



Uchwała Nr 147/XII/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 26 maja 2022 r.

w sprawie uchwały Nr XLIV/1022/2022 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Zasad udzielania dotacji celowej na realizację projektu grantowego pn. „Likwidacja starych źródeł ciepła na paliwa stałe w Bielsku-Białej – etap I”, zwanych dalej Regulaminem Realizacji Projektu Grantowego

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr XLIV/1022/2022 z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Zasad udzielania dotacji celowej na realizację projektu grantowego pn. „*Likwidacja starych źródeł ciepła na paliwa stałe w Bielsku-Białej – etap I*”, zwanych dalej Regulaminem Realizacji Projektu Grantowego, z powodu istotnego naruszenia art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) oraz w związku z art. 251 - 253 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) i w nawiązaniu do art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.) - poprzez:

1) postanowienie, że granty będą udzielone mieszkańcom wybranym w 2021 roku do udziału w projekcie na inwestycję opisaną w złożonym wniosku wybranym w 2021 roku, podczas gdy zasady udzielania dotacji celowej, w tym kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji winny zostać uregulowane w stanowiącej akt prawa miejscowego uchwale organu stanowiącego, której przepisy po ich wejściu w życie, stanowią normatywną podstawę do dokonania wyboru inwestycji wraz z beneficjentami tych dotacji

– tym samym organ stanowiący nie wypełnił w sposób prawidłowy zakresu udzielonego mu upoważnienia ustawowego;

2) nieuprawnione uregulowanie:

a) zasad dotyczących monitorowania i kontroli,

b) zasad odzyskiwania grantów i ich wykorzystania niezgodnie z celami,

c) możliwości przejęcia praw i obowiązków przez spadkobiercę,

d) wymagań odnośnie braku zaległości wszystkich osób posiadających prawo do dysponowania nieruchomością zgłoszoną do projektu

– czym organ stanowiący naruszył upoważnienie ustawowe.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr XLIV/1022/2022 z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Zasad udzielania dotacji celowej na realizację projektu grantowego pn. „*Likwidacja starych źródeł ciepła na paliwa stałe w Bielsku-Białej – etap I*”, zwanych dalej Regulaminem Realizacji Projektu Grantowego, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 28 kwietnia 2022 r. W dniu 2 maja 2022 r. uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 3006. W dniu 12 maja 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 135/XI/2022 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wyżej wymienionej uchwały Rady Miejskiej w Bielsku-Białej.

Działając za podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) organ nadzoru w dniu 17 maja 2022 r. zwrócił się dodatkowo do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Bielsku-Białej i Prezydenta Miasta (pismem znak: WA-0712/70/22) o udzielenie wyjaśnień i dodatkowych danych w sprawie podjętej przez Radę Miejską w Bielsku-Białej uchwały, w tym dotyczących jej zakresu przedmiotowego. W myśl bowiem art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych

(Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) własność rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych w zakresie działalności nadzorczej - obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a organy nadzoru są obowiązane przestrzegać z urzędu swojej własności. Do tut. Izby wpłynęła odpowiedź od II Zastępcy Prezydenta Miasta Pana Adama Ruśniaka zawarta w piśmie znak: FE.042.5.2022 z dnia 23 maja 2022 r. W tym piśmie wyjaśniono, że przez grant należy rozumieć dotację celową w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, co według jednostki samorządu terytorialnego wynika bezpośrednio z § 2 ww. uchwały wskazującego, iż: *„środki finansowe przeznaczone na udzielenie dotacji celowej w formie grantów pochodzić będą ze źródła finansowania, o którym mowa w § 1, z uwzględnieniem kwoty wkładu własnego z budżetu Miasta Bielska-Białej”*, natomiast w treści załącznika do uchwały zrezygnowano z takiego doprecyzowania wobec jasnego przepisu § 2 uchwały. Kolegium Izby uznało zatem, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych podlega nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej.

Badanie nadzorcze uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 26 maja 2022 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie, którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uczestniczyli przedstawiciele jednostki samorządu terytorialnego, tj. Radca Prawny oraz Naczelnik Wydziału merytorycznego Urzędu Miasta w Bielsku-Białej.

Kolegium Izby prowadząc postępowanie, stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Kolegium podjęło uchwałę w następstwie dokonanych następujących ustaleń faktycznych i prawnych:

Rada Miejska w Bielsku-Białej na sesji w dniu 21 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr XLIV/1022/2022 z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Zasad udzielania dotacji celowej na realizację projektu grantowego pn. *„Likwidacja starych źródeł ciepła na paliwa stałe w Bielsku-*

Białej – etap I”, zwanych dalej Regulaminem Realizacji Projektu Grantowego. Przedmiotową uchwałę, jak wynika z jej podstawy prawnej, podjęto na podstawie przepisów:

- art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
- art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22, art. 403 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Według § 1 tej uchwały, Rada Miejska w Bielsku-Białej postanowiła przyjąć zasady udzielania dotacji celowej na realizację projektu grantowego pn. *„Likwidacja starych źródeł ciepła na paliwa stałe w Bielsku-Białej – etap I*”, zwane dalej Regulaminem Realizacji Projektu Grantowego, prowadzonego przy współfinansowaniu ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, Osi Priorytetowej IV *„Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna*”, Działania 4.6 *„Czyste Powietrze*”, Poddziałanie 4.6.1 *„Czyste Powietrze – konkurs*” - w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały. W § 2 tej uchwały uregulowano, że środki finansowe przeznaczone na udzielanie dotacji celowej w formie grantów pochodzić będą ze źródła finansowania, o którym mowa w § 1, z uwzględnieniem kwoty wkładu własnego z budżetu Miasta Bielska-Białej. Następnie w jej § 3, wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Bielska-Białej. Dalej w § 4 postanowiono, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, zaś według jej § 5, podjęta uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, co wobec jej ogłoszenia w dniu 2 maja 2022 r. oznacza, że uchwała ta weszła w życie w dniu 17 maja 2022 r. W stanowiącym załącznik do badanej uchwały Regulaminie Realizacji Projektu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uregulował w porządku zawartym na jego wstępie (w formie spisu treści) następujące zagadnienia:

- Słownik pojęć
- Rozdział 1. Przepisy ogólne
- Rozdział 2. Informacje o przeznaczeniu grantów
- Rozdział 3. Definicja Grantobiorcy oraz miejsca realizacji inwestycji
- Rozdział 4. Kryteria i termin wyboru Grantobiorców
- Rozdział 5. Tryb aplikowania o granty
- Rozdział 6. Informacje o trybie wypłacania grantów, w tym zakres wymaganej dokumentacji od Grantobiorcy oraz jej weryfikacja
- Rozdział 7. Informacje o wymogach w zakresie zabezpieczenia grantów

- Rozdział 8. Zasady dotyczące odzyskiwania grantów w przypadku ich wykorzystania niezgodnie z celami projektu grantowego
- Rozdział 9. Zasady dotyczące monitorowania i kontroli grantów, w tym w okresie trwałości
- Rozdział 10. Warunki i tryb przyznania grantu jako pomocy publicznej
- Rozdział 11. Przetwarzanie danych osobowych w projekcie
- Rozdział 12. Postanowienia końcowe
- Rozdział 13. Załączniki do regulaminu

Tytuł badanej uchwały, mówiący o dotacjach, jej przepisy §§ 1 i 2 stanowiące o przyjęciu zasad udzielania dotacji celowych oraz o środkach przeznaczonych na udzielanie dotacji celowych, jak i zawarta w podstawie prawnej delegacja ustawowa do podjęcia przez organ stanowiący tej uchwały - wskazująca na art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, jak i udzielone przez II Zastępcę Prezydenta Miasta wyjaśnienia potwierdzają w ocenie Kolegium, jej charakter jako uchwały dotacyjnej, dotyczącej zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W tym stanie rzeczy, Kolegium Izby postanowiło, że badanie nadzorcze przedmiotowej uchwały należy przeprowadzić poprzez pryzmat unormowania art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.) wraz z przepisami z nim powiązanymi. Delegacyjny przepis ustawowy z art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska stanowi, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Natomiast powołany w jego treści ust. 4 tego artykułu mówi, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

- 1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:
 - a) osób fizycznych,
 - b) wspólnot mieszkaniowych,
 - c) osób prawnych,
 - d) przedsiębiorców;
- 2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

W myśl przepisów ust. 1 i 2 art. 403 ww. ustawy Prawo ochrony środowiska:

- do zadań powiatów należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 tej ustawy, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w jego art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów powiatów, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy

- do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 tej ustawy, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w jej art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Rada Miejska w Bielsku-Białej zdecydowała w myśl przepisów § 6 pkt 1 i 2 regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały, że cyt.: „*Granty udzielane będą Mieszkańcom wybranym w 2021 roku do udziału w Projekcie w związku ze złożonym wnioskiem o dofinansowanie do IOK, spełniającym następujące warunki:*

1) Inwestycja opisana w złożonym wniosku wybranym do udziału w Projekcie w 2021 roku nie została zrealizowana;

2) W okresie od daty złożenia w 2021 roku Wniosku o udział w Projekcie do czasu podpisania Umowy o powierzenie grantu, nie dokonali i nie dokonają wymiany źródła ciepła w miejscu realizacji Inwestycji;”

oraz postanowiła w § 8 ust. 1 - 3 ww. regulaminu, że cyt.:

„1. Grantobiorcy wybrani do udziału w projekcie w 2021 roku zostaną zweryfikowani przez Operatora Projektu pod kątem aktualności udziału w Projekcie. Weryfikacja zostanie przeprowadzona poprzez kontakt telefoniczny lub mailowy.

2. W przypadku rezygnacji Mieszkańca z udziału w Projekcie lub jego wykluczenia z powodu niespełniania warunków określonych niniejszym Regulaminem, zostanie przeprowadzony nabór uzupełniający.

3. Nabór uzupełniający (otwarty) do Projektu z zachowaniem bezstronności i przejrzystości przeprowadzi Prezydent Miasta Bielsko-Biała za pośrednictwem Wydziału Ochrony Środowiska i Energii, w miejscu wskazanym w ogłoszeniu o naborze uzupełniającym”.

Wobec takich uregulowań podjętej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Na podstawie jej art. 7 organy

władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Według jej art. 87 ust. 2 - źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Na podstawie art. 94 Konstytucji RP - organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Na mocy art. 40. ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, zaś z przepisu art. 41 ust. 1 tej ustawy wynika, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Według art. 42 ww. ustawy, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich publikacja w sposób określony w art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepisy te stanowią, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od daty ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. W myśl przepisów art. 2 ust. 1 powołanej ustawy, co należy podkreślić ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Należy stwierdzić, że uchwała podejmowana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska jest aktem prawa miejscowego, chociaż brak *stricte* legalnej definicji aktu prawa miejscowego. W bogatym orzecznictwie, doktrynie i wieloletniej praktyce tworzenia aktów prawa lokalnego, bardzo mocno ugruntował się pogląd, że aktem prawa miejscowego jest akt, skierowany do szerokiego kręgu adresatów oraz wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (np. wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 908/06, wyrok NSA z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/05, LEX 196727). Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku uznania, że podejmowany akt powinien zawierać przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym byłby on aktem prawa miejscowego i podlegałaby obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym danego województwa (np. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r. I OSK 669/06).

Badana uchwała Rady Miejskiej w Bielsku-Białej sprawie przyjęcia Zasad udzielania dotacji celowej na realizację projektu grantowego pn. „*Likwidacja starych źródeł ciepła na paliwa stałe*

w Bielsku-Białej – etap P”, zwanych dalej Regulaminem Realizacji Projektu Grantowego jako podejmowana w wykonaniu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska powinna obowiązkowo regulować w myśl upoważnienia ustawowego:

- 1) zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania
- 2) tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji
- 2) sposób jej rozliczania.

W ocenie Kolegium Izby, popartym orzecznictwem sądów administracyjnych (m.in. wyr. NSA z 22 marca 2017 r., II GSK 1673/15), pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek skutecznego ubiegania się o dotację. Natomiast pod pojęciem „tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania” Kolegium Izby rozumie zbiór reguł stanowiących wymogi o charakterze formalno - technicznym, jakie dotujący musi dopełnić, aby ubiegać się o dotację, a także by dokonać prawidłowego rozliczenia dotacji.

Tymczasem Rada Miejska w Bielsku-Białej zdecydowała (w § 6 załącznika), że dotacje nazywane w regulaminie grantami udzielane będą mieszkańcom wybranym w 2021 r. do udziału w projekcie w związku ze złożonym wnioskiem w 2021 r., czyli wybranym przed podjęciem badanej uchwały i wejściem w życie jej przepisów. Rada zdecydowała ponadto (w § 8 załącznika), że dopiero w sytuacji rezygnacji mieszkańca wybranego w 2021 r. do udziału w projekcie lub jego wykluczenia z powodu niespełniania warunków określonych niniejszym regulaminem, zostanie przeprowadzony nabór uzupełniający (otwarty) do projektu z zachowaniem bezstronności i przejrzystości.

W wymienionym na wstępie piśmie z dnia 23 maja 2022 r. II Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że: „został przeprowadzony nabór na podstawie zarządzenia nr ON.0050.1821.2021.OSE Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad naboru do projektu grantowego pn. „Likwidacja starych źródeł ciepła na paliwa stałe w Bielsku-Białej”. Złożenie wniosku projektowego wymagało wskazania konkretnych grantobiorców, co wynikało z konieczności wskazania w załączniku do wniosku „Zakres Rzeczowy _Efekt ekologiczny” ich adresów i danych technicznych konkretnych inwestycji, czyli działań inwestycyjnych grantobiorcy skutkujących likwidacją starego źródła ciepła i zastąpieniem go nowym źródłem ciepła. W związku z tym konieczne było wyznaczenie potencjalnych grantobiorców przed przygotowaniem wniosku projektowego, co dokonano realizując w/w zarządzenie. Regulamin naboru stanowiący załącznik nr 1 do w/w zarządzenia został zaakceptowany w procesie oceny wniosku nr WND-RPSL.04.06.01-24-0138/21-

003 przez Instytucję Zarządzającą - Zarząd Województwa Śląskiego. Zatem krąg grantobiorców został wskazany w drodze otwartego naboru, zweryfikowanego następnie w drodze oceny wniosku przez Instytucję Zarządzającą. Na etapie aplikowania o grant Gmina Bielsko-Biała nie miała żadnej pewności, że jej wniosek zostanie oceniony pozytywnie. Żaden przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska nie wymaga jednak, aby kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania określone uchwałą nie mogły się sprowadzić do wskazania uprzednio wyznaczonej grupy grantobiorców wybranych w drodze otwartego naboru.”. Dalej w piśmie wyjaśniono, że cyt.: „Zgodnie z w/w zarządzeniem nabór został przeprowadzony od 19 kwietnia 2021 r. do 19 maja 2021 r. – co wynika z § 2 zarządzenia. Zarządzenie zostało podane do publicznej wiadomości na BIP, a ogłoszenie dotyczące Projektu oraz terminu i miejsca naboru wraz z formularzami wniosków zostały zamieszczone na stronie www Projektu, na oficjalnej stronie Urzędu Miejskiego, w BIP oraz tablicy ogłoszeń w siedzibę Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej mieszczącej się pod adresem: Plac Ratuszowy 6, 43-300 Bielsko-Biała - § 8 ust. 4 zarządzenia. W wyniku naboru w 2021 r. wybrano 260 potencjalnych grantobiorców. W przypadku rezygnacji z udziału w Projekcie grantobiorcy zostanie ogłoszony nabór uzupełniający (...) Zatem na dzień podjęcia uchwały z dnia 2 maja 2022 r. nie jest znany termin na złożenie Wniosku o udział w projekcie, bowiem konieczność jego złożenia powstanie tylko wtedy, gdy wybrany w 2021 r. grantobiorca zrezygnuje z udziału w Projekcie.” Uczestniczący w posiedzeniu Kolegium Izby Przedstawiciele Miasta wyjaśnili, że wymienione zarządzenie Nr ON.0050.1821.2021.OSE Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad naboru do projektu grantowego pn. „Likwidacja starych źródeł ciepła na paliwa stałe w Bielsku-Białej” nie zostało przekazane do badania organowi nadzoru oraz że nie przesłano go do opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie Kolegium Izby, takie postępowanie jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym i narusza generalną regułę gospodarowania środkami publicznymi zawartą w art. 43 ustawy o finansach publicznych, a mianowicie, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy (a nie uchwały) stanowią inaczej. Natomiast ustawa odrębna – tutaj Prawo ochrony środowiska wymienia w ust. 4 art. 403 podmioty, którym może być udzielona dotacja celowa w rozumieniu ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie i dofinansowanie kosztów inwestycji. Ustawodawca w art. 403 ust. 5 tej ustawy jasno zdecydował, że to nie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w zarządzeniu, ale odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały, określa zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie

udzielania dotacji i sposób jej rozliczania. Taką regulację w gminie podejmuje rada gminy, bo to ten organ otrzymał ku temu stosowne upoważnienie ustawowe, a nie otrzymał go wójt (burmistrz, prezydent miasta) i dokonuje tego w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego. W przypadku badanej uchwały wybór inwestycji do finansowania lub dofinansowania dotacją nastąpił rok temu, bez wymaganej uchwały Rady Miejskiej regulującej zasady i tryb ich udzielenia oraz kryteria wyboru inwestycji, jak i zapewnienia jego bezstronności oraz przejrzystości, gdyż od aktów prawa miejscowego wymaga się skierowania ich przepisów do ogółu potencjalnych adresatów poprzez między innymi jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym ze stosowym wymaganym *vacatio legis*. Badana uchwała w ocenie Kolegium, podjęta po upływie roku od dokonanego wyboru inwestycji do dofinansowania dotacją ma aktualnie *quasi* konwalidować skutki działań oraz dokonanego wyboru inwestycji i podmiotów dotowanych dokonanych w 2021 r. - bezprawnie, bo bez wymaganej wówczas uchwały Rady Miejskiej podjętej w tej sprawie. W myśl § 8 ust. 3 załącznika do badanej uchwały, ewentualny nabór uzupełniający do projektu będzie otwarty z zachowaniem bezstronności i przejrzystości, co potwierdzają złożone pisemne wyjaśnienia mówiące, że w kwietniu i w maju 2021 r. wybrano już 260 potencjalnych grantobiorców, a konieczność złożenia wniosku o dotacje (grant) powstanie tylko wtedy, gdy wybrany w 2021 r. grantobiorca zrezygnuje z udziału w Projekcie. W ocenie Kolegium, całe postępowanie o udzielenie dotacji celowych winno być otwarte i z zachowaniem bezstronności i przejrzystości, a nie spełnia tego postępowanie podjęte bez uregulowania zawartego w akcie prawa miejscowego przez kompetentny ku temu organ. Musi być zachowana kolejność działań, najpierw działania prawotwórcze rady gminy w sprawie ustalenia reguł tego postępowania poprzez określenie zasad i trybu udzielania dotacji (w tym kryteriów wyboru inwestycji), a następnie na podstawie jej przepisów prawidłowo ogłoszonych, dokonanie wyboru inwestycji do dofinansowania lub finansowania wraz z beneficjentami dotacji. W przypadku badanej uchwały postąpiono odwrotnie, najpierw w 2021 r. dokonano wyboru inwestycji i beneficjentów dotacji celowej, a aktualnie w dniu 21 kwietnia 2022 r. podjęto wymaganą ustawowo uchwałę w tej sprawie, kiedy taki wybór już został dokonany na podstawie innej, niż wymagana przez ustawodawcę. Uchwała z postanowieniami o dokonanym już w 2021 r. wyborze inwestycji do dofinansowania dotacją celową, w ocenie Kolegium nie może ostać się w obowiązującym porządku prawnym. Kolegium Izby zauważa, że Instytucja Zarządzająca Zarząd Województwa Śląskiego nie jest organem nadzoru i akceptacja tej instytucji dokonywana w wykonaniu art. 36 ust. 2 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.), nie oznacza przeprowadzenia badania nadzorczego danego aktu,

a tym samym dokonania kompleksowej oceny jego zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym. Procedury określone przez Instytucję Zarządzającą, warunkujące otrzymanie przez Miasto dofinansowania, nie mogą prowadzić do wyłączenia stosowania przepisów regulujących ustawowe kompetencje organu stanowiącego w danej dziedzinie, a także nie mogą stanowić podstawy wyłączenia realizacji obowiązku badania nadzorczego aktu prawa lokalnego przez regionalną izbę obrachunkową albo wojewodę, zgodnie z ich zakresem kompetencji.

Reasumując, postanowienia badanej uchwały istotnie naruszają prawo, ponieważ stanowią o tym, że dotacje celowe w formie grantów będą udzielone mieszkańcom wybranym w 2021 r. do udziału w projekcie na inwestycję opisaną w złożonym wniosku wybranym w 2021 r., podczas gdy zasady udzielania dotacji celowej, w tym kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji winny zostać uregulowane w stanowiącej akt prawa miejscowego uchwale organu stanowiącego, której przepisy po ich wejściu w życie, stanowią dopiero normatywną podstawę do dokonania wyboru inwestycji wraz z beneficjentami tych dotacji. Chodzi tutaj o istotne naruszenie przepisu art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ podjętymi postanowieniami, organ stanowiący Miasta nie wypełnił w sposób prawidłowy zakresu udzielonego mu upoważnienia ustawowego. Rada Miejska w Bielsku-Białej była uprawniona do określenia zasad i trybu postępowania o udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, a nie do stanowienia o tym, że grantobiorcy- dotowani zostali już wyłonieni w 2021 r. Kompetencje organu stanowiącego gminy do tworzenia prawa lokalnego nie są dowolne, ale muszą się ściśle mieścić w ramach przyznanego upoważnienia ustawowego, wypełniać w sposób kompletny zakres tego upoważnienia oraz nie mogą naruszać norm prawa powszechnie obowiązującego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w badanej uchwale stwierdziło także podjęte inne zapisy, które naruszają w stopniu istotnym obowiązujące przepisy prawa. Chodzi o nieuprawnione unormowanie w niektórych jej przepisach treści wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, albo naruszających normy prawa powszechnie obowiązującego, które odnoszą się do kwestii dotyczących:

1. Zasad dotyczących monitorowania i kontroli

Zasady te zawarto w przepisach w rozdz. 9 regulaminu stanowiącego załącznik do badanej uchwały, podczas gdy przywołany już wcześniej przepis kompetencyjny - art. 403. ust. 5 Prawo ochrony środowiska, upoważnia radę gminy albo powiatu do określenia w drodze uchwały: 1)

zasad udzielania dotacji celowej, w tym kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania; 2) trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, 3) sposobu rozliczania dotacji. W podanym przepisie brak legitymacji dla rady do określenia w uchwale zasad monitorowania i kontroli.

W tym zakresie, II Zastępca Prezydenta Miasta w piśmie powołanym na wstępie wyjaśnił natomiast, że zasady dotyczące monitorowania i kontroli grantów, w tym w okresie trwałości projektu, zawarte w rozdziale 9 przedmiotowej uchwały są wymogiem projektu unijnego, a analogiczne zasady znalazły się w § 18 uchwały nr XXI/502/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu naboru oraz realizacji projektu grantowego pn. „Odnawialne źródła energii dla mieszkańców Bielska-Białej”. Należy tutaj wyjaśnić, że Kolegium Izby podejmuje rozstrzygnięcia nadzorcze w indywidualnych sprawach, a każda uchwała jest badana indywidualnie i rozpatrywana w toku odrębnego postępowania, zaś w polskim systemie prawnym nie funkcjonuje system prawa precedensowego. W ocenie Kolegium, jeżeli uregulowania dotyczące kontroli i monitoringu wchodzą w skład unormowań odnoszących się do sposobu rozliczania dotacji, nie naruszają one przepisów prawa. W przedmiotowej sprawie, że złożonych podczas posiedzenia Kolegium Izby w dniu 26 maja 2022 r. wyjaśnień przez Przedstawicieli Miasta wynika, że podjęte uregulowania dotyczą etapu po rozliczeniu dotacji i odnoszą się do okresu trwałości projektu. W tym stanie rzeczy, zdaniem Kolegium podjęta materia nie znajduje legitymacji w przepisie art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, zatem nie powinna stanowić treści badanego aktu, co nie wyklucza zasadności wprowadzenia takich postanowień do treści umowy o udzielenie dotacji (powierzenie grantu).

2. Zasad odzyskiwania (zwrotu, zabezpieczenia) grantów i ich wykorzystania niezgodnie z celami

Takie uregulowania zostały zawarte w rozdz. 7 i 8 regulaminu, natomiast możliwości ustanawiania takich przepisów nie przewiduje delegacja ustawowa do podejmowania uchwały w tej sprawie przez organ stanowiący z art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przesłanki zwrotu dotacji udzielonej z budżetu gminy określił sam ustawodawca w art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W myśl art. 251 ust. 1 – 5 tej ustawy, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W przypadku podjęcia uchwały z art. 263 ust. 2 tej ustawy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega

zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Na podstawie art. 251 ust. 5 ustawy o finansach publicznych od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych w ust. 1-3 tego artykułu nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonych w art. 251 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto zgodnie z art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,

2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności z pkt 1 lub pkt 2. Według przepisów ust. 2 – 5 ww. artykułu, w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega zaś ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

Powołane przepisy w ocenie Kolegium Izby kompleksowo regulują zagadnienie zwrotu dotacji. Potwierdza to przepis art. 253 ustawy o finansach publicznych, z którego wprost wynika, że tylko odrębne ustawy (nie uchwały) mogą ustanawiać dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 tej ustawy. Należy tutaj wyjaśnić, że każda „należność budżetu z tytułu zwrotu dotacji” poddana jest dodatkowej regulacji zawartej w przepisach art. 60 pkt 1 - art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z obowiązkiem zwrotu dotacji oraz jej nieprawidłowego wydatkowania związana jest także odpowiedzialność donatora i beneficjenta dotacji uregulowana przez ustawodawcę w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.) oraz odpowiedzialność karnoskarbowa z art. 82 w zw. 53 § 26 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2022 r. poz. 859). Przepisy ustaw o odpowiedzialności

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz karnoskarbowe penalizują nieprawidłowości będące konsekwencją naruszenia przepisów dotyczących zwrotu dotacji, także w odniesieniu do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z tych powodów, w ocenie Kolegium Izby zapisy § 13 i § 14 regulaminu są zbędne. Kolegium Izby nie kwestionuje ponadto zawierania w umowach o dotacje z art. 403 ust. 6 Prawo ochrony środowiska warunków zapewnienia trwałości projektu.

3. Możliwości przejęcia praw i obowiązków przez spadkobiercę

Wątpliwości Kolegium Izby wzbudził § 9 ust. 7 regulaminu do uchwały, zgodnie z którym, cyt.:
„7. W przypadku zgonu Mieszkańca znajdującego się na liście podstawowej, do momentu zawarcia umowy o powierzenie grantu, jego prawa i obowiązki może przejąć spadkobierca. Jeżeli natomiast takiej osoby/osób nie da się jednoznacznie określić, na miejsce zmarłego Mieszkańca skierowana zostanie osoba z listy rezerwowej. W przypadku zgonu Grantobiorcy, który podpisał umowę, jego prawa i obowiązki przechodzą na spadkobierców.”

Z wyjaśnień Przedstawicieli Miasta wynika, że w uchwale nie określono zasad dziedziczenia, a jedynie sposób postępowania z wnioskiem w przypadku zgonu grantobiorcy, co mieści się w podstawie prawnej uchwały, jednakże w razie nie podzielenia powyższego poglądu organ stanowiący zmieni przedmiotową uchwałę na najbliższej zaplanowanej sesji, poprzez uchylenie zdania trzeciego w § 9 ust. 7 Regulaminu Realizacji Projektu Grantowego.

W ocenie Kolegium taki zapis uchwały nie mieści się w zakresie przedmiotowym regulacji podejmowanej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz może wprowadzać w błąd jej adresatów, że jej przepisy stanowią regulację szczególną, która stoi ponad przepisami ustawowymi stanowiącymi o prawach i obowiązkach spadkobierców. Przykładowo bowiem, w myśl art. 60 ust. 1 ustawy o finansach publicznych kwoty dotacji podlegające zwrotowi stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, co do których, według art. 67 tej ustawy w zakresie nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. W myśl art. 97 § 1 Działu III ustawy Ordynacja podatkowa – spadkobiercy przejmują przewidziane w przepisach prawa podatkowego majątkowe prawa i obowiązki spadkodawcy, ale z zastrzeżeniem § 1a, 2 i 2a.

Możliwość przejęcia praw i obowiązków przez spadkobierców nie zależy więc od woli rady gminy, ale od stosownych przepisów ustawowych. Z tych powodów, w ocenie Kolegium powyższy zapis nie mieści się w granicach upoważnienia rady gminy.

4. Wymagań odnośnie braku zaległości wszystkich osób posiadających prawo do dysponowania nieruchomością zgłoszoną do projektu

W § 7 ust. 3 regulaminu, podjęto regulację o treści: „*Grantobiorca nie może posiadać jakichkolwiek zaległych zobowiązań finansowych wobec Miasta z jakiegokolwiek tytułu, w tym w szczególności z tytułu należności podatkowych i opłat (na etapie podpisywania umów o powierzenie grantu oraz na etapie rozliczenia Projektu). Wymóg braku zaległości dotyczy wszystkich osób, o których mowa w ust. 2 wskazanych w dokumencie, z którego wynika tytuł prawny do nieruchomości*”, ponadto w pkt 5.3 wniosku o udział w projekcie będącym załącznikiem nr 1 do regulaminu, uchwalono oświadczenie o treści: „*Oświadczam, że na dzień składania wniosku nie posiadam jakichkolwiek zaległych zobowiązań finansowych wobec Miasta Bielsko-Biała (wymóg braku zaległości dotyczy wszystkich osób posiadających prawo do dysponowania nieruchomością zgłaszana do projektu)*” oraz w pkt 3b zgody współwłaściciela na udział w projekcie stanowiącym załącznik Nr 2 do regulaminu, uchwalono oświadczenie o treści: „*Na dzień składania oświadczenia nie posiadam / posiadam* jakichkolwiek zaległych zobowiązań finansowych wobec Miasta Bielsko-Biała z tytułu należności cywilnoprawnych, podatkowych oraz z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*”.

Te postanowienia badanej uchwały wzbudziły wątpliwości Kolegium, w kontekście przepisu art. 293 ustawy Ordynacja podatkowa, który w § 1 mówi, że indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową. Z analizy przytoczonych przepisów uchwały wynika natomiast, że przez jakąkolwiek zaległość podatkową posiadaną przez jednego ze współwłaścicieli (zarówno na etapie podpisania umowy jak i rozliczania) dotowany nie otrzyma dotacji lub nie też nie rozliczy tej dotacji. Fakt zalegania lub niezalegania w podatkach wynikających z deklaracji lub innego dokumentu składanych na podstawie przepisów ustaw podatkowych jest objęty tajemnicą skarbową, zaś odstępstwa w tym zakresie wymienia § 3 art. 298 ww. ustawy i wśród nich nie wymienia przypadku udostępniania takich danych na potrzeby udzielenia (rozliczenia) albo odmowy udzielenia (rozliczenia) dotacji (grantu).

W wymienionym na wstępie piśmie II Zastępcy Prezydenta Miasta wyjaśniono, że odpowiedzialność współwłaściciela za podatek od nieruchomości ma charakter solidarny, co wynika z art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, zatem grantobiorca weryfikowany jest pod kątem zalegania z jakiegokolwiek tytułu, także z tytułu solidarnej odpowiedzialności, natomiast współwłaściciel weryfikowany jest tylko w zakresie zalegania

z podatków i opłat o charakterze solidarnym wobec nieruchomości, której jest współwłaścicielem z grantobiorcą, jednakże w razie nie podzielenia powyższego poglądu przez RIO, zawarto prośbę o umożliwienie zmiany przedmiotowej uchwały na najbliższej zaplanowanej sesji, poprzez uchylenie zdania drugiego w § 7 ust. 3 Regulaminu Realizacji Projektu Grantowego.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Kolegium Izby zauważa, że takie rozumienie uchwalonych przepisów jak podane w wyjaśnieniach, nie wynika z treści tej uchwały. Uchwalone przepisy badanej uchwały mówią o wszelkich zobowiązaniach podatkowych, w tym z tytułu opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi (także objętej jurysdykcją ustawy Ordynacja podatkowa). Z tych powodów podjęcie takich przepisów w badanej uchwale, Kolegium Izby ocenia jako nieuprawnione i naruszające obowiązujący porządek prawny.

Na zakończenie analizowania przepisów badanej uchwały, Kolegium Izby wskazuje na przepis § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), gdyż prawotwórcza działalność organu stanowiącego w obszarze tworzenia aktów prawa miejscowego powinna charakteryzować się jasnymi, spójnymi i precyzyjnymi regulacjami. W § 6 załącznika do rozporządzenia zawarto regułę dotyczącą precyzji i komunikatywności przepisu w świetle której, przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis § 6 załącznika do rozporządzenia, na mocy jego § 143 ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego stanowionych przez radę gminy. Przepis prawa miejscowego winien być zatem jasny i spójny z pozostałymi uregulowaniami podejmowanego aktu przez radę gminy. Dodatkowo zgodnie z § 9 i § 10 zał. do ww. rozporządzenia należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako „kodeks” lub „prawo”, a do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Zdaniem Kolegium Izby, brak jednoznacznego doprecyzowania w uchwalonym w uchwale słowniku pojęć, że przez grant należy rozumieć dotację celową w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, a przez umowę o powierzenie grantu należy rozumieć umowę o udzielenie dotacji także jest pewnym mankamentem podjętej regulacji, która może czynić ją nie w pełni jasną. Powyższe dotyczy także stosownych pojęć grantodawcy i grantobiorcy, które dla pełnej jasności powinny być zdefiniowane z uwzględnieniem przepisów dotyczących finansów publicznych. W uchwale występuje też uregulowanie pojęcia „Mieszkańca” odbiegające od znaczenia tego słowa w języku polskim, co może wprowadzać w błąd jej adresatów, gdyż na potrzeby tej uchwały określeniem Mieszkańca nie

oznacza się mieszkańca Miasta, ale potencjalnego grantobiorcę, którym może być każdy właściciel, współwłaściciel lub osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości położonej na terenie Miasta Bielska-Białej, czyli także osobę niebędącą mieszkańcem Bielska-Białej. Używanie w uchwale terminu „Mieszkaniec” może więc wprowadzić w błąd, że wyłącznie mieszkaniec Miasta może ubiegać się o dotację.

Konkludując, powołany w sentencji niniejszej uchwały, przepis ustawy Prawo ochrony środowiska ustanawiający upoważnienie dla rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego, jakim w tym przypadku jest jej art. 403 ust. 5, w ocenie Kolegium Izby popartej orzecznictwem sądów administracyjnych podlega ścisłej wykładni językowej. Jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach upoważnienia i nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego, jak również nie mają możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu oraz nie mogą również naruszać przepisów prawa materialnego. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielonego w ustawie upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać w tym miejscu można wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Gd 244/11), w sentencji którego Sąd wskazał, że: *„Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii”* oraz WSA w Poznaniu z 27 stycznia 2021 r., III SA/Po 747/20, w którym Sąd wypowiedział się, że *„Określone w art. 403 ust. 5 P.o.ś. upoważnienie nie uprawnia do tego rodzaju modyfikacji i to mimo użytego w tym przepisie zwrotu w szczególności, gdyż rada gminy może stanowić prawo miejscowe jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji i art. 40 ust. 1 u.s.g.), ale jednocześnie nie może modyfikować tego, co już uregulowano w przepisie ustawy”*.

Podsumowując całokształt zaprezentowanych powyżej argumentów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekło jak w sentencji uchwały.

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