 2/10 jednostki przeliczeniowej ($E_p = -0,2$).

Mając powyższe na uwadze ustalono, że podwyżka taryf na terenie gminy Świdnica musi być na tyle znacząca, aby prowadziła do racjonalizacji zużycia wody pitnej², a tym samym ilości produkowanych ścieków (zgodnie z zasadą *zanieczyszczający płaci (PPP)*). Jednocześnie musimy respektować przepisy wynikające z art. 11 ustawy o finansach publicznych, z których wynika, iż jednostka budżetowa nie może uzyskiwać od gminy jednostkowych dopłat do taryf na podstawie art. 24 ust 6 rozporządzenia taryfowego, na podstawie którego można by sądzić, że „Rada Gminy może podjąć uchwałę o dopłacie do jednej lub do wszystkich taryfowych grup odbiorców. Dopłatę gmina przekazuje Przedsiębiorstwu wodno-kanalizacyjnemu”.

Należy wyjaśnić, że kalkulacja niezbędnych przychodów zgodnie z zasadą *zanieczyszczający płaci (PPP)* na potrzeby projektu UE, który został skontrolowany na etapie trwałości, polegająca na wliczaniu do niezbędnych przychodów **całej amortyzacji**, stanowiła obligatoryjny wymóg

¹ (zdolności do płacenia za usługi określanej jako 3% dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych wyliczony zgodnie z metodologią opisaną w wytycznych Jaspers)

² Jest to bowiem zasób odnawialny jedynie pod warunkiem, że nie zostanie przekroczona zdolność środowiska do samooczyszczania się wód płynących do których trafiają ścieki pochodzące z działających w gminie dwóch oczyszczalni.

wynikający z zasad kalkulacji niezbędnych przychodów do celów ustalenia luki finansowej określonych w *Wytycznych do przygotowania projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód (MRR)*.

W świetle tego wymogu, całkowity koszt jednostkowy za odbiór i oczyszczanie ścieków wyliczony przez Operatora w wariantcie z projektem wzrasta do poziomu ok. 15 zł netto/m³, przy obecnej cenie 5,33 netto/m³ (w latach 2013 i 2014). Natomiast cena jaka mieści się w granicach zdolności do płacenia za 1 m³ ścieków wynosi ok. 8,7zł netto/m³, czyli znacznie mniej.

Należy również zaznaczyć, iż na etapie aplikacyjnym nie było jeszcze żadnych procedur w zakresie monitorowania przestrzegania założeń przyjmowanych w modelu finansowym dotyczącym zasady *zanieczyszczający płaci (PPP)* i jednocześnie wszelkie odstępstwa od ujmowania całej amortyzacji (majątku istniejącego i wytworzonego w efekcie projektu) w taryfie, traktowano jako błąd merytoryczny, kwalifikujący się do poprawy i nie rozróżniano w tym zakresie różnych form prawnych funkcjonowania Przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego (pomimo faktycznego braku możliwości ujmowania całej amortyzacji w taryfie za wodę i ścieki przez Przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne działające w formie jednostki budżetowej).

Istotne w tym zakresie jest to, iż prawo do ujmowania całej amortyzacji w taryfie za wodę i ścieki bez konieczności wykazywania wydatków inwestycyjnych i odtworzeniowych w takiej samej wysokości, mają tylko Przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne działające w formie spółki prawa handlowego, a pozostałe formy zorganizowania gospodarki wodno-ściekowej przez samorządy mają w tym zakresie istotne ograniczenia wynikające z konkretnych przepisów prawnych, w tym z Rozporządzenia taryfowego (...) art. 9.3 (zakład budżetowy), a jednostka budżetowa dodatkowo z przepisów wynikających z art. 11 Ustawy o finansach publicznych (...)

Dlatego po wdrożeniu projektu nie zostały wprowadzone w gminie Świdnica zasady kalkulacji taryf wynikające z polityki taryfowej na podstawie modelu kalkulującego wysokość luki finansowej (100% zasady PPP), ponieważ byłoby to sprzeczne z obowiązującym prawem (Ustawą o finansach publicznych).

Taryfy dla odbiorców były ustalane zgodnie z Rozporządzeniem taryfowym (...) z uwzględnieniem art. 9.3, a środki na niezbędne inwestycje planowane przez Zakład Usług Komunalnych były przekazywane kwotowo, zgodnie z zatwierdzanym planem dochodów i wydatków tej jednostki, a nie w formie jednostkowej dopłaty do taryf (w formie dotacji przedmiotowej).

