

Uchwała nr 48/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 marca 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Legnicy nr XXX/299/17 z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy Legnica

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Legnicy nr XXX/299/17 z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy Legnica — wobec istotnego naruszenia art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2016 r. poz. 157).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Legnicy nr XXX/299/17 z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy Legnica wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 2 marca 2017 roku.

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska Legnicy podjęła powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948) oraz art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2016 r. poz. 157), zwanej dalej „u.o.d.”. W badanej uchwale zostały wprowadzone m.in. następujące regulacje:

„§ 1. Ilekroć w uchwale jest mowa o:

1) podmiocie prowadzącym żłobek — należy przez to rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej prowadzącą na terenie gminy Legnica żłobek, zapewniającą opiekę nad każdym dzieckiem w minimalnym wymiarze 8 godzin dziennie, wpisana do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez Prezydenta Miasta Legnicy,

[...]

3) dziecku objętym opieką — należy przez to rozumieć dziecko w wieku do lat 3, mieszkające w Legnicy, korzystające z opieki żłobka lub klubu dziecięcego.

§ 2. Ustala się dotację celową udzielaną przez gminę Legnica dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na dofinansowanie pobytu każdego dziecka objętego opieką w wysokości:

- 1) 1,70 zł za każdą godzinę pobytu w żłobku,
- 2) 1,40 zł za każdą godzinę pobytu w klubie dziecięcym.

§ 3. 1. Wnioski o przyznanie dotacji na dany rok o której mowa w § 2 składać należy w terminie do dnia 30 września roku poprzedniego. Wzór wniosku stanowi załącznik nr 1 do uchwały.

2. Przyjmuje się następujące zasady udzielania dotacji:

1) dotacja dla żłobka lub klubu dziecięcego zostanie udzielona pod warunkiem, że podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy złoży w terminie do 7 dnia miesiąca następującego po miesiącu rozliczeniowym do Prezydenta Miasta Legnicy informację według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej uchwały,

2) dotacja, o której mowa w § 2, będzie przekazywana w miesięcznych transzach płatnych z dołu do końca miesiąca zgodnie ze złożoną informacją, na wskazany rachunek bankowy podmiotu prowadzącego, w wysokości stanowiącej iloczyn liczby godzin pobytu dzieci objętych opieką w miesiącu i godzinowej stawki dotacji.

[...]

5. Podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy o dotacje na kolejny rok mogą ubiegać się po złożeniu sprawozdania o którym mowa w § 3 ust. 3 pkt 1.

[...]

§ 5. Wnioski o przyznanie dotacji na rok 2017 składać należy nie później niż 14 dni od wejścia w życie niniejszej uchwały, z tym że przyznanie dotacji nastąpi od 1 dnia miesiąca następującego po miesiącu złożenia wniosku”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, oceniając zgodność z prawem wymienionej uchwały, stwierdziło, że regulacje zamieszczone w § 1 pkt 1 i 3, § 2, § 3 ust. 1, 2 i 5 oraz § 5 uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 60 u.o.d.

W świetle art. 60 ust. 1 u.o.d., podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, lub zatrudniające dziennych opiekunów mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy. Z kolei przepis art. 60 ust. 2 u.o.d. stanowi, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej określa rada gminy w drodze uchwały. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, powołane przepisy ustawowe, poza wskazaniem, że dotacja ma być udzielona na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna, nie zawierają innych ograniczeń przedmiotowych bądź podmiotowych dotyczących dotacji udzielanej z budżetu gminy. Również z zakresu delegacji ustawowej do stanowienia aktu prawa miejscowego, jakim jest badana uchwała, nie wynika, by organ samorządu terytorialnego otrzymał uprawnienie do wprowadzania ograniczeń w tym względzie. Jeżeli zatem, decyzją organu stanowiącego gminy, będzie udzielana dotacja celowa, o której mowa w art. 60 ust. 1 u.o.d., powinna być ona udzielana na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 października 2011 r. sygn. akt I SA/Po 613/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2012 r. sygn. akt I SA/Rz 698/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 211/13; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2014 r. sygn. akt II GSK 1871/12).

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w powołanym wyżej wyroku, dotacja określona w art. 60 ust. 1 u.o.d. ma charakter fakultatywny, jednak „jeśli gmina zdecyduje się na udzielenie takiej dotacji, to nie może jej ograniczać do określonej kategorii dzieci (np. dzieci korzystających z opieki przez określoną liczbę dni w miesiącu, bądź określoną ilość godzin w ciągu dnia), skoro przepis wyraźnie stanowi, że dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego. Określenie »każde dziecko« zawarte w art. 60 ust. 1 o.p.n.d.w. nie może być w żaden sposób zawężane, a zatem jakiegokolwiek różnicowanie dzieci pod względem ich miejsca zamieszkania, faktycznej ilości dni, w których przebywają w placówce, czy ilości godzin, w ciągu których sprawowana jest nad nimi opieka, jest całkowicie nieuprawnione”.

W świetle powyższego, przyznanie w § 1 pkt 1 badanej uchwały prawa do dotacji celowej wyłącznie podmiotom prowadzącym żłobek zapewniający opiekę nad każdym dzieckiem w minimal-

nym wymiarze 8 godzin dziennie, jest istotnym naruszeniem przepisu art. 60 ust. 1 u.o.d., stanowi bowiem nieuprawnioną zmianę zasady wynikającej z tego przepisu. Wskazać należy, że zgodnie z art. 12 ust. 2 i 3 u.o.d. w żłobku powinna być zapewniona opieka nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą. W klubie dziecięcym zapewnia się natomiast opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 5 godzin dziennie względem każdego dziecka (art. 12 ust. 4 u.o.d.).

Ograniczenie w § 1 pkt 3 uchwały prawa do dotacji celowej na podstawie kryterium zamieszkania dziecka objętego opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, tj. przyznanie dotacji wyłącznie na dziecko mieszkające w Legnicy, jest sprzeczne z art. 60 ust. 1 u.o.d. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że dotacja powinna być ustalana i udzielana na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub w klubie dziecięcym. Wprowadzenie powyższego ograniczenia pozostaje zatem w sprzeczności z wykładnią językową normy kompetencyjnej, która stanowi, że dotacja ma być przyznana na „każde” dziecko podlegające opiece, bez względu na miejsce zamieszkania.

Przyznanie w § 1 pkt 3 uchwały dotacji dla dziecka do lat 3 stanowi naruszenie art. 60 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 u.o.d., wyłącza bowiem ustawową możliwość udzielenia dotacji na dziecko, które ukończyło 3 rok życia. Z przepisu art. 2 ust. 3 u.o.d. wynika bowiem, że opieka nad dzieckiem w żłobku lub w klubie dziecięcym może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym — 4 rok życia.

Istotnym naruszeniem art. 60 ust. 1 u.o.d. jest zróżnicowanie w § 2 uchwały godzinowej stawki dotacji w zależności od formy opieki nad dzieckiem — inna kwota została przewidziana dla żłobka, a inna dla klubu dziecięcego. Kryterium podmiotowe, w zależności od formy organizacyjnej sprawowania opieki nad dzieckiem, nie jest istotne w przypadku określania stawki godzinowej dla dotacji przewidzianej w art. 60 ust. 1 u.o.d. Wskazać należy, że zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 u.o.d., w ramach opieki organizowanej zarówno w żłobku, jak i w klubie dziecięcym realizowane są funkcje: opiekuńcza, wychowawcza oraz edukacyjna. Zgodnie z art. 10 u.o.d. do zadań żłobka i klubu dziecięcego należy w szczególności: 1) zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych, 2) zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka, 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka. Uchwalenie zatem różnych stawek godzinowych dotacji w stosunku do dziecka pozostającego pod opieką w żłobku lub w klubie dziecięcym, przy jednakowym zakresie realizowanych zadań, narusza zasadę równości podmiotów sprawujących opiekę nad dzieckiem.

W świetle przepisu art. 60 ust. 1 u.o.d., otrzymanie dotacji przez podmioty w nim wymienione nie jest uwarunkowane liczbą godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka nad dziećmi. Zgodnie z przepisami ustawy, podmioty te mogą otrzymać dotację celową z budżetu gminy na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, niezależnie od liczby godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka. Tymczasem § 2 badanej uchwały stanowi, że określona stawka godzinowa dotacji przysługuje „za każdą godzinę pobytu”, a w konsekwencji kwota dotacji, ustalana według zasad zawartych w § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały, obliczana jest na podstawie liczby godzin pobytu dziecka objętego opieką i stawki za każdą godzinę pobytu, co jest regulacją nieuprawnioną. Dziecko nieobecne w określonych dniach pozostaje objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego w rozumieniu art. 60 ust. 1 u.o.d., zatem dotacja powinna przysługiwać bez względu na faktyczną obecność dziecka w placówce. Uwzględniając powyższe, Kolegium stwierdziło, że postanowienia § 2 i § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały oraz wymagane w załącznikach nr 2 