

WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.7.16.2014.MW



Wrocław, 31 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

§ 7, § 8 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 25 czerwca 2014 r. nr **LI/434/2014** w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Miejskiej Bolesławiec oraz jej jednostek organizacyjnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania podmiotów uprawnionych do udzielania tych ulg.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 25 czerwca 2013 r. Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr LI/434/2014 w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Miejskiej Bolesławiec oraz jej jednostek organizacyjnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania podmiotów uprawnionych do udzielania tych ulg, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 lipca 2014 r.

W toku badania legalności aktu stwierdzono podjęcie:

- § 7, § 8 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej jako „ustawa”) 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.);
- § 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 82 – 88 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121);
- § 8 ust. 2 i ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 2 i ust. 5 oraz 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 (Dziennik Urzędowy UE z 24 grudnia 2013 r., L 352/1) w związku z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2004 r., Nr 90, poz. 864/2 ze zmianami) a także w związku z art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.).

Podejmując niniejszą uchwałę Rada Miasta Bolesławiec zrealizowała kompetencję wynikającą z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 59 ust. 1 – 3 tej ustawy: *1. W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarzane albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na*

Urząd Miasta Bolesławiec
Sekretariat

17859.2014.DGK

Wpłynęło dn. 04-08-2014

Przyjęto przez:
Danuta Teler



raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4. 2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg. 3. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1.

W § 7 uchwały postanowiono, że należności pieniężne, będące przedmiotem ulgi, stają się natychmiast wymagalne w przypadku, gdy zostanie ustalone, że dowody, na podstawie których podmiot uprawniony złożył oświadczenie o udzieleniu ulgi, okazały się fałszywe, albo dłużnik wprowadził podmiot uprawniony w błąd co do okoliczności uzasadniających złożenie oświadczenia woli określonej treści.

Umieszczenie tego typu regulacji w akcie prawa miejscowego sugeruje istnienie po stronie organu stanowiącego uprawnienia do wskazania w akcie administracyjnym okoliczności, w których podmiot upoważniony do udzielania ulg, działający w oparciu o tę właśnie normę, uprawniony byłby do uchylecia się od skutków złożonego oświadczenia woli. Należy przy tym zaznaczyć, że kwestionowana uchwała dotyczy należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, a więc mających źródło w zawartej wcześniej umowie cywilnej. Ustawodawca w Kodeksie cywilnym rozstrzyga, co stanowi wadę oświadczenia woli, wpływającą na jego skuteczność prawną a także o możliwości uchylecia się od jego skutków prawnych. Przepisy od art. 82 do art. 88 Kodeksu mają zastosowanie do wszystkich czynności prawnych z zakresu prawa cywilnego, a ich stosowanie mogłoby być wyłączone mocą przepisów szczególnych. Ustawa o finansach publicznych takich regulacji o szczególnym charakterze w stosunku do norm kodeksowych nie zawiera, przeciwnie, w odniesieniu do należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym, ustawodawca w art. 58 ust. 2 ustawy wprost wskazuje, że umorzenie należności oraz odroczenie terminu spłaty całości lub części należności albo rozłożenie płatności całości lub części należności na raty następuje w formie pisemnej, na podstawie przepisów prawa cywilnego. W odniesieniu do należności przypadających jednostkom samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym takiego wskazania wprost nie wprowadzono, jednak z uwagi na charakter należności, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, należy analogicznie przyjąć, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie oraz nieprzekazanym do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego, w odniesieniu do składanych przez Gminę oświadczeń woli stosuje się wyłącznie przepisy Kodeksu cywilnego.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że regulacja zawarta w § 7 uchwały wykracza poza przyznaną Radzie Miasta kompetencję, ograniczającą się wyłącznie do określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 2 ustawy. W ramach określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg możliwe jest wyłącznie wprowadzenie regulacji dotyczących tego, w jaki sposób i w jakich okolicznościach przyznanie takiej ulgi jest możliwe, a więc postępowania zmierzającego do umorzenia, odroczenia czy rozłożenia na raty należności jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle powyższego należy uznać, że § 7 uchwały wykracza poza upoważnienie przyznane Radzie, co stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Powyższe stanowisko znajduje poparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2013 r. I SA/Gl 298/13 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), gdzie stwierdza się, że regulacja zawarta w art. 59 ustawy o finansach publicznych dotyczy należności o charakterze cywilnoprawnym, a zatem zastosowanie znajdują tu

stosowne unormowania kodeksu cywilnego dotyczące wad oświadczenia woli, które nie mogą być recypowane do aktu prawa miejscowego, ani tym bardziej modyfikowane przez wprowadzanie innych regulacji.

W § 8 uchwały, w wykonaniu upoważnienia do określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, przyjęto między innymi (w ust. 2), że tego typu ulgi udziela się, gdy *wartość pomocy łącznie z wartością innej pomocy de minimis dla jednego przedsiębiorcy, otrzymanej przez niego w okresie bieżącego roku kalendarzowego oraz dwóch poprzedzających go lat kalendarzowych, nie przekracza kwoty stanowiącej 200 tys. euro, a w przypadku podmiotu gospodarczego działającego w sektorze transportu drogowego towarów 100 tys. euro.*

Taką regulację należy uznać za modyfikację unormowania zawartego w art. 3 ust. 2 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, wedle którego całkowita *kwota pomocy de minimis przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 200.000 EUR w okresie trzech lat podatkowych. Całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów nie może przekroczyć 100.000 EUR w okresie trzech lat podatkowych.* Z porównania przepisu gminnego i przepisu unijnego wynika, że ten pierwszy posługuje się limitem kwotowym w odniesieniu do bieżącego roku kalendarzowego i dwóch poprzedzających go lat kalendarzowych, natomiast w rozporządzeniu Komisji mowa jest o trzech latach podatkowych. W art. 3 ust. 5 rozporządzenia Komisji stwierdza się tymczasem, że *pulapy określone w ust. 2 stosuje się bez względu na formę i cel pomocy de minimis, a także bez względu na to, czy pomoc przyznana przez państwo członkowskie jest w całości lub częściowo finansowana z zasobów Unii. Okres trzech lat podatkowych ustala się przez odniesienie do lat obrotowych stosowanych przez przedsiębiorstwo w danym państwie członkowskim.* Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) pod pojęciem roku obrotowego rozumie się rok kalendarzowy lub inny okres trwający 12 kolejnych pełnych miesięcy kalendarzowych, stosowany również do celów podatkowych. Rok obrotowy lub jego zmiany określa statut lub umowa, na podstawie której utworzono jednostkę. Jeżeli jednostka rozpoczęła działalność w drugiej połowie przyjętego roku obrotowego, to można księgi rachunkowe i sprawozdanie finansowe za ten okres połączyć z księgami rachunkowymi i sprawozdaniem finansowym za rok następny. W przypadku zmiany roku obrotowego pierwszy po zmianie rok obrotowy powinien być dłuższy niż 12 kolejnych miesięcy.

Przywołana powyżej regulacja wskazuje wyraźnie, że rok obrotowy w polskim systemie prawnym nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem roku kalendarzowego. Tym samym § 8 ust. 2 uchwały modyfikuje regulację art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji Europejskiej, wprowadzając w rezultacie inne kryteria dopuszczalności pomocy publicznej.