W listopadzie 2014 r. WFOŚiGW w Zielonej Górze przeprowadził kontrolę w okresie trwałości na naszym projekcie i w informacji pokontrolnej nr K-RPLB.03.01.00-08-018/09-03 z dnia 24.11.2014 r narzucono nam wdrożenie następujących zaleceń pokontrolnych:

- a) zalecenie zmiany aktualnego wniosku taryfowego;
- b) zalecenie opracowywania przyszłych wniosków uwzględniających 100% zasadę PPP;
- c) zalecenie ponownej analizy luki finansowej, stosując wielkości rzeczywiste z wniosków taryfowych dla lat 2009-2013, zgodnie z podrozdziałem 11.1. *Wytycznych w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód.*

Dnia 10 grudnia 2014 r. przekazaliśmy podpisaną informację pokontrolną z zastrzeżeniami wynikającymi z konieczności dostosowania się do obowiązujących przepisów prawa szczególnego, w tym Ustawy o zbiorowym (...) wraz z Rozporządzeniem (...), a dnia 21.01.2015 r., dostarczyliśmy złożony przez ZUK w Świdnicy Wniosek taryfowy, z jednoczesnym wskazaniem konieczności uzyskania indywidualnej interpretacji Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w zakresie dopuszczonych przez prawo o finansach publicznych form dotowania do systemu wodno-kanalizacyjnego przez gminę Świdnica (w zakresie w jakim odbiorcy nie mogą partycypować w pokryciu taryf kalkulowanych zgodnie z zasadą *zanieczyszczający płaci (PPP)*). W toku analizy

instytucjonalnej wyszło nam bowiem, iż we wdrażaniu zasady *zanieczyszczający płaci (PPP)* musimy uwzględnić dodatkowo reżim Ustawy o finansach publicznych (...) w zakresie dopuszczalnego sposobu rozliczeń finansowych jednostki budżetowej z gminą Świdnica.

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

Z uwagi na sankcje mogące wynikać dla gminy Świdnica z niespełnienia warunków umowy o dofinansowanie, ważne jest dla nas wykazanie, że stosujemy się do zasady *zanieczyszczający płaci (PPP)* w stopniu, jaki jest dopuszczalny przez prawo, lecz jednocześnie zapewnienie, że działania podejmowane przez nas w przedmiotowej sprawie nie będą obarczone wadą nieważności w zakresie reżimu ustawy o finansach publicznych.

- Dlatego prosimy przede wszystkim o zaopiniowanie naszego stanowiska. Będzie ono bowiem podstawą do podejmowania uchwał przez Radę Gminy Świdnica w zakresie zatwierdzenia wniosku Taryfowego, jak również określania zgodnej z prawem formy zabezpieczania środków na zapewnienie trwałości wytworzonej infrastruktury, dla wykazania spełnienia zasady *zanieczyszczający płaci*.
- Prosimy ponadto o potwierdzenie, iż zabezpieczone w budżecie gminy Świdnica środki na pokrycie wydatków modernizacyjnych, odtworzeniowych i rozwojowych ujętych w *Wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urzędzeń wodno-kanalizacyjnych* mają charakter wydatków majątkowych.

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

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

W naszej ocenie problem, który wymaga uzyskania indywidualnej interpretacji, wynika z faktu, iż odbiorcy usług nie są w stanie w chwili obecnej płacić całej taryfy wynikającej z kalkulacji stawek jednostkowych z uwzględnieniem 100% zasady *PPP* i zachodzi konieczność dopłat do taryf z budżetu gminy Świdnica, a jak wynika z art. 24, pkt. 6. Ustawy o zbiorowym (...) dopłaty do taryf uchwalane przez Radę Gminy, kierowane są bezpośrednio do Przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego muszą przybierać formę rzeczywistego przekazu środków pieniężnych. Tak wynika z przepisów szczególnych obowiązujących Operatora (ZUK w Świdnicy).

Faktyczne przekazywanie środków pieniężnych następuje wówczas na podstawie iloczynu zużycia wody i ścieków zarejestrowanego w okresie rozliczeniowym i uchwalonych jednostkowych dopłat do taryf brutto, które jako dotacja przedmiotowa do usług (z 8% stawką podatku VAT)³ stanowią z punktu widzenia budżetu gminy wydatek bieżący⁴ - jako dopłata przedmiotowa do usług, którą należy ujmować w §4300- zakup usług pozostałych.

W naszej sytuacji, forma prawna Operatora (ZUK w Świdnicy jest jednostką budżetową) powoduje, iż brakuje podstaw prawnych⁵, wynikających z przepisów Ustawy o finansach publicznych (...), a ściślej z art. 11 . ust. 1,2,3⁶ a regulujących zasady funkcjonowania jednostek budżetowych,

³ Przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne traktuje dopłaty do taryf jak przychód od którego ma obowiązek odprowadzić podatek VAT tj. zestawić podatek naliczony z rozliczenia podatku VAT z podatkiem zakupowym (do celów wyliczenia zobowiązań do Urzędu Skarbowego).

