



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-11-03/2011
P/11/177

Wrocław, dnia 16 lutego 2012 r.

Pan
Rafał Dutkiewicz
Prezydent Wrocławia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 czerwca 2012 r.)

Na podstawie art. 2 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski Wrocławia – zwany dalej „Urzędem” oraz spółkę [...]² w zakresie pomocy publicznej świadczonej przez Gminę Wrocław w latach 2008-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia realizację przez Urząd zadań związanych z udzielaniem pomocy publicznej w latach 2008-2010. Przy czym negatywnie ocenia brak stosowania przepisów dotyczących pomocy publicznej przy transakcjach kapitałowych w odniesieniu do [...]³.

Powyższa ocena znajduje uzasadnienie w niżej sformułowanych ocenach częściowych i uwagach.

W latach 2008-2010 Gmina Wrocław udzieliła przedsiębiorcom pomocy publicznej w łącznej kwocie 34.809,5 tys. zł, z czego 13.465,5 tys. zł w 2008 r., 8.133,7 tys. zł w 2009 r. i 13.210,3 tys. zł w 2010 r. W badanym okresie we Wrocławiu, funkcjonowało 10 gminnych programów pomocowych,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. nr 112, poz. 1198 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie przedsiębiorcy.

³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

w tym 9 przyjętych uchwałami Rady Miejskiej Wrocławia, zwanej dalej „Radą”, oraz jeden wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Wrocławia⁴. W latach 2008-2010 pomoc udzielana była w oparciu o 7 programów pomocowych, przy czym łączna wartość pomocy udzielonej przedsiębiorcom w formie zwolnień w podatku od nieruchomości i ulg w stawkach czynszu za gminne lokale użytkowe wyniosła 6.141,6 tys. zł, tj. 17,6% kwoty pomocy ogółem przyznanej przedsiębiorcom przez Gminę Wrocław w tym okresie. Przy czym udział tych zwolnień i ulg w ogólnej kwocie pomocy wzrósł z 10,3% w 2008 r. do 26,9% w 2010 r.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia legalność i rzetelność sporządzania przez Gminę Wrocław Programów pomocowych.

Procedura uchwalania 8 z 10 Programów została przeprowadzona z zachowaniem wymogów określonych w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁵ (dalej: „ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o pomocy publicznej”) oraz w rozporządzeniach Komisji Europejskiej nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu (WE) w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw⁶ (dalej: „rozp. Komisji (WE) nr 70/2001”), nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu (WE) w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej⁷ (dalej: „rozp. Komisji (WE) nr 1628/2006”) i nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*⁸ (dalej: „rozp. Komisji (WE) nr 1998/2006”). Zgodnie z art. 7 ust 1 i 3 oraz art. 12 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o pomocy publicznej, w 5 przypadkach uzyskano opinie Prezesa UOKiK co do zgodności zaprojektowanej w Programach pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem⁹, w 2 przypadkach projekty Programów zgłoszono do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK) celem zgłoszenia ewentualnych zastrzeżeń¹⁰, a Program pomocy regionalnej na wspieranie inwestycji w sektorze turystyki na terenie Wrocławia¹¹ przesłany został do Prezesa UOKiK z zachowaniem 30-dniowego terminu określonego w art. 8 ust 2 ww. ustawy. Propozycje zmian przedstawione przez Prezesa UOKiK oraz zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy *de minimis* zostały uwzględnione w ostatecznej treści przyjętych Programów. Tym samym w dacie uchwalania zaprojektowana w 8 Programach pomoc publiczna spełniała warunki określone w ww. rozporządzeniach

⁴ Nr 6053/09 z dnia 21 kwietnia 2009 r.

⁵ Dz. U. nr 123, poz. 1291 ze zm.

⁶ Dz. Urz. WE L 10 z 13.01.2001 ze zm.

⁷ Dz. Urz. WE L 302/29 z dnia 24.10.2006 r.

⁸ Dz. Urz. WE L 379 z dnia 28.12.2006 r.

⁹ Programy przyjęte uchwałami Rady Miejskiej Wrocławia Nr XLIX/3110/06, Nr III/13/06, Nr III/14/06, Nr III/15/06, Nr III/16/06.