Podobnego uchybienia dopuściła się Rada Miasta Bolesławiec w § 8 ust. 3 uchwały, gdzie przyjęto, że *pomoc de minimis podlega kumulacji z każdą inną pomocą de minimis uzyskaną w różnych formach i z różnych źródeł w okresie trzech kolejnych lat podatkowych oraz z każdą pomocą inną niż de minimis, otrzymaną w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikowanych lub z tego samego źródła finansowania ryzyka niezależnie od tego, kto tej pomocy udzielił.* Przede wszystkim nie jest pewne, co należy rozumieć pod użytym przez uchwałodawcę pojęciem kumulacji. W odniesieniu do zasad sumowania całkowitej kwoty pomocy udzielonej przedsiębiorstwu bezpośrednie zastosowanie znajdują przywołane już wyżej art. 3 ust. 2 i ust. 5 rozporządzenia Komisji, natomiast o zasadach kumulacji pomocy de minimis rozstrzyga art. 5 wskazanego wyżej rozporządzenia Komisji, gdzie stwierdza się, 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 pulapu określonego w tym rozporządzeniu. Można ją łączyć z pomocą de minimis przyznana zgodnie z innymi rozporządzeniami o pomocy de minimis do odpowiedniego pulapu 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 kwalifikowalnych lub z pomocą państwa dla tego samego środka 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 Miasta Bolesławiec, poprzez użycie sformułowań stosowanych przez prawodawcę unijnego w innym kontekście, wprowadziła zatem do obrotu prawnego własną normę, dotyczącą łączenia pomocy de minimis, pozwalającą na taką jej interpretację, która będzie odmienna od założeń przyjętych w rozporządzeniu Komisji (przykładowo - zestawienie § 8 ust. 3 uchwały z art. 5 ust. 2 rozporządzenia Komisji).

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z kolei wedle art. 91 ust. 3 Konstytucji 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 przytoczone Rozporządzenie Komisji Europejskiej 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 przywoływanie normy przed krajowym lub wspólnotowym wymiarem sprawiedliwości.

Stwierdzić zatem należy, że Rada Miasta dokonała modyfikacji bezpośrednio stosowanych przepisów unijnych, co w świetle powyższego 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 niedopuszczalne 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 przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (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 § 7 ust. 2 uchwały kwestionowanego unormowania podważa regulacje ustawowe. Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu, w jakim funkcjonują one w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę jego znaczenia.

W odniesieniu do § 8 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 uchwały należy zwrócić uwagę na brak stosownego upoważnienia Rady Miasta Bolesławiec do wprowadzania tego typu regulacji do porządku prawnego. W § 8 ust. 4 i ust. 5 uchwały wymienia się, jakiego rodzaju dokumenty i informacje zobowiązany jest złożyć przedsiębiorca w celu uzyskania pomocy de minimis, natomiast w § 8 ust. 6 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. W ocenie organu nadzoru organ stanowiący gminy, działający na podstawie art. 59 ustawy o finansach publicznych, może 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. 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 (w części tożsamych z tym żadanymi w § 8 ust. 4 uchwały) 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. z 2010 r. 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. Przepis § 8 ust. 5 uchwały powiela unormowanie zawarte w art. 39 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Wskazane wyżej przepisy są stosowane wprost, bez konieczności ich recypowania w akcie niższego rzędu.

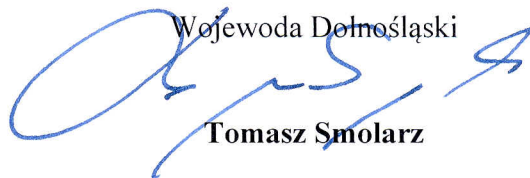
Analizując zgodność z prawem § 8 ust. 6 uchwały, niezależnie od okoliczności, że regulacja w nim zawarta nie może zostać uznana za warunek dopuszczalności pomocy publicznej, należy zwrócić uwagę na fakt, że analiza merytoryczna wniosku, w wyniku której ustalone zostanie, że udzielenie ulgi nie jest możliwe z uwagi na przekroczenie pułapu dopuszczalnej pomocy de minimis, jest w istocie jego rozpatrzeniem. Ustalenia takie wymagają jednak merytorycznej analizy wniosku.

W odniesieniu do wykazanych wyżej naruszeń prawa, zawartych w § 8 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5 i ust. 6 uchwały, należy ponownie wskazać na konieczność respektowania wynikającego z art. 7 Konstytucji zobowiązania organów władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, dającego podstawę do ustanawiania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski

Tomasz Smolarz