



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-11-05/2011
P/11/177

Wrocław, dnia 15 czerwca 2012 r.

**Pan
Kazimierz Putyra
Burmistrz
Miasta i Gminy Jelcz
- Laskowice**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*(tekst ujednoczony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Nr 39/2012
Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z dnia 4 września 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 Miasta i Gminy w Jelczu - Laskowicach, zwany dalej „Urzędem” oraz spółkę [...]², w zakresie pomocy publicznej świadczonej przez Gminę Jelcz - Laskowice w latach 2008 - 2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli Najwyższa Izba Kontroli - na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK - przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Urząd zadań związanych z udzielaniem pomocy publicznej w latach 2008-2010. Przedstawioną ocenę ogólną uzasadniają opisane poniżej nieprawidłowości związane głównie z: [1] niezgodnym z prawem podatkowym i pomocowym ustalaniu programów pomocowych, [2] nierzetelnym wykazywaniem danych w sprawozdaniach o udzielonej pomocy.

Dz.U. z 2012r., 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.

1. W badanym okresie 2008-2010 Gmina Miejska Jelcz - Laskowice udzieliła 12 przedsiębiorcom pomocy publicznej na łączną kwotę 6.712,0 tys. zł. Przedmiotowa pomoc udzielana była na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Jelczu - Laskowicach: [1] Nr LI/432/2002 z dnia 6 września 2002 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości na terenie Miasta i Gminy Jelcz- Laskowice, [2] Nr X/74/2007 z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie udzielenia przedsiębiorstwom pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji lub tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości, [3] Nr XXVII/187/2008 z dnia 26 września 2008 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy *de minimis* dla przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje na terenie Miasta i Gminy Jelcz - Laskowice.

1.1. W odniesieniu do programu pomocowego przyjętego uchwałą nr U/432/2002 z dnia 6 września 2002 r. okres obowiązywania od 1 stycznia 2003 r. do 2 sierpnia 2007 r. pomoc udzielana do kontroli NIK w grudniu 2011 r.) uzyskano opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK) wymaganą przepisem art. 24 ust. 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców³ potwierdzającą zgodność projektu tej uchwały z przedmiotową ustawą. Nie zachowano natomiast wymogu wynikającego z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców⁴ (z dniem 6 października 2002 r. zastąpiła ustawę z 30 czerwca 2000 r.) w zakresie uzyskania opinii Prezesa UOKiK o zgodności tego programu z nowymi warunkami udzielania pomocy wprowadzonymi na podstawie tejże ustawy. Potwierdzenie takiej zgodności w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. tj. do 6 kwietnia 2003 r. było warunkiem koniecznym dla legalnego udzielania pomocy na podstawie tego programu. W oparciu o program nr LI/432/2002 udzielano pomocy publicznej także po akcesji Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) bez wypełnienia warunku uznania tej pomocy za pomoc istniejącą w trybie przewidzianym w ust. 1 i 2 pkt 3 *Polityka Konkurencji* Załącznika IV do Aktu Przystąpienia⁵. W praktyce warunkiem uznania ww. pomocy za istniejącą i w związku z tym za zwolnioną z obowiązku notyfikacji do Komisji Europejskiej (WE) wynikającego z art. 108 ust. 3 TFUE, było ujęcie przedmiotowej uchwały w wykazie istniejących środków pomocowych przedkładanym Komisji (WE) (przez UOKiK w imieniu państwa polskiego) i nie wyrażenie sprzeciwu przez tę Komisję w ciągu 3 miesięcy od dnia otrzymania kompletnej informacji dotyczącej tego środka pomocowego. Bez wypełnienia tego warunku pomoc udzielana na podstawie uchwały Nr LI/432/2002 po wejściu Polski do Unii Europejskiej stanowiła nową pomoc w rozumieniu art. 1 lit. c Rozporządzenia Rady (WE) Nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE⁶ i w związku z tym dla legalności jej stosowania wymagała

³ Dz.U. z 2000 Nr 60, poz. 704 ze zm..

³Dz.U.z2002r. Nr 141, poz. 1177 ze zm.

⁵ Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej - Dz.Urz.. UE L 236 z 23.09.2003, s.33

⁶ Dz.Urz. WE L 83 z 27.03.1999 r., s.1

notyfikacji do Komisji Europejskiej na podstawie art. 108 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TWUE)⁷. Brak notyfikacji przedmiotowego programu pomocowego może skutkować uznaniem przez Komisję (WE) pomocy udzielonej na jego podstawie za „pomoc przyznaną bezprawnie” w rozumieniu art. 1 lit. f) rozporządzenia Rady Europejskiej nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (np. na wniosek konkurentów beneficjentów pomocy, którzy takiej pomocy nie uzyskali). To zaś z kolei rodzi konsekwencje określone w rozdziale III rozporządzenia nr 659/1999, w tym zagrożenie powstania obowiązku zwrotu przez beneficjentów kwoty stanowiącej równowartość przedmiotowej pomocy publicznej wraz z odsetkami z 10-letnim okresem przedawnienia⁸.

Powyższe dotyczyło pomocy publicznej udzielonej 8 przedsiębiorcom na łączną kwotę 14.610,6 tys. zł⁹.

1.2. W przypadku programu przyjętego na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Jelczu - Laskowicach Nr X/74/2007 z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie udzielenia przedsiębiorstwu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji lub tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją, w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości (obowiązuje od 3 sierpnia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r., zgłoszenie realizacji inwestycji do końca 2010 r.¹⁰), uzyskano opinię Prezesa UOKiK w trybie art. 14 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹¹ potwierdzającą zgodność projektu programu z obowiązującym wówczas rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1628/2006¹².

1.3. Przyjmując na podstawie uchwały Rady Miejskiej Jelcza-Laskowic Nr XXVII/187/2008 z dnia 26 września 2008 r. program pomocy *de minimis* zachowano wymóg wynikający z art. 7 ust 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o pomocy publicznej, co do przedłożenia projektu tej uchwały Prezesowi UOKiK celem przedstawienia ewentualnych zastrzeżeń, co do przejrzystości zasad udzielania pomocy. Wniesione przez Prezesa UOKiK, ale po upływie wymaganego 14-dniowego terminu, zastrzeżenia oraz uwagi Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w ramach nadzoru prawnego, dotyczące m.in. nieprawidłowego odesłania do nieobowiązującego rozporządzenia Komisji (WE) nr 364/2004 z dnia 25 lutego 2004 r. niewłaściwego zastosowania art. 2 ust 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*¹³

⁷ Z dniem 1 grudnia 2009 r. wszedł w życie podpisany w dniu 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., s.1) . Zgodnie z art. 2 Traktatu z Lizbony, dotychczasowe oznaczenie „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską» (TWE) zostało zastąpione oznaczeniem »Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)

⁸ Zgodnie z art. 15 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 kompetencje Komisji (WE) w zakresie windykacji podlegają 10-letniemu okresowi przedawnienia.
światach 2003-2011

¹⁰ Do dnia 31 grudnia 2010 r. należało dokonać zgłoszenia realizacji inwestycji, w odniesieniu do inwestycji w wyniku realizacji, których miał nastąpić przyrost netto etatów w całym przedsiębiorstwie zgodnie z § 4A uchwały oraz realizację inwestycji na podstawie § 4 uchwały.

¹¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

¹² Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1628/2006 z dnia 24 października 2006 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej {Dz. Urz. UE L 302 z 01.11.2006 r., s. 29),

odnoszącego się do limitu pomocy *de minimis*, zostały uwzględnione w listopadzie 2008 r. poprzez zmianę treści uchwały Nr XXVII/187/2008.

1.4. Badania kontrolne wykazały, że w uchwałach nr LI/432/2002 z dnia 6 września 2002 r., nr X/74/2007 z dnia 29 czerwca 2007 r. nr XXVII/187/2008 z dnia 26 września 2008 r. Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach ustaliła pomoc publiczną w formie ulg oraz zwolnień podatkowych, podczas gdy zgodnie z art. 217 Konstytucji RP określenie zasad przyznawania ulg może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy i nie można ich ustalić na podstawie prawa miejscowego. Na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁴ Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach uprawniona jest jedynie do wprowadzenia innych zwolnień przedmiotowych niż określone w art. 7 ust. 1 (do dnia 31 grudnia 2002 r. art. 7 ust. 2 przewidywał uprawnienie do wprowadzania innych zwolnień niż określone w art. 7 ust. 1), natomiast uprawnienia w zakresie udzielania ulg podatkowych, wynikające m.in. z art. 67a i 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), należą do wyłącznej kompetencji Burmistrza.

1.5. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu realizacji obowiązku wynikającego z art. 90 ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵ w zakresie przedkładania do nadzoru prawnego Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu i Wojewodzie Dolnośląskiemu ww. uchwał w sprawie programów pomocy publicznej (w terminie 7 dni od uchwalenia).

2. W latach 2008-2010 Gmina Miejska Jelcz - Laskowice w oparciu o wskazane wyżej 3 programy pomocowe udzieliła pomocy publicznej 12 przedsiębiorcom na łączną kwotę 6.712,0 tys. zł¹⁶, w tym 5.525,2 tys. zł (82,3%) w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, 729,7 tys. zł (10,9 %) pomocy na zatrudnienie, 457,1 tys. zł (6,8 %) pomocy *de minimis*. Badając 12 postępowań związanych z udzieleniem pomocy publicznej w odniesieniu do 11 przypadków dotyczących pomocy na łączną kwotę 6.603,3 tys. zł (98,3% próba co do wartości, 14.942,9 tys. zł w latach 2003-2011) stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia.

2.1. [...] ¹⁶.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. warunkiem uznania pomocy udzielanej na podstawie uchwały nr LI/432/2002 z dnia 6 września 2002 r. jako pomocy istniejącej, niepodlegającej w związku z tym obowiązkowi notyfikacji do Komisji (UE) w ramach art. 108 ust. 3 TFUE, było przedłożenie tej uchwały Komisji (UE) w trybie przewidzianym w ust. 1 i 2 pkt 3 *Polityka Konkurencji* Załącznika IV do Aktu Przystąpienia, czego Gmina Jelcz-Laskowice nie uczyniła (opis w pkt 1.1.). W takim przypadku, każda pomoc udzielona na podstawie uchwały nr LI/432/2002 z dnia 6 września 2002 r. po 1 maja 2004 r., [...] ¹⁷ może zostać uznana przez

^v Dz.Urz. UE L 379 z 28.12.2006r, s.5. 's Dz.U. z 2010 r. Nr 95. poz. 613 ze zm.

¹⁵Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

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

Komisję (UE) za przyznaną bezprawnie, bo na podstawie programu ustalającego pomoc publiczną uznawaną za wskazanych wyżej powodów jako nowa pomoc, wymagająca notyfikacji do Komisji (UE) w ramach obowiązku wynikającego z art. 108 ust. 3 TFUE, czego nie uczyniono. Ocena ta znajduje potwierdzenie w opinii uzyskanej przez NIK w czasie kontroli od UOKiK. Ponadto Urząd nie monitorował intensywności pomocy publicznej udzielonej [...] ¹⁸, bowiem nie uzyskał informacji w zakresie kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą oraz pomocy uzyskanej przez tego przedsiębiorcę na realizację tej inwestycji z innych źródeł (kumulacja pomocy). Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Pana Burmistrza, iż Urząd nie musiał monitorować pomocy udzielonej [...] ¹⁹. Do realizacji obowiązków w tym zakresie zobowiązany był bowiem każdy z podmiotów udzielających pomocy w rozumieniu art. 2 pkt 12 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o pomocy publicznej, gdyż było to niezbędne aby zapewnić udzielanie pomocy w wysokości zgodnej z aktualną mapą pomocy regionalnej, do czego zobowiązywał przepis art. 10 ust. 1 tejże ustawy. Obowiązek gromadzenia oraz przechowywania przez 10-letni okres dokumentacji związanej z udzieloną pomocą w tym informacji umożliwiających ustalenie dokładnej kwoty kosztów kwalifikowanych ustalony został także poprzez zapis art. 10 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) ²⁰ (poprzednio art. 7 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1628/2006).

Badania kontrolne wykazały również, iż w odniesieniu do korekty deklaracji za 2004 r. złożonej przez [...] ²¹ Urząd realizujący zadania organu podatkowego nie wypełnił obowiązków wynikających z art. 272 Ordynacji podatkowej tj. nie zweryfikował złożonej korekty deklaracji na podatek od nieruchomości oraz nie wprowadził do ewidencji księgowej zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ²² odpisu podatku od nieruchomości a tym samym nie dokonał korekty kwoty udzielonego zwolnienia [...] ²³. Nieprawidłowość ta znalazła również odzwierciedlenie w sprawozdawczości o udzielonej pomocy publicznej przekazywanej do UOKiK, gdzie zawyżono kwotę zwolnienia udzielonego [...] ²⁴. Do kontroli NIK w grudniu 2011 r. nie wprowadzono zmian w tym zakresie w Systemie Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy Publicznej (SHRIMP). Także dane wykazane w SHRIMP dotyczące pomocy udzielonej temu przedsiębiorcy w 2010 r. odbiegały od stanu faktycznego [...] ²⁵. W tym przypadku stosownych korekt dokonano w trakcie kontroli NIK.

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

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

¹⁵ Dz.Uz.UEL214z 9.08.2008 r.

²¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

¹⁷ Dz.U. z 2009 r. Nr 152. poz. 1223 ze zm.

²³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

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

²⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

2.2. W latach 2006-2008 na podstawie § 2 ust. 3 uchwały nr LI/432/2002 z dnia 6 września 2002 r. udzielono [...]²⁶ pomocy publicznej [...] w związku z utworzeniem nowych miejsc pracy w wyniku realizacji nowych inwestycji odwołując się do zasad wynikających z art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudniania²⁸. Urząd realizujący zadania organu podatkowego nie posiadał danych wobec [...] w zakresie kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą a tym samym nie monitorował intensywności udzielonej pomocy w stosunku do warunków wynikających z art. 4 ust. 3 i 4 rozporządzenia Komisji (WE) 2204/2002. Ustalenie tych danych miało zasadnicze znaczenie, bowiem pułap pomocy na zatrudnienie udzielanej na podstawie art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) 2204/2002 był znacznie ograniczony, gdyż stanowił procent kosztów płac przez okres dwóch lat odnoszących się do zatrudnienia wyłącznie nowych pracowników, którzy: [1] nigdy nie mieli pracy, [2] stracili ją, [3] tracą obecnie poprzednią pracę.

Urząd od 2008 r. nie realizował również obowiązku wynikającego z zapisu § 2 ust. 7 uchwały Nr LI/432/2002 z dnia 6 września 2002 r.³⁰ w zakresie corocznej weryfikacji warunku otrzymania pomocy związanego z utrzymaniem przez [...] zatrudnienia na zadeklarowanym poziomie odpowiednio min. 76 i 55 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty w okresie 5 lat od dnia udzielenia pomocy,. Przy czym w przypadku [...] obowiązek ten w dalszym ciągu nie był realizowany pomimo pisemnego upomnienia przekazanego przez Urząd w maju 2008 r.

Ponadto przedsiębiorcom tym udzielono pomocy publicznej pomimo niewypełnienia obowiązku wynikającego z art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o pomocy publicznej³³ w zakresie przedłożenia (w dniu złożenia wniosków o udzielenie pomocy) informacji o otrzymanej dotychczas pomocy publicznej, zawierającej w szczególności dane o dacie jej udzielenia, podstawie prawnej, formie i przeznaczeniu. Według zapisów art. 37 ust. 5 tejże ustawy do czasu przedłożenia takiej informacji pomoc nie mogła być udzielana.

W wyniku kontroli NIK Urząd uzyskał od ww. przedsiębiorców dokumentację w przedmiocie kwalifikowanych kosztów zatrudnienia zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2204/2002 oraz dane potwierdzające utrzymanie zatrudnienia w okresie od stycznia 2008 r. do grudnia 2010 r. na wymaganym poziomie.

Kontrola wykazała również nierzetelne ujmowanie danych o udzielonej pomocy publicznej w sprawozdaniach przedkładanych UOKiK. W odniesieniu do [...] nie ujęto kwoty 80,7 tys. zł pomocy publicznej udzielonej w 2006

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

²⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.
²⁸ Dz. Uch. WE L 337z 13 grudnia 2002 r.

²⁹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

³⁰ Organ podatkowy ustalił utrzymanie przez przedsiębiorcę zatrudnienia tylko w odniesieniu 2006 r. i 2007 r.

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

³² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

³³ Dz.U. z 2004 r. Nr 123, poz. 1291 ze zm.

³⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

r. oraz nie dokonano korekty pomocy udzielonej w 2007 r. o kwotę 8,9 tys. zł. Natomiast w przypadku [...]³⁵ w sprawozdaniu za 2007 r. zaniżono kwotę udzielonej pomocy o 184,6 tys. zł. W wyniku kontroli NIK dokonano stosownych korekt w systemie ewidencji SHRIMP, z wyjątkiem pomocy udzielonej w 2007 r. [...]³⁶, gdzie w systemie pod datą 17 stycznia 2008 r. uwidoczniło kwotę 470.658,00 zł przy prawidłowej 450,011,37 zł.

2.3. Na podstawie § 2 ust. 3 i 5 uchwały Nr LI/432/2002 z dnia 6 września 2002 r. w latach 2006-2009 Gmina udzieliła pomocy *de minimis* w formie ulg i zwolnień z podatku od nieruchomości 5 przedsiębiorcom, [...]³⁷ na łączną kwotę 348,8 tys. zł.

Badania kontrole wykazały, że w przypadku pomocy *de minimis* udzielonej [...]³⁸ na łączną kwotę 211,2 tys. zł nie zachowano wymogów wynikających z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o pomocy publicznej. Udzielono bowiem pomocy, pomimo nie przedłożenia przez tych przedsiębiorców wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy, wszystkich zaświadczeń (oświadczeń) o pomocy *de minimis*, jakie przedsiębiorcy ci otrzymali w ciągu 3 ostatnich lat poprzedzających dzień złożenia tego wniosku.

W świetle zapisów art. 37 ust. 7 (wcześniej ust. 5) przywołanej wyżej ustawy do czasu przedłożenia zaświadczeń (oświadczeń) nie można było udzielić pomocy *de minimis*. Na podstawie tych zaświadczeń Urząd realizujący obowiązki przypisane podmiotowi udzielającemu pomocy powinien zweryfikować, czy w momencie przyznania pomocy limit (pułap) pomocy *de minimis* ustalony przez Radę Miejską Jelcza-Laskowic na kwotę równoważną 100 tys. euro w ciągu bieżącego roku podatkowego oraz dwóch poprzedzających go lat podatkowych nie został przekroczony. Według pkt 17 preambuły i art. 3 ust.1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (wcześniej rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*²²) -przyznanie pomocy *de minimis* powinno nastąpić dopiero po starannym sprawdzeniu i utwierdzeniu się, że nie podniesie ona łącznej kwoty pomocy *de minimis* do poziomu przekraczającego pułap pomocy. Urząd nie dopełnił również obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o pomocy publicznej, bowiem nie wydał zaświadczeń o udzielonej pomocy *de minimis* przedsiębiorcy [...]³⁹. Ponadto zaświadczenia o uzyskaniu pomocy *de minimis* przez [...]⁴⁰ Urząd wydał z opóźnieniem od 11 do 34 miesięcy. Zgodnie z postanowieniami § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis*²³, jak również obowiązującego od dnia 5 kwietnia 2004 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w

³⁵ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

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.

rolnictwie lub rybołówstwie²⁴ zaświadczenia te winny być wydane najpóźniej w terminie 2 miesięcy od dnia dzielenia pomocy publicznej.

Dodatkowo w żadnym z trzech lat objętych badaniem Urząd nie podjął działań mających na celu ustalenie, czy 4 przedsiębiorcy objęci pomocą *de minimis* [...] ⁴¹ nie znajdowali się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw znajdujących się a trudnej sytuacji²⁵, W świetle uregulowań art. 1 ust. 1 lit. h) (pkt 7 preambuły) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 pomoc *de minimis* nie mogła być udzielana przedsiębiorcy w trudnej sytuacji ekonomicznej.

W odniesieniu do wszystkich przedsiębiorców objętych pomocą *de minimis*, Urząd realizujący zadania organu podatkowego nie zweryfikował w ramach obowiązku wynikającego z § 2 ust. 3 i 5 uchwały Nr LI/432/2002 z dnia 6 września 2002 r., czy przedsiębiorcy utrzymują zatrudnienie na zadeklarowanym poziomie, w każdym z trzech lat podatkowych objętych zwolnieniem lub ulgą, co było warunkiem koniecznym uzyskania pomocy (nie wypełnienie tego warunku wiązało się ze zwrotem pomocy publicznej). Takie stanowisko potwierdziła Regionalna Izba Obrachunkowa w trakcie postępowania prowadzonego w ramach odwołania złożonego przez [...] ⁴² Urząd monitorował jedynie utrzymanie zatrudnienia w okresie pierwszych 6 miesięcy objętych pomocą publiczną. Ponadto na podstawie § 2 ust. 3 i 5 uchwały Nr LI/432/2002 udzielono 4 przedsiębiorcom [...] ⁴³ pomocy publicznej w formie ulg podatkowych na łączną kwotę 180,5 tys. zł (opis w pkt 1,4.).

W sposób nieprawidłowy dokonano korekty w aplikacji SHRIMP kwot pomocy *de minimis* udzielonej w latach 2006 -2008 przedsiębiorcy [...] ⁴⁴ w odniesieniu do daty udzielenia pomocy - po zmianie kwot udzielonej pomocy ze względu na niezachowanie warunku co do poziomu zatrudnienia, w systemie uwidoczniono datę tej zmiany jako dzień przyznania pomocy, zamiast pozostawić pierwotne daty przyznania pomocy, a zmienić (obniżyć) jedynie kwoty przyznanej pomocy.

2.4. Na podstawie § 1 uchwały Rady Miejskiej Jelcza-Laskowic Nr X/74/2007 z dnia 29 czerwca 2007 r. w okresie od 14 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r. udzielono [...] ⁴⁵ regionalnej pomocy inwestycyjnej w formie ulgi z podatku od nieruchomości [...] ⁴⁶.

Dodatkowo organ podatkowy nie wyegzekwował od [...] ⁴⁷ złożenia wraz z deklaracją podatkową w 2010 r. i 2011 r. informacji o innej pomocy publicznej oraz wsparciu ze środków publicznych otrzymanych na daną inwestycję lub o nieotrzymaniu takiej pomocy, na druku określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007

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.

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

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

r. w sprawie informacji o otrzymanej pomocy publicznej oraz informacji o nieotrzymaniu pomocy⁴⁸ (w 2011 r. na druku określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie⁴⁹), choć zobowiązywał do tego przepis § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr X/74/2007.

2.5. Na podstawie § 2 uchwały Nr XXVII/187/2008 z dnia 26 września 2008 r. w latach 2008 - 2010 udzielono przedsiębiorcy [...] ⁵⁰ (opis w pkt 1.4.).

2.6. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości przy udzielaniu w latach 2009 - 2011 pomocy *de minimis* [...] ⁵¹ na podstawie § 2 uchwały Nr XXVI 1/187/2008 osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą [...] ⁵². W sposób prawidłowy, bo z zachowaniem zasad wynikających z ww. uchwały, dokonano weryfikacji warunków uzyskania pomocy wynikających z programu.

3. Kontrola dokumentacji związanej z udzielaniem pomocy *de minimis* dla 8 przedsiębiorców²⁸ nie wykazała nieprawidłowości w przedmiocie przekroczenia maksymalnej kwoty pomocy *de minimis* o równowartości 200 tys. euro, jaka mogła być udzielona podmiotowi gospodarczemu w okresie 3 lat podatkowych. Badanie kontrolne wykazały przypadek, w którym Urząd udzielił osobie prawnej pomocy *de minimis* [...] ⁵³ pomimo nie przedłożenia dokumentów finansowych za okres 3 lat świadczących o sytuacji finansowej przedsiębiorcy, wymaganych 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* 2Q. W tej sytuacji pomoc została udzielona z naruszeniem art. 37 ust. 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o pomocy publicznej, który zakazywał udzielania pomocy do czasu przekazania wymaganych dokumentów.

4. Badanie jednego przypadku negatywnego rozpatrzenia w badanym okresie przez Pana Burmistrza wniosku przedsiębiorcy o przyznanie regionalnej pomocy inwestycyjnej na podstawie programu przyjętego uchwałą Nr W/4/2007 z dnia 29 czerwca 2007 r. potwierdziło zasadność odmowy. Zgodnie z postanowieniami § 10 ust. 1 uchwały, zwolnieniu z podatku od nieruchomości na podstawie uchwały nie podlegały budowle i budynki lub ich części związane z działalnością handlową o powierzchni powyżej 500 m².

5. Elektroniczny system monitorowania pomocy publicznej SHRIMP (System Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy Publicznej) wprowadzono z zachowaniem terminu wymaganego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2009 r. w sprawie przekazywania sprawozdań o udzielonej

⁵⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁵¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

⁵² Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

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

pomocy publicznej i informacji o nieudzielaniu takiej pomocy z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP, tj. od III kw. 2009 r.³⁰ W okresie poprzedzającym otrzymanie uprawnień do korzystania z aplikacji SHRIMP, Urząd przekazywał sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej Prezesowi UOKiK pocztą elektroniczną za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

6. Biorąc pod uwagę powyższe nieprawidłowości należy zwrócić uwagę, że w badanym okresie przeprowadzono tylko jedną kontrolę na miejscu u beneficjenta pomocy, nie przeprowadzono żadnej kontroli wewnętrznej, jak również nie objęto badaniem audytowym oraz nie zidentyfikowano obszaru ryzyka zadań wykonywanych przez Wydział Opłat i Podatków Urzędu w zakresie udzielania pomocy publicznej.

Dodatkowo organizację funkcjonowania kontroli zarządczej, jak również instrukcję w sprawie zarządzania ryzykiem w Gminie Jelcz - Laskowice, wprowadzono w październiku 2010 r., w sytuacji gdy przepis art. 68 i 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.¹ (obowiązywała do 31 grudnia 2009 r.) zobowiązujący Pana Burmistrza do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej wprowadzony został z dniem 1 stycznia 2010 r.

7. Analiza wszystkich operacji kapitałowych w badanym okresie na łączną kwotę 6.160,5 tys. zł związanych z transferem zasobów finansowych z budżetu Miasta i Gminy Jelcz - Laskowice oraz aportem nieruchomości nie wykazała konieczności stosowania wobec nich przepisów o pomocy publicznej, gdyż nie wystąpiły wszystkie przesłanki wynikające z art. 107 ust. 1 TFUE⁵⁴. W wyniku kontroli ustalono jednak, iż przekazując w 2010 r. środki z budżetu Gminy na [...] ⁵⁵ 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 (wyeliminowania subsydiowania skrośnego⁵⁶). Środki te zostały wydatkowane na [...] ⁵⁷, w sytuacji gdy oprócz działalności w zakresie [...] ⁵⁸, Spółka uzyskała w 2010 r. przychody z prowadzenia działalności rynkowej (konkurencyjnej) [...] ⁵⁹. Według norm prawa unijnego⁶⁰, w odniesieniu do przedsiębiorstw realizujących usługi w ogólnym interesie gospodarczym (zadania publiczne), istotne jest m.in., by środki przekazywane przez państwo (gminy) przedsiębiorcom na realizację zadań publicznych

⁵⁴ 1) przysporzenie na rzecz określonego podmiotu, na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. 2) selektywność ze względu na uprzywilejowanie, 3) występuje, lub może wystąpić zakłócenie konkurencji, 4) wpływa na wymianę gospodarczą między krajami członkowskimi UE

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

⁵⁶ Finansowanie działalności komercyjnej środkami pozyskanymi z działalności w ogólnym interesie gospodarczym

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 Wg 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 Altmark Trans GmbH,

³¹ Dz.U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.

nie wykraczały poza to, co jest konieczne do zagwarantowania ich efektywnego wykonania, tj. aby kompensata za wykonywanie zadań publicznych nie przekraczała wysokości, która jest niezbędna do pokrycia całości lub części kosztów związanych z ich realizacją przy uwzględnieniu wpływów i racjonalnego zysku.

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

1. **Zapewnienie na etapie przygotowywania projektów uchwał dla Rady Miejskiej Jelcza-Laskowic dotyczących udzielania pomocy publicznej stosowania jedynie dopuszczalnej prawnie formy w postaci zwolnienia z podatku od nieruchomości z wyeliminowaniem ulg podatkowych.**
2. **Ustalenie kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą i pułapu pomocy udzielanej [...] ⁶¹ celem bieżącej weryfikacji wysokości pomocy w odniesieniu do dopuszczalnego wskaźnika intensywności pomocy wynikającego z mapy pomocy regionalnej.**
3. **Wykazanie w systemie SHRIMP danych zgodnych ze stanem faktycznym, w tym wysokości pomocy publicznej udzielonej [...] ⁶²**
4. **Niewłoczne wydanie zaświadczeń o pomocy *de minimis* udzielonej przedsiębiorcy [...] ⁶³ oraz zapewnienie każdorazowego i terminowego wydawania takich zaświadczeń.**
5. **Każdorazowe ustalenie, czy przedsiębiorca ubiegający się o pomoc *de minimis* nie pozostaje w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw znajdujących się a trudnej sytuacji celem wyłączenia takich podmiotów z pomocy *de minimis* w świetle ograniczenia zawartego w art. 1 ust. 1 lit. h) (pkt 7 preambuły) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006.**
6. **Zapewnienie aby pomoc publiczna była udzielana z zachowaniem wymogu wynikającego z art. 37 ust. 7 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, tj. po przedłożeniu przez przedsiębiorcę wszystkich dokumentów wskazanych w art. 37 ust. 1 i 5 tejże ustawy.**
7. **Zintensyfikowanie działań mających na celu weryfikację i monitorowanie spełnienia przez beneficjentów pomocy publicznej i utrzymania warunków określonych w programach gminnych, w tym co do minimalnego okresu prowadzenia działalności po uzyskaniu pomocy oraz utrzymania**

⁶¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

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

⁶³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa: podstawa prawna tożsama z wskazaną w przypisie 2.

wymaganego stanu zatrudnienia m.in. poprzez planowanie i wykonywanie kontroli gminnych w tym zakresie.

8. Zapewnienie systemu rozliczenia środków finansowych przekazywanych przez Gminę Jelcz-Laskowice 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 skróśnego).

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach 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 kontrolowanej⁶⁴ prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

⁶⁴ W rozumieniu art. 2a pkt 3 ustawy o NIK