¹⁰ Programy przyjęte uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXXI/1034/09 i zarządzeniem Prezydenta Nr 6053/09.

¹¹ Przyjęty uchwałą Rady Nr XX/562/08 na podstawie notyfikowanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie udzielania przez gminy zwolnień od podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną (Dz. U. Nr 146, poz. 927 ze zm.).

Komisji i programie krajowym, a przyjęte Programy i przyznawana na ich podstawie pomoc publiczna została zwolniona z obowiązku notyfikacji do Komisji Europejskiej.

Nieprawidłowości w procedurze uchwalania stwierdzono w stosunku do 2 Programów pomocowych:

[1] N15/2005 *Program pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji oraz na tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nowymi inwestycjami, przeznaczanego dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy Wrocław* przyjęty uchwałą Rady nr XXII/1816/04 z dnia 22 kwietnia 2004 r.¹² (dalej: „Program N15/2005”) - wbrew art. 108 ust. 3 zd. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹³ (dawny art. 88 ust. 3 zd. 3 TWE) wskazującemu, że państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków pomocowych dopóki stosowna procedura zgłoszeniowa (notyfikacyjna) nie doprowadzi do wydania przez Komisję Europejską decyzji końcowej (klauzula *standstill*), uchwała Rady Nr XXII/1816/04 weszła w życie i była stosowana przed zakończeniem procesu notyfikacji. Proces notyfikacyjny zakończył się w dniu 18 maja 2005 r. wydaniem przez Komisję (WE) decyzji pozytywnej, a pomoc na podstawie tego programu realizowano od stycznia 2005 r.[...]¹⁴. Badania kontrolne nie potwierdziły argumentacji, że pomimo formalnego potwierdzenia prawa do pomocy [...]¹⁵, nie nastąpiła faktyczna jej realizacja, bowiem bezsporne pozostaje udzielenie temu przedsiębiorcy pomocy publicznej w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości za okres od stycznia do kwietnia 2005 r. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że Komisja Europejska podjęła w maju 2005 r. pozytywną decyzję wobec uchwalonego wcześniej, bo w kwietniu 2004 r. programu pomocowego (odstępując od zasady przedłożenia projektu programu) przyjmując za wiarygodne oświadczenie Gminy Wrocław o stosowaniu się do klauzuli moratoryjnej (*standstill*). Ponadto uwagi zgłoszone przez Komisję (WE) w trakcie procesu notyfikacji¹⁶ zostały wprowadzone do Programu N15/2005 dopiero po upływie 5 miesięcy i 30 dni od daty zakończenia procesu jego notyfikacji (uchwałą Rady nr XLIII/2942/05 z dnia 17 listopada 2005 r.)

Niezależnie od wskazanych wyżej nieprawidłowości [...]¹⁷ nie spełniła wymogu merytorycznego określonego w §11 ust 1 pkt 1 uchwały Rady nr XXII/1816/04 ze zm., bowiem w okresie od stycznia do czerwca 2005 r. nie poniosła nakładów inwestycyjnych na zakupionym obiekcie [...]¹⁸. Potwierdzenie realizacji tego warunku nastąpiło w czerwcu 2005 r. i w związku z tym zgodnie z §11 ust 3 uchwały Nr

¹² Zmiana na podstawie uchwały Rady Miejskiej Wrocławia Nr XLIII/2942/05 z dnia 17 listopada 2005 r.

¹³ Z dniem 1 grudnia 2009 r. wszedł w życie podpisany 13 grudnia 2007 r. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s1). Zgodnie z art. 2 Traktatu z Lizbony, dotychczasowe oznaczenie Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) zostało zastąpione oznaczeniem Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

¹⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

¹⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

¹⁶ Pismem z dnia 1 marca 2005 r.

¹⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

¹⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

XXII1816/2004 pomoc w postaci zwolnienia z podatku od nieruchomości mogła być realizowana dopiero od 1 lipca 2005 r. [...] ¹⁹

[2] W przypadku Programu pomocy de minimis przyjętego uchwałą Rady nr XXXII/2267/04 z dnia 9 grudnia 2004 r. ²⁰ w sprawie innych zwolnień od podatku od nieruchomości nie dopełniono obowiązku ustalonego przepisem art. 7 ust. 3 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o pomocy publicznej w zakresie zgłoszenia projektu tej uchwały oraz projektu uchwały zmieniającej (Nr LVI/1712/10 z dnia 4 listopada 2010 r.) do Prezesa UOKiK celem umożliwienia wniesienia ewentualnych zastrzeżeń dotyczących przejrzystości Programu. Już uchwaloną chwałą zmieniającą Nr LVI/1712/10 z dnia 4 listopada 2010 r. ²¹ (zamiast projektu), przewidującą zwolnienie od podatku od nieruchomości gruntów zajętych pod nowe inwestycje przeznaczone na stadiony sportowe ²² oraz pod istniejące stadiony sportowe ²³ przedłożono Prezesowi UOKiK w dniu 29 listopada 2010 r. w wyniku wskazania Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. W konsekwencji zastrzeżenia zgłoszone przez Prezesa UOKiK do zmian w programie pomocowym wprowadzanych na podstawie uchwały Rady Nr LVI/1712/10 zostały uwzględnione dopiero w uchwale Nr IX/162/11 z dnia 19 maja 2011 r. Konsekwencją [...] ²⁴ było - do czasu wprowadzenia zmian - weryfikowanie sytuacji ekonomicznej beneficjentów dla sprawdzenia spełnienia przez nich warunku udzielenia pomocy - wyłącznie dla przedsiębiorców nie pozostających w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw ²⁵ - jedynie na podstawie oświadczenia beneficjenta o spełnianiu przepisów o pomocy publicznej. Dotyczyło to m.in. pomocy de minimis udzielonej [...] ²⁶. Formalny wymóg weryfikacji na podstawie sprawozdań finansowych za okres 3 lat obrotowych, sporządzonych zgodnie z przepisami o rachunkowości powstał od 5 kwietnia 2010 r. na podstawie § 2 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis ²⁷.

¹⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

²⁰ Zmiana na podstawie uchwały Rady Miejskiej Wrocławia Nr LVI/1712/10 z dnia 4 listopada 2010 r.

²¹ Obowiązująca od 1 stycznia 2011 r.

²² Budowle lub ich części służące wyłącznie na potrzeby funkcjonowania stadionów oraz budynki lub ich części zajęte wyłącznie na potrzeby funkcjonowania stadionów, za wyjątkiem oddanych w posiadanie zależne.

²³ Budowle lub ich części służące wyłącznie na potrzeby funkcjonowania stadionów oraz budynki lub ich części zajęte wyłącznie na potrzeby funkcjonowania stadionów, za wyjątkiem oddanych w posiadanie zależne.

²⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

²⁵ Komunikat Komisji Dz. Urz. UE C 244 z 1.10.2004 r.

²⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

²⁷ Dz. U. Nr 53, poz. 311.

2.1. W sposób nierzetelny dokonano weryfikacji 2 wniosków [...] ²⁸ o przystąpienie do Programu XR101/2007 ustalającego pomoc regionalną na wspieranie nowych inwestycji ²⁹, bo zaakceptowano udzielanie pomocy w postaci zwolnienia z podatku od nieruchomości od 1 lutego 2009 r., gdy zgodnie z §8 ust 3 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia Nr III/15/06 ustalającej ten Program, zwolnienie mogło przysługiwać dopiero od 1 marca 2009 r. W konsekwencji Spółka uzyskała nienależną pomoc [...] ³⁰, która została zwrócona w wyniku kontroli NIK (w sprawie odsetek za zwłokę rozpatrywany był wniosek podatnika o ich umorzenie).

2.2. W 3 objętych szczegółowym badanych przypadkach stwierdzono brak kompletności wniosków o przystąpienie do Programu N15/2005 i/lub błędy formalne w składanych przez przedsiębiorców dokumentach (oświadczeniach). Uchybienia te dotyczyły wniosków złożonych przez [...] ³¹ i polegały na złożeniu deklaracji i oświadczeń w treści, która nie odpowiadała wzorom określonym w załącznikach nr 8, 12 i 15 do uchwały Rady nr XXII1816/2004 ze zm. oraz braku załączenia oświadczenia zawierającego określenie wielkości powierzchni zajętej na działalność handlową w budynkach podlegających zwolnieniu podatkowemu. Pomimo, że w trakcie kontroli NIK ww. przedsiębiorcy złożyli brakujące dokumenty (oświadczenia) ³², w ocenie NIK, powyższe uchybienia wskazują na brak zachowania należytej staranności przy weryfikacji przez służby Urzędu wniosków składanych przez przedsiębiorców. Natomiast stosowanie przez służby Urzędu zasady umiarkowania proceduralnego (szybkości i prostoty postępowania) w sprawach pomocowych nie może stanowić uzasadnienia dla zaniechania doprowadzenia do pełnej zgodności formalnej składanych przez przedsiębiorców wniosków do wymogów uchwał Rady Miejskiej Wrocławia wprowadzających Programy pomocowe.