⁴ Interpretacja Ministerstwa Finansów, Departament Finansów samorządu Terytorialnego STI-1800-184/2002 z dnia 16.04.2002, Podręcznik Ustalania taryf za zbiorowe zaopatrzenie wody i ścieków, Teoria i praktyka, Izba wodociągi Polskie, Bydgoszcz 2010;

⁵ Jak wynika z art. 7 Konstytucji RP, JST działają na podstawie i w granicach prawa

⁶ Art. 11. 1. Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

2. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

3. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”.

które można by było zastosować, aby wyliczone niezbędne dopłaty do taryf mogły być przekazywane Operatorowi poprzez dotację przedmiotową⁷. W opisanym wyżej układzie występuje bowiem bezpośredni związek ponoszonych kosztów z przychodami Operatora, co nie jest możliwe do zastosowania w świetle reguł funkcjonowania jednostek budżetowych powoływanych przez JST, a wskazanych w art. 11, ust 1 i 3 u. o. f. p.

Dlatego naszym zdaniem nie ma prawnej możliwości uchwalenia przez Radę Gminy dopłat jednostkowych do taryf na podstawie art. 24 ust 6. Ustawy o zbiorowym (...), a spełnienie zasady *zanieczyszczający płaci (PPP)* może nastąpić jedynie jako wykazanie w *Wieloletnim planie rozwoju urządzeń wodno-kanalizacyjnych*, o którym mowa w art. 21 pkt. 1 Ustawy o zbiorowym (...) wszystkich zadań inwestycyjnych niezbędnych do realizacji w okresie obowiązywania tego planu z jednoczesnym wskazaniem odpowiednich źródeł finansowania zaplanowanych wydatków. Zadania wskazane jako realizowane bezpośrednio przez ZUK w Świdnicy (Operatora) mogą być przez Zakład finansowane jedynie wówczas, jeśli wydatki te zostały ujęte w zatwierdzonym planie dochodów i wydatków ZUK w Świdnicy na rok 2015 zwanym w art. 11 ust 3. u. o. f. p. *planem finansowym jednostki budżetowej*, co nie wymaga już uchwalenia jednostkowych dopłat do taryf, ponieważ zasada legalności realizuje się automatycznie poprzez zatwierdzenie tego planu. Przekazanie odpowiednich środków zabezpieczonych w budżecie gminy nastąpi zatem z przeznaczeniem na konkretne wydatki ujęte kwotowo, co nie będzie miało związku z przychodami z tytułu usług świadczonych przez ZUK Świdnica dla ostatecznych odbiorców. Jednocześnie w *Wieloletnim planie rozwoju urządzeń wodno-kanalizacyjnych* uwzględniono inwestycje rozwojowe i modernizacyjne, które realizowane będą bezpośrednio przez gminę Świdnica w okresie obowiązywania niniejszego planu, na pokrycie których zabezpieczono również odpowiednie środki w budżecie gminy Świdnica na rok 2015. Naszym zdaniem stanowi to również wystarczające uzasadnienie uwzględnienia tych zadań w *Wieloletnim planie rozwoju urządzeń wodno-kanalizacyjnych (...)* i dlatego i w jednym i w drugim przypadku nie ma uzasadnienia uchwalania dodatkowo jednostkowych dopłat do taryf. Pozycja „amortyzacja” we wniosku taryfowym ma pełne pokrycie w wydatkach ujętych w *Wieloletnim planie rozwoju urządzeń wodno-kanalizacyjnych*, jednakże kwota tej amortyzacji nie przekracza kwoty amortyzacji przypadającej na dany rok, a wynikającej z planu umorzeń środków trwałych wod-kan będących w nieodpłatnym użytkowaniu przez ZUK w Świdnicy, co uwzględnia ograniczenie wskazane w art. 9.ust 3. Rozporządzenia taryfowego (...)

Z powyższego wynika, że finansowanie inwestycji realizowanych bezpośrednio przez gminę Świdnica musi nastąpić z pominięciem dopłat jednostkowych do taryf, a tym samym nie dojdzie do generowania sztucznych przepływów finansowych do Zakładu Usług Komunalnych w Świdnicy. Podmiot ten musi bowiem przekazywać wszystkie uzyskiwane dochody na konto budżetu gminy, ponieważ środki na pokrycie niezbędnych kosztów ma zagwarantowane na podstawie ww. planu finansowego jednostki budżetowej.

