



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 września 2015 r.

Poz. 3885

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.131.19.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 września 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 8 ust. 2, 3, 5, 6, 7 i 8 uchwały nr XI/70/2015 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 27 sierpnia 2015 r. określania szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających gminie Syców lub jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sycowie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 59 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 27 sierpnia 2015 r. uchwałę [w sprawie] określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających gminie Syców lub jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania ulg.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 września 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

– § 8 ust. 2 i 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy finansach publicznych w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a § 8 ust. 2 także z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 3 ustawy finansach publicznych w związku z art. 7 Konstytucji RP;

– § 8 ust. 5 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 352/1) w związku z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji RP oraz w związku z art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.),

– § 8 ust. 6, 7 i 8 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy finansach publicznych w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.

Podejmując niniejszą uchwałę Rada Miejska w Sycowie zrealizowała dwie kompetencje:

– na mocy pierwszej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może postanowić o stosowaniu z urzędu ulg (umorzenia, odroczenia spłaty, rozłożenia na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym) w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 (art. 59 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy o finansach publicznych),

– na podstawie drugiej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania – w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym – ulg (umorzenia, odroczenia spłaty, rozłożenia na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym), warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazuje organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg (art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

1. Realizując drugą ze wskazanych kompetencji organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego umocowany jest, między innymi, do określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną. Taka pomoc publiczna może stanowić również pomoc *de minimis* udzielaną w zakresie i na zasadach określonych przepisami rozporządzenia Komisji (WE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*.

Nie oznacza to jednak, że organ stanowiący gminy może kwalifikować określone okoliczności udzielania pomocy jako stanowiące, bądź nie stanowiące pomocy *de minimis*. O tym, czym jest pomoc *de minimis* rozstrzyga prawo Unii Europejskiej i w kwalifikację tę nie może ingerować prawodawca miejscowy. Oznacza to, że § 8 ust. 2 i 3 uchwały, w którym postanowiono, że: „Nie stanowi pomocy *de minimis* stosowanie ulg w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy” oraz „Stosowanie ulg w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy oraz w § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 uchwały, stanowi pomoc *de minimis*” w sposób istotny naruszają art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 7 Konstytucji RP poprzez przekroczenie kompetencji przy podejmowaniu uchwały.

Ponadto § 8 ust. 2 narusza regulację ustawową i konstytucyjną, ze względu na normowanie spraw dotyczących innych okoliczności stosowania ulg niż wskazana w art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (tj. w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym) odnosząc się do okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o finansach publicznych, a zatem tych, w odniesieniu do których rada może postanowić wyłącznie o stosowaniu ulg z urzędu.

Najistotniejsze jest jednak to, że Rada Miejska w Sycowie nie jest upoważniona do decydowania o kwalifikowaniu okoliczności, w których następuje udzielenie ulgi, jako stanowiących bądź niestanowiących pomocy *de minimis*.

2. W § 8 ust. 5 uchwały określającym „warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną” przyjęto, że: „Wartość udzielonej pomocy *de minimis* podlega kumulacji z każdą inną pomocą *de minimis* uzyskaną w różnych formach i z różnych źródeł w okresie trzech kolejnych lat kalendarzowych oraz z każdą pomocą inną niż *de minimis*, otrzymaną w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych lub z tego samego źródła finansowania ryzyka”.

Tymczasem o zasadach kumulacji pomocy *de minimis* rozstrzyga art. 5 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, który stanowi, że pomoc *de minimis* przyznana zgodnie z niniejszym rozporządzeniem można łączyć z pomocą *de minimis* przyznana zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 360/2012 do pułapu określonego w tym rozporządzeniu. Można ją łączyć z pomocą *de minimis* przyznana zgodnie z innymi rozporządzeniami o pomocy *de minimis* do odpowiedniego pułapu określonego w art. 3 ust. 2 niniejszego rozporządzenia (ust. 1). Pomocy *de minimis* nie można łączyć z pomocą państwa w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych lub z pomocą państwa dla tego samego źródła finansowania ryzyka, w przypadku gdyby taka kumulacja miała przekroczyć odpowiedni maksymalny poziom intensywności pomocy lub kwotę pomocy ustaloną pod kątem specyficznych uwarunkowań każdego przypadku w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych lub w decyzji Komisji. Pomoc *de*

minimis, której nie przyznano w odniesieniu do konkretnych kosztów kwalifikowalnych lub której nie można przypisać do takich kosztów, można łączyć z inną pomocą państwa przyznaną zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych lub zgodnie z decyzją przyjętą przez Komisję (ust. 2).

Rada Miejska w Sycowie, poprzez użycie sformułowań stosowanych przez prawodawcę unijnego w innym kontekście niż w rozporządzeniu Komisji, wprowadziła do obrotu prawnego własną normę, dotyczącą łączenia pomocy de minimis, pozwalającą na taką jej interpretację, która będzie odmienna od założeń przyjętych w rozporządzeniu Komisji. Narusza to zasadę hierarchii źródeł prawa.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z kolei art. 91 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Nie ulega wątpliwości, że powołane rozporządzenie Komisji ma taki charakter. Stosownie do art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozporządzenia są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich. Z przepisu tego wynika zasada bezpośredniego skutku prawa europejskiego, tzw. zasada bezpośredniego stosowania, która pozwala na bezpośrednie powołanie normy przed krajowym lub unijnym wymiarem sprawiedliwości.

Z powyższego wynika, że Rada Miejska dokonała modyfikacji bezpośrednio stosowanych przepisów unijnych, co stanowi istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych (tutaj: rozporządzeń unijnych bezpośrednio stosowanych), bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przypisów wyższego rzędu stanowią istotne naruszenie prawa (porównaj: wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Zamieszczenie w § 8 ust. 5 uchwały kwestionowanego unormowania podważa regulacje aktów hierarchicznie wyższych. Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu, w jakim funkcjonują one w prawie Unii Europejskiej będącym elementem prawa Rzeczypospolitej Polskiej może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę jego znaczenia.

3. W § 8 ust. 6, 7 i 8 ustalono, że: „6. W celu uzyskania pomocy, o której mowa w ust. 1 dłużnik będącym przedsiębiorcą zobowiązany jest do przedłożenia organowi udzielającemu pomocy: 1) wszystkich zaświadczeń i oświadczeń, o których mowa w art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007r. Nr 59 poz. 404 z późniejszymi zmianami), 2) informacji i dokumentów niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawionych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53, poz. 311 z późniejszymi zmianami). 7. W przypadku, kiedy udzielenie ulgi stanowiącej pomoc de minimis lub z uwagi na nie dopełnienie obowiązków określonych w ust 4, wniosek dłużnika o udzielenie ulgi pozostawia się bez rozpatrzenia. 8. O pozostawieniu wniosku dłużnika bez rozpatrzenia uprawniony organ zawiadamia go w formie pisemnej”.

Do ustanawiania takich przepisów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma stosownego upoważnienia. W § 8 ust. 6 uchwały wymieniono, jakiego rodzaju dokumenty i informacje zobowiązany jest złożyć przedsiębiorca w celu uzyskania pomocy de minimis, natomiast w § 8 ust. 7 i 8 mowa jest o konsekwencji złożenia wniosku w sytuacji, gdy udzielenie ulgi stanowiącej pomoc de minimis nie jest możliwe z uwagi na przekroczenie pułapu dopuszczalnej pomocy.

Organ stanowiący gminy, działający na podstawie art. 59 ustawy o finansach publicznych, może zaś określać jedynie warunki dopuszczalności pomocy publicznej, rozumiane jako wskazanie okoliczności, w jakich dany organ uznaje za stosowne przyznanie takiej pomocy, a nie jako upoważnienie do określenia trybu postępowania w sprawie udzielenia pomocy de minimis i obowiązków ubiegającego się o jej udzielenie z tym związanych (możliwość regulacji „trybu” dotyczy bowiem ogólnych regulacji odnoszących

się do udzielania ulg, nie zaś pomocy de minimis). Na prawidłowości takiego rozumienia przepisu stanowiącego podstawę prawną kontrolowanej uchwały wskazuje art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.), gdzie zobowiązano podmiot ubiegający się o pomoc de minimis do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy określonych zaświadczeń, oświadczeń i informacji, jak i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53, poz. 311 ze zm.), określające zakres informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, niezbędnych do udzielenia tej pomocy oraz wzór formularza informacji.

Rada Miejska w Sycowie nie była również upoważniona do podjęcia regulacji zawartych w § 8 ust. 7 i 8 uchwały. Przepis kompetencyjny nie zawiera normy pozwalającej na prawne kształtowanie tego zakresu przedmiotowego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto zaś, analiza merytoryczna wniosku, w wyniku której ustalone zostanie, że udzielenie ulgi nie jest możliwe z uwagi na przekroczenie pułapu dopuszczalnej pomocy de minimis, jest w istocie jego rozpatrzeniem. Ustalenia takie wymagają wszak merytorycznej analizy wniosku. Tym samym bezprzedmiotowe jest stanowienie o pozostawieniu w takiej sytuacji wniosku bez rozpoznania i informowaniu o tym w formie pisemnej.

W odniesieniu do wykazanych wyżej naruszeń prawa, zawartych w § 8 ust. 6, 7 i 8 uchwały, należy zwrócić uwagę na konieczność respektowania przez Radę Miejską w Sycowie, wynikającego z art. 7 Konstytucji RP, zobowiązania organów władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa, a także wynikającego z art. 94 Konstytucji RP, obowiązku stanowienia aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Przekroczenie upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego, tj. art. 59 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi jednocześnie istotne naruszenie wskazanych przepisów konstytucyjnych i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności powołanych przepisów uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:
J. Bronowicka