2.3. W badanym okresie nie było przez służby Urzędu weryfikowane kontrolnie spełnianie warunków udzielenia przedsiębiorcom pomocy publicznej w formie zwolnienia podatkowego na podstawie gminnych Programów pomocowych, choć możliwość dokonywania takich kontroli wynikała z zapisów wszystkich Programów na podstawie których udzielono pomocy. U beneficjentów pomocy publicznej nie przeprowadzono kontroli zarówno przed wydaniem zgody na przystąpienie do Programów, jak też i pod kątem wywiązywania się z obowiązku utrzymania objętej zwolnieniem podatkowym inwestycji przez wskazany w tych Programach okres (5 lub 3 lat). Brak udokumentowanej weryfikacji, a zwłaszcza porównywania z dokumentami źródłowymi, dotyczył także kosztów inwestycji (nakładów)

²⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

²⁹ Dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie parków przemysłowych, parków technologicznych oraz specjalnych stref ekonomicznych usytuowanych na terenie Wrocławia.

³⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

³¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

³² Treść potwierdzała spełnienie warunków udzielenia pomocy publicznej w ramach Programu N15/2005.

wykazywanych przez podatników w trakcie postępowań pomocowych najczęściej w łącznej kwocie podanej na druku oświadczenia.

Brak realizacji takich kontroli nie może znajdować usprawiedliwienia w powodach wskazanych w czasie kontroli związanych z małym doświadczeniem służb Urzędu i brakiem odniesienia do jednoznacznej praktyki w zakresie oceny kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą publiczną.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie udzielenia pomocy „*de minimis*”³³. Badając 20 przypadków udzielenia pomocy publicznej *de minimis* na łączną kwotę 1.004,1 tys. zł (3,5% próba w ujęciu wartościowym), nie stwierdzono nieprawidłowości w procedurze związanej z jej udzieleniem. We wszystkich zbadanych przypadkach została przyznana z zachowaniem obowiązujących przepisów, w tym rozp. Komisji (WE) nr 1998/2006 w części dotyczącej pułapu pomocy ustalonego art. 2 ust. 2 jako równowartość 200 tys. euro w dowolnym okresie trzech lat podatkowych (w warunkach polskich pomoc udzielona w bieżącym roku kalendarzowym i w dwóch poprzednich latach kalendarzowych) oraz warunku ustalonego art. 1 ust. 1 lit. h nie udzielania pomocy podmiotom gospodarczym znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność i terminowość sporządzania sprawozdań o udzielonej przedsiębiorcom pomocy publicznej. Sprawozdania kwartalne i roczne o pomocy publicznej udzielonej w 2008 r. przekazane zostały do UOKiK z zachowaniem terminów określonych § 6 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej oraz sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców z tytułu świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych³⁴. Natomiast stwierdzone w toku kontroli 2 przypadki ujęcia w systemie SHRIMP (System Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy Publicznej) informacji o udzielonej pomocy w niewłaściwej wysokości, ze względu na nieuwzględnienie korekt deklaracji podatkowych, zostały w trakcie kontroli NIK zweryfikowane.

Należy jednak zwrócić uwagę na zwłokę w wydawaniu zaświadczeń o pomocy publicznej udzielanej na podstawie programu pomocy *de minimis* przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXXI/2267/04 ze zm. z dnia 9 grudnia 2004 r. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie

³³ Na podstawie przepisów ogólnieobowiązujących tj. art. 67a § 1 pkt 2-3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, art. 71 ust 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 7 ust. 2 pkt 4 z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w zw. z § 8 i 9 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych(Dz. U. Nr 245, poz. 1810).

³⁴ Dz. U. Nr 133, poz. 923.

i rybołówstwie³⁵ zaświadczenia takie powinny być wydawane z urzędu w dniu udzielenia pomocy. Kontrola wykazała niedotrzymanie tego terminu w odniesieniu do 3 beneficjentów pomocy, przy czym w przypadku [...]³⁶ zaświadczenia o pomocy *de minimis* [...]³⁷ Urząd wystawił dopiero w dniu 22 marca 2010 r., gdy termin wypadł odpowiednio w dniach 15.01.2008 r., 15.01.2009 r. i 15.01.2010 r.

5. Kontrola wybranych operacji związanych z transferem zasobów ze środków finansowych Gminy do spółek kapitałowych wskazuje na brak analizy działań [...]³⁸ pod względem przepisów o pomocy publicznej. Konieczność dokonania takiej analizy pod kątem wystąpienia przesłanek określonych w art. 107 ust. 1 TFUE wynikała z bezsprzecznego uznania [...]³⁹ jako przedsiębiorstwa na potrzeby unijnego prawa konkurencji, ze względu na prowadzenie działalności [...]⁴⁰, która jest kwalifikowana jako działalność gospodarcza. W takiej sytuacji udzielane [...]⁴¹ przez władze publiczne (Gminę Wrocław) wsparcie (pomoc) powinna być w pełni zgodna z przepisami TFUE o pomocy państwa. Bezsporne pozostaje wystąpienie 3 przesłanek wynikających z art. 107 ust. 1 TFUE, tj. selektywności, możliwość zakłócenia konkurencji i wpływania na wymianę gospodarczą między krajami członkowskimi UE (wystarczy potencjalny wpływ). Tak więc dla ustalenia, czy w związku z [...]⁴² przez Miasto Wrocław nie było konieczności zastosowania przepisów o pomocy publicznej konieczna była analiza i weryfikacja czy wsparcie takie (przysporzenie) nie miało charakteru „uprzywilejowującego”, a więc czy nie było wsparciem przyznawanym na korzystniejszych niż rynkowe warunkach. Przyjętą praktyką na obszarze Unii Europejskiej jest, aby wszelkie działania państwa (gminy) wspierające określone przedsiębiorstwa [...]⁴³ były porównywane oraz zestawiane z analogicznymi działaniami podejmowanymi przez hipotetycznego prywatnego inwestora działającego w warunkach rynkowych (tzw. test prywatnego inwestora). Komisja (WE) przyjmuje w takiej sytuacji utrwalone stanowisko, że działania państwa pozostające w zgodności z hipotetycznymi zachowaniami, jakich można by się w danym przypadku spodziewać po prywatnym rynkowym inwestorze, nie budzą żadnych wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z art. 107 ust. 1 TFUE i wówczas nie ma żadnych powodów zakazywać państwom członkowskim ich podejmowania. Z kolei zdaniem Komisji (WE) pomoc państwa występuje wówczas, gdy władze publiczne dostarczają danej spółce kapitał w okolicznościach, które nie byłyby akceptowalne dla prywatnego inwestora działającego na normalnych rynkowych warunkach ekonomicznych. Brak takiej oceny ze strony Miasta

³⁵ Dz. U. Nr 53, poz. 354 ze zm.

³⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

³⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

³⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

³⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁴⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁴¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁴² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁴³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

Wrocław, nie pozwalał na stwierdzenie, czy [...]⁴⁴ podlegało przepisom o pomocy publicznej (co wiązałoby się z koniecznością zastosowania się do wymogów art. 108 ust. 3 TFUE w zakresie notyfikacji do Komisji (WE) przed udzieleniem pomocy [...])⁴⁵. W razie zaś braku notyfikacji pomoc może być uznana przez Komisję (WE) za pomoc przyznaną bezprawnie w rozumieniu art. 1 lit. f rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE⁴⁶. (np. po działaniach podjętych przez konkurentów beneficjenta pomocy). To zaś z kolei rodzi konsekwencje określone w rozdziale III rozporządzenia nr 659/1999, w tym zagrożenie powstania obowiązku zwrotu przez beneficjenta kwoty stanowiącej równowartość przedmiotowej pomocy publicznej wraz z odsetkami przy 10-letnim okresie przedawnienia.

W wyniku kontroli ustalono także, że przekazując w latach 2008-2009 środki z budżetu Gminy na [...]⁴⁷ nie zapewniono systemu ewidencji księgowej pozwalającego na jednoznaczne określenie, że środki te były przeznaczone wyłącznie na finansowanie działalności spółki związanej z realizacją usług w ogólnym interesie gospodarczym (wyeliminowanie subsydiowania skrośnego⁴⁸ działalności komercyjnej). [...]⁴⁹ Według norm prawa unii europejskiej⁵⁰ w odniesieniu do przedsiębiorstw realizujących usługi w ogólnym interesie gospodarczym (zadania publiczne) istotne jest m.in., by środki przekazywane przez państwo (gminy) tym przedsiębiorcom nie wykraczały poza to co jest konieczne do zagwarantowania efektywnego wykonania zadań publicznych. W praktyce oznacza to, że kompensata za wykonywanie zadań w ogólnym interesie gospodarczym (zadań publicznych) nie powinna przekraczać wysokości, która jest niezbędna do pokrycia całości lub części kosztów związanych z ich realizacją przy uwzględnieniu wpływów i racjonalnego zysku. Kontroli NIK nie udzielono wyjaśnień na temat przyczyn i okoliczności ocenionego powyżej stanu.

6. W wyniku kontroli zidentyfikowano nieujawnioną przez Urząd w sprawozdawczości pomoc publiczną udzieloną w związku z odraczaniem⁵¹ i rozkładaniem na raty należności w kwocie co najmniej 1.175,3 tys. zł z tytułu opłaty za usunięcie drzew lub krzewów w łącznej. przewidzianej w art. 84 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵². Wydawane w badanym okresie na podstawie art. 87 ust 6 i 7 ww. ustawy decyzje administracyjne nie były przez służby Urzędu analizowane pod kątem

⁴⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁴⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁴⁶ Dz. Urz. WE 1999, L 83/1.

⁴⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁴⁸ Finansowanie działalności komercyjnej środkami pozyskanymi z działalności w ogólnym interesie gospodarczym.

⁴⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁵⁰ Pkt 20 - 23 Komunikatu Komisji z 2001 r. w sprawie usług użyteczności publicznej w Europie (Dz. Urz. WE C 17 z 19.01.2001 r.) oraz wyrok ETS w sprawie C 280/00 Altamark Trans GmbH.

⁵¹ Przesuwania terminu płatności.

⁵² Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

przepisów prawa pomocowego. Nie można uznać argumentacji wskazanej w czasie kontroli, iż cyt. „... rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności nie jest pomocą publiczną, ponieważ z mocy ustawy przysługuje wszystkim (także osobom fizycznym)....”, gdyż jedynym kryterium rozstrzygającym o zaliczeniu danego działania wobec przedsiębiorcy związanego z korzyścią finansową jest wystąpienie wszystkich (4) przesłanek ustalonych przepisem art. 107 ust. 1 TFUE. Dla takiej oceny nie ma natomiast znaczenia jednoczesne korzystanie z takich przywilejów przez osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami w rozumieniu unijnego prawa konkurencji.

Wyniki szczegółowego badania wskazują, że decyzje Prezydenta Wrocławia w tym zakresie wydane dla [...] ⁵³ w dacie ich wydania spełniały wszystkie przesłanki udzielenia pomocy publicznej ustalone przepisem art. 107 ust. 1 TFUE i w związku z tym projekty tych decyzji powinny zostać notyfikowane jako pomoc indywidualna (z uwzględnieniem pomocy *de minimis*). Konieczność analizy pod względem występowania pomocy publicznej dotyczyło także pozostałych decyzji [...] ⁵⁴ wydanych przedsiębiorcom [...] ⁵⁵ w postaci rozłożenia na raty opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz odroczenia tychże opłat na łączną kwotę 14.752,0 tys. zł. W przypadku pomocy publicznej udzielanej w formie rozłożenia na raty bądź odroczenia ekwiwalent pomocy brutto (EDB) należało ustalić według zasad wynikających z § 4 pkt 13 i pkt 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach ⁵⁶.

