

Uchwała Nr 9/I/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 12 stycznia 2023 r.

w sprawie uchwały Nr XVI.219.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie określenia „Zasad przyznawania dotacji celowych ze środków budżetu miasta na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska”

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XVI.219.2022 Rady Miasta Jastrzębie – Zdrój z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie określenia „Zasad przyznawania dotacji celowych ze środków budżetu miasta na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska” z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.) w związku z art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 poz. 2556 z późn. zm.) poprzez zaniechanie przekazania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projektu powyższej uchwały.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVI.219.2022 Rady Miasta Jastrzębie – Zdrój z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie określenia „Zasad przyznawania dotacji celowych ze środków budżetu miasta na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 20 grudnia 2022 r.

W dniu 30 grudnia 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 323/XXIX/2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. wszczęło postępowanie nadzorcze. Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 12 stycznia 2023 roku, o terminie którego powiadomiono organy gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele organów gminy.

Prowadząc postępowanie nadzorcze, Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie prawa określone w § 1 niniejszej uchwały, będące podstawą do stwierdzenia nieważności badanego uchwały. Niniejszą uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, podjęło w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

W dniu 15 grudnia 2022 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój podjęła uchwałę Nr XVI.219.2022 w sprawie określenia „Zasad przyznawania dotacji celowych ze środków budżetu miasta na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska”. Uchwała została wydana na podstawie przepisów ustawy art. 400 a ust.1 pkt 2, 21, 22 i 403 ust.5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973) .

W załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały uregulowano „Zasady przyznawania dotacji celowych dla osób prawnych na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska oraz tryb ich udzielania i rozliczania”.

W § 1 ust. 1 załącznika nr 2 ustalono: „O udzielenie dotacji ubiegać się mogą:

– podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, a w szczególności:

- a) osoby fizyczne
- b) wspólnoty mieszkaniowe
- c) osoby prawne
- d) przedsiębiorcy

– jednostki sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi”.

W § 5 załącznika nr 2 zawarto zapis o treści: „W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (WE) 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

(Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013), jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.”

Zgodnie z treścią art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawa ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc *de minimis* jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

W związku z powyższym, procedura podejmowania uchwały w sprawie takich dotacji musi uwzględnić wymogi zawarte w przepisach ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.). Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Wobec powyższego w toku postępowania nadzorczego zwrócono się z pisemnym zapytaniem do Prezydenta Miasta Jastrzębie – Zdrój oraz Przewodniczącego Rady Miasta Jastrzębie – Zdrój czy projekt uchwały został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.). W przypadku braku dokonania powyższej czynności, poproszono o wyjaśnienie przyczyn takiego zaniechania.

W piśmie z dnia 10 stycznia 2023 r. podpisanym przez Pana Roberta Cichowicza II Zastępcę Prezydenta Miasta udzielono odpowiedzi o treści: „Projekt przedmiotowej Uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ze względu na fakt, że opracowując akt kierowano się zasadą udzielania pomocy skierowanej do podmiotu indywidualnego w sposób nienaruszalny i zgodny z rynkiem wewnętrznym. Ponadto należy podkreślić, że oferowana dotacja celowa dla osób prawnych jest w istocie bardzo sporadyczna i znikoma, nie zaburzając konkurencji dla rynku. Gmina nie dokonała zgłoszenia projektu uchwały, biorąc pod uwagę stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrażone w sprawie Uchwały LXXII/2404/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, iż nie ma podstaw do zgłaszania czy też opiniowania projektu ze

względu na istotę zasad przyznawania dotacji, jako możliwość udzielania indywidualnej pomocy *de minimis*”.

Z uwagi na to, że powołanie się w treści odpowiedzi na stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) w sprawie Uchwały LXXII/2404/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej jest bardzo lakoniczne, a jednocześnie stanowiska tego nie załączono do wyjaśnień, nie wskazano także daty, numeru czy miejsca publikacji stanowiska Prezesa UOKiK, trudno się odnieść do powyższego argumentu. Brak udziału przedstawicieli Miasta Jastrzębie -Zdrój na posiedzeniu Kolegium uniemożliwił również zadanie dodatkowych pytań w tym temacie.