Naszym zdaniem wystarczające jest zatem zabezpieczenie środków w planie wydatków w budżecie gminy Świdnica. Jednocześnie inwestycyjny charakter wydatków ujętych w *Wieloletnim Planie rozwoju i modernizacji (...)* powoduje, że należy je zaliczać do kategorii wydatków majątkowych. Natomiast w świetle przepisów szczególnych tj. Rozporządzenia taryfowego (...) wysokość amortyzacji ujętej w taryfie jest zgodna z art. 9. Ust 3 Rozporządzenia taryfowego (...). Dlatego jeśli wykazano w *Wieloletnim planie (...)* na jakie zadania inwestycyjne środki pochodzące z dopłat do systemu z budżetu gminy zostaną przeznaczone i będzie to w kwotach tożsamy z „amortyzacją” ujętą w taryfie - nazwaną tak tylko do celów wykazania spełnienia zasady PPP, to spełniona zostanie obowiązkowa reguła braku związku uzyskiwanych przychodów ZUK w Świdnicy z kosztami

⁷ Możliwość taka występuje jedynie w Zakładzie budżetowym i Spółce prawa handlowego (tj. dopłatę jednostkową do taryf) w wysokości stanowiącej dopełnienie do taryfy kalkulowanej z uwzględnieniem 100% zasady PPP.

kalkulowanymi w taryfie i jednocześnie wykażemy wdrażanie zasady PPP w stopniu, jaki jest możliwy do wdrożenia w naszym przypadku, co jest warunkiem koniecznym utrzymania uzyskanego dofinansowania. Przedstawione stanowisko nie rodzi również ryzyka, że środki na zaplanowane zadania inwestycyjne nie zostaną zgromadzone z przychodów od odbiorców, albowiem zostały już one zabezpieczone w budżecie Gminy Świdnica i tak jak wskazano powyżej, nie ma bezpośredniego związku ponoszonych kosztów z uzyskiwanymi przychodami Operatora.

Dopuszczalny poziom wdrażania zasady PPP wynika zatem z zakresu uzasadnionych i niezbędnych w chwili obecnej potrzeb inwestycyjnych systemu wodno-ściekowego będącego w nieodpłatnym użytkowaniu ZUK w Świdnicy, na które zabezpieczono odpowiednie środki w budżecie gminy Świdnica. Przyjmowanie dopłat do systemu w kwotach wyższych (pokrywających 100% zasady PPP) jest obecnie niemożliwe, ponieważ przy opisanej strukturze instytucjonalnej byłoby to obciążone wadą nieważności w rozumieniu przepisów szczególnych tj. Ustawy o zbiorowym (...) i Rozporządzeniu taryfowym art. 9.3 (...). Oznaczałoby to bowiem, iż amortyzacja ujęta w taryfie nie ma pokrycia w zaplanowanych wydatkach inwestycyjnych. Natomiast z punktu widzenia Ustawy o finansach publicznych (...) art. 11. jednostka budżetowa może przyjmować jedynie środki na pokrycie wydatków zaplanowanych w planie finansowym jednostki.

W naszej ocenie możliwość wdrażania 100% zasady PPP mają jedynie Przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne działające w formie spółek prawa handlowego, które mają możliwość ujmowania w niezbędnych przychodach 100% amortyzacji wynikającej z planu umorzeń środków trwałych bez konieczności wykazania się jednocześnie planem wydatków inwestycyjnych, w takiej samej wysokości. Podmioty te mogą bowiem odkładać środki finansowe na przestrzeni kilku kolejnych lat i zabezpieczać środki na inwestycje przyszłe, które mogą okazać się niezbędne w dalszej perspektywie dla zapewnienia stałej ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą *zanieczyszczający płaci (PPP)*.

Wszystkie pozostałe formy funkcjonowania Przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych muszą respektować ograniczenia wynikające z art. 9. Ust 3 Rozporządzenia taryfowego, a w przypadku jednostki budżetowej, dodatkowo wynikające z reguł ich funkcjonowania wynikających z Ustawy o finansach publicznych wskazanych w art. 11, ust 1 i 3 (...).

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem:

- kserokopia informacji pokontrolnej z kontroli projektu pn. Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie aglomeracji Świdnica;
- kserokopia umowy dofinansowania nr RPLB.03.01.00-08-018/09-00.

Data wypełnienia wniosku <i>11.02.2015r</i>	Imię i nazwisko kierownika jednostki lub osoby upoważnionej	Podpis kierownika jednostki lub osoby upoważnionej <i>Z. Lip. Wójta</i> <i>Arisa Jaz</i> mgr Arisa Jaz Zastępca Wójta
--	---	---

GMINA SWIDNICA
ul. Długa 38
66-008 ŚWIDNICA
NIP 973-00-00-916
REGON 970770801