7. Na podstawie umowy użytkowania [...] ⁵⁷ Miasto Wrocław w trybie bezprzetargowym przekazało [...] ⁵⁸. Stawka opłaty za użytkowanie w wysokości 3% wartości nieruchomości [...] ⁵⁹ ustalona została w oparciu o stawkę ustaloną przez Zarząd Miasta Wrocławia w § 3 ust. 2 Uchwały Nr 630/98 dla pozostałych nieruchomości gruntowych oddawanych w użytkowanie w trybie **bezprzetargowym** na okres przekraczający 3 lata w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia Nr XLIX/697/98 z dnia 27 lutego 1998 r. ze zm. ⁶⁰.

8. W świetle wskazanych wyżej nieprawidłowości należy zwrócić uwagę na organizację Urzędu w latach 2008-2010 w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy publicznej. Zadania związane z udzielaniem i sprawozdawaniem pomocy publicznej (poza Programami pomocowymi) nie zostały przypisane postanowieniami Regulaminu Organizacyjnego do obszaru działania

⁵³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁵⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁵⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁵⁶ Dz. U. Nr 194, poz. 1983 ze zm.

⁵⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁵⁸ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁵⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁶⁰ W sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Wrocław.

pozafinansowych (merytorycznych) komórek organizacyjnych Urzędu. Komórki merytoryczne nie wykazywały inicjatywy do współpracy z Zespołem Pomocy Publicznej⁶¹ celem uzyskania wsparcia dla działalności prowadzonej w obszarze udzielenia pomocy publicznej. Służby Urzędu w badanym okresie nie przeprowadzały kontroli i zadań audytowych obejmujących zagadnienia udzielenia pomocy publicznej przedsiębiorcom.

Przekazując powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Dokonanie oceny transakcji [...] ⁶² w zakresie przepisów o pomocy publicznej, szczególnie wystąpienia przesłanki wynikającej z art. 107 ust. 1 TFUE związanej z przysporzeniem na warunkach korzystniejszych niż rynkowe.**
- 2. Zapewnienie rzetelnej weryfikacji formalnej dokumentów składanych przez przedsiębiorców w postępowaniach o udzielenie pomocy publicznej oraz zintensyfikowanie działań podejmowanych na rzecz weryfikacji i monitorowania spełnienia przez beneficjentów pomocy publicznej warunków określonych w Programach gminnych, w tym zwłaszcza poprzez planowanie i wykonywanie kontroli w tym zakresie.**
- 3. Żądanie od podatników ubiegających się o pomoc publiczną w ramach Programu *de minimis* wprowadzonego uchwałą Rady nr XXXI/2267/04 dokumentów wynikających z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis*, celem dokonania analizy ich sytuacji finansowej oraz zapewnienie niezwłocznego wystawiania zaświadczeń o udzielonej pomocy *de minimis*.**
- 4. Zapewnienie systemu rozliczenia środków finansowych przekazywanych przez Miasto Wrocław podmiotom realizującym usługi w ogólnym interesie gospodarczym (zadania publiczne) pozwalającego na wyeliminowanie jednoczesnego finansowania z tych środków prowadzonej przez te podmioty dodatkowo działalności komercyjnej (subsydiowania skrośnego).**
- 5. Dokonanie analizy wydanych w badanym okresie decyzji o rozłożeniu na raty lub przesunięciu terminu płatności opłat za usunięcie drzew i krzewów w celu ujawnienia przypadków udzielenia na ich podstawie pomocy publicznej przedsiębiorcom oraz stwierdzenia o jej dopuszczalności w świetle przepisów pomocowych.**

⁶¹ Komórka organizacyjna wyodrębniona w strukturze organizacyjnej Wydziału Podków i Opłat, a od 1 maja 2010 r. Wydziału Finansowego.

⁶² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

6. Wzmożenie nadzoru nad sposobem udzielenia pomocy publicznej przez służby Urzędu, w tym w szczególności poprzez ujęcie problematyki udzielenia pomocy publicznej w wewnętrznych uregulowaniach organizacyjnych oraz w planowanym zakresie zagadnień podlegających kontroli wewnętrznej i audytowi.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje kierownikowi jednostki kontrolowanej⁶³ prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁶³ W rozumieniu art. 2a pkt 3 ustawy o NIK.