Należy tu podkreślić, że przywołana w wyjaśnieniach uchwała Uchwały LXXII/2404/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy (opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego pod poz. 12183), w sprawie której stanowisko – jak wskazano w wyjaśnieniach - zajął Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jest tylko uchwałą zmieniająca uchwałę w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej. Zmiany wprowadzone w ww. uchwale nie odnoszą się do kwestii pomocy *de minimis*, więc to mogło wpłynąć na ewentualne stanowisko Prezesa UOKiK.

Przywołany w treści wyjaśnień z dnia 10 stycznia 2023 r. argument, że „oferowana dotacja celowa dla osób prawnych jest w istocie bardzo sporadyczna i znikoma, nie zaburzając konkurencji dla rynku” nie zasługuje na uwzględnienie, z uwagi na fakt, że nie wiadomo jakie podmioty wystąpią o dotację, tym samym nie można założyć odgórnie, że dotacja nie zaburza konkurencji na rynku. W samej treści uchwały Nr XVI.219.2022 Rady Miasta Jastrzębie – Zdrój z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie określenia „Zasad przyznawania dotacji celowych ze środków budżetu miasta na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska” wprowadzono zapisy w zakresie pomocy *de minimis*.

Zgodnie z wyjaśnieniami opublikowanymi na stronie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (<https://uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php#faq4369>) w zakresie pomocy *de minimis*: „udzielenie wsparcia np. w odniesieniu do nieruchomości (np. dotacji na wymianę źródeł ogrzewania, dotacji na usunięcie azbestu), wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej będzie stanowiło pomoc *de minimis*, (...)”.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie

zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Programem pomocowym, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, jest akt normatywny spełniający przesłanki, o których mowa w art. 1 lit. d rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Zaniechanie polegające na braku przekazania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projektu powyższej uchwały, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, świadczy o naruszeniu procedury podejmowania uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i wskazuje na istotne naruszenie prawa – art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.) w związku z art. 403 ust. 6 zdanie drugie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 poz. 2556 z późn. zm.).

Dodatkowo, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zwraca uwagę na nieprecyzyjne i mogące wprowadzać w błąd zapisy w zakresie podmiotów mogących ubiegać się o dotację, wymienionych w załączniku nr 2. W § 1 ust. 1 załącznika nr 2, który dotyczy - zgodnie z tytułem - „Zasad przyznawania dotacji celowych dla osób prawnych na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska oraz tryb ich udzielania i rozliczania” ustalono: „O udzielenie dotacji ubiegać się mogą:

– podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, a w szczególności:

a) osoby fizyczne

b) wspólnoty mieszkaniowe

c) osoby prawne

d) przedsiębiorcy

– jednostki sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi”.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi pojęcia „osoby fizyczne” w załączniku nr 2 „Zasady przyznawania dotacji celowych dla osób prawnych na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska oraz tryb ich udzielania i rozliczania” (w kontekście uregulowania zasad przyznawania dotacji dla osób fizycznych w załączniku nr 1 do badanej uchwały) w toku postępowania nadzorczego skierowano zapytanie do organów gminy w tym zakresie.

W powoływanym już wcześniej piśmie z dnia 10 stycznia 2023 r. udzielono odpowiedzi o treści: „Definicja osób fizycznych ujętych w treści Załącznika nr 2 do omawianej Uchwały, dotyczy tylko i wyłącznie osób, które prowadzą działalność gospodarczą (najczęściej jednoosobową) i są traktowane jako podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych. Wyodrębnienie osób fizycznych w załączniku nr 2 miało na celu zwrócenie uwagi osobom prowadzącym działalność jednoosobową, że dotacja ich również dotyczy. Gminie zależy, by informacja była jasna i czytelna oraz dotarła do jak największej liczby odbiorców”.

Zdaniem Kolegium Izby, mimo założonego przez Miasto celu „by informacja była jasna i czytelna oraz dotarła do jak największej liczby odbiorców”, zapisy budzą wątpliwości. Mając na względzie powyższe oraz treść art. 4 ust.1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.), zgodnie z którym przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą Kolegium wskazuje na konieczność doprecyzowania kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację, wymienionych w Załączniku nr 2 do badanej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie prawne i faktyczne, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych oraz w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, orzekło o nieważności badanej uchwały Rady Miasta Jastrzębie - Zdrój.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w terminie trzydziestu dni od jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej