

Uchwała Nr 8/372/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 27 marca 2024 r.

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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXXIII/1056/2024 Rady Miasta Kalisza z dnia 29 lutego 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji proekologicznych realizowanych przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, w zakresie:

- w § 1 w części obejmującej nowe brzmienie § 5 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały Nr XXXVII/549/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji proekologicznych realizowanych przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, o treści: „w szczególności:
 - 1) przedsiębiorca (z wyjątkiem prowadzącego działalność w zakresie drogowego transportu towarów oraz prowadzącego działalność gospodarczą w sektorze produkcji rolnej), przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w niniejszej uchwale, może otrzymać dotację stanowiącą pomoc de minimis, jeżeli wartość pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy de minimis otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie przekracza kwoty określonej w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE. L nr 295, str. 2831);
 - 2) przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie drogowego transportu towarów, przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w niniejszej uchwale, może otrzymać pomoc, jeżeli wartość tej pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie przekracza kwoty określonej w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE. L nr 295, str. 2831)”;
- w załączniku Nr 1 stanowiącym wniosek o dofinansowanie kosztów zmiany systemu ogrzewania z węglowego na ekologiczne oraz w załączniku Nr 2 stanowiącym wniosek o dofinansowanie kosztów wykonania przyłączenia nieruchomości do miejskiej sieci kanalizacji sanitarnej, w części pn.: „Składane przez przedsiębiorców wnioski będą rozpatrywane z uwzględnieniem zachowania wszystkich warunków uprawniających do otrzymania pomocy de minimis, w tym w szczególności:”, wyrażenie „w szczególności” oraz pkt 1 i 2 o treści:
 - „1) przedsiębiorca (z wyjątkiem prowadzącego działalność w zakresie drogowego transportu towarów oraz prowadzącego działalność gospodarczą w sektorze produkcji rolnej), przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w niniejszej uchwale, może otrzymać dotację stanowiącą pomoc de minimis, jeżeli wartość pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy de minimis otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie przekracza kwoty określonej w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023r. w sprawie stosowania art. 107 i 108

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE. L nr 295, str. 2831);

- 2) *przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie drogowego transportu towarów, przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w niniejszej uchwale, może otrzymać pomoc, jeżeli wartość tej pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie przekracza kwoty określonej w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE. L nr 295, str. 2831)”,*

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 marca 2024 r., Rada Miasta Kalisza powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 400a ust. 1 pkt 2 i 21 oraz art. 403 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, dokonała zmiany uchwały Nr XXXVII/549/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji proekologicznych realizowanych przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 27 marca 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu oraz po zapoznaniu się z pismem Prezydenta Miasta Kalisza Nr WGOS.6226.01.0003.2024 z dnia 22 marca 2024 r. Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z przepisami art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6 (ust. 3).

Z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji wymienionych w tym przepisie podmiotów.

Upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa powyżej, zawiera przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym rada gminy lub powiatu określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Miasta Kalisza w dniu 26 marca 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXVII/549/2021 w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji proekologicznych realizowanych przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Badana uchwała jest uchwałą zmieniającą uchwałę Nr XXXVII/549/2021 z dnia 26 marca 2021 r., która przewiduje udzielanie dotacji celowej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą jako pomoc de minimis oraz pomoc de minimis w rolnictwie.

Dokonując zmiany wyżej przywołanej uchwały, Rada Miasta w § 1 badanej uchwały postanowiła m.in. o nadaniu nowego brzmienia § 5 dotyczącego udzielania dotacji celowej jako pomocy de minimis albo pomocy de minimis w rolnictwie. Z przesłanych przez Jednostkę wyjaśnień wynika, że projekt badanej uchwały został przedłożony do zaopiniowania Prezesowi UOKiK oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby przyjęło, że zostały spełnione wymogi z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

Oceniając postanowienia uchwały Kolegium Izby ustaliło, że Rada Miasta Kalisza nadała nowe brzmienie § 5 ust. 3 w następujący sposób:

„3. Składane przez przedsiębiorców wnioski będą rozpatrywane z uwzględnieniem zachowania wszystkich warunków uprawniających do otrzymania pomocy de minimis, w tym w szczególności:

- 1) przedsiębiorca (z wyjątkiem prowadzącego działalność w zakresie drogowego transportu towarów oraz prowadzącego działalność gospodarczą w sektorze produkcji rolnej), przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w niniejszej uchwale, może otrzymać dotację stanowiącą pomoc de minimis, jeżeli wartość pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy de minimis otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie przekracza kwoty określonej w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE. L nr 295, str. 2831);
- 2) przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie drogowego transportu towarów, przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w niniejszej uchwale, może otrzymać pomoc, jeżeli wartość tej pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie przekracza kwoty określonej w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE. L nr 295, str. 2831);
- 3) przedsiębiorca prowadzący działalność w sektorze produkcji rolnej, przy zachowaniu wszystkich warunków określonych w niniejszej uchwale, może otrzymać pomoc, jeżeli wartość tej pomocy brutto łącznie z wartością innej pomocy otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie przekracza kwoty określonej w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE. L nr 352.9 z dnia 24 grudnia 2013 r. z późn. zm.)”.

Z powyższego wynika, że Rada Miasta Kalisza nadając nowe brzmienie § 5 ust. 3 w pkt 1 i 2, powołując się na rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, błędnie określiła okres brany pod uwagę przy określeniu całkowitej kwoty pomocy de minimis otrzymanej przez beneficjenta.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji, całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez jedno państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 300.000 EUR w okresie 3 lat, przy czym, zgodnie z pkt 11 preambuły do ww. rozporządzenia: „Okres trzech 3 lat brany pod uwagę do celów niniejszego rozporządzenia należy oceniać w sposób ciągły. Dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznanej w ciągu minionych trzech lat. Oznacza to, że obecnie do

ustalania dostępnego przedsiębiorstwu limitu pomocy de minimis bierze się pod uwagę 3 minione lata, a nie rok bieżący oraz 2 ostatnie lata podatkowe.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 1 badanej uchwały w części obejmującej nowe brzmienie § 5 ust. 3, wyrażenie „w szczególności” oraz pkt 1 i 2 uchwały Nr XXXVII/549/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 26 marca 2021 r. oraz w konsekwencji powyższego również w załączniku Nr 1 i 2 do badanej uchwały, w części pn.: „*Składane przez przedsiębiorców wnioski będą rozpatrywane z uwzględnieniem zachowania wszystkich warunków uprawniających do otrzymania pomocy de minimis, w tym w szczególności:*” wyrażenie „w szczególności” oraz treść zawartą w pkt 1 i 2.

Jednocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. m.in. usunięto odrębny limit pomocy de minimis dla przedsiębiorców prowadzących działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że nadając nowe brzmienie § 5 uchwały Nr XXXVII/549/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 26 marca 2021 r., Rada usunęła postanowienia dotyczące wymaganych dokumentów jakie winien złożyć podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie. Nowe brzmienie § 5 ust. 2 uchwały (jak i wzory wniosków określonych w załączniku Nr 1 i 2) ogranicza przedkładanie wskazanych tam dokumentów jedynie do podmiotów ubiegających się o pomoc de minimis na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis.

Zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej: „*Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:*

- 1) *wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych, albo oświadczenia o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie;*
- 2) *(uchylony);*
- 3) *informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie”.*

Zakres informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie oraz wzór formularza tych informacji, określone zostały - odrębnie od zakresu informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis - w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. z 2010 r. Nr 121, poz. 810), wydanym na podstawie art. 37 ust. 2a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Wprawdzie zakres zaświadczeń, oświadczeń i informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie określony został w art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie informacji składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, to w ocenie Kolegium Izby usunięcie postanowień dotyczących wymaganych dokumentów dla podmiotów ubiegających się o pomoc de minimis w rolnictwie przy jednoczesnym ich określeniu dla podmiotów ubiegających się o pomoc de minimis może budzić wątpliwości wnioskodawcy, a nawet wprowadzać w błąd co do tego, jakie warunki musi spełnić, aby otrzymać dotację na dofinansowanie kosztów inwestycji proekologicznych stanowiącą pomoc de minimis w rolnictwie.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że w załącznikach Nr 1 oraz Nr 2 stanowiących wzory wniosków o dofinansowanie, zawarto bezprzedmiotowo pkt 4, o treści: „Oświadczenie - *stwierdzona*

nieważność uchwałą Kolegium Izby Obrachunkowej w Poznaniu nr 11/638/2021 z dnia 21 kwietnia 2021 r.”.

Podkreślić należy, że w myśl § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe, stanowiące akty prawa miejscowego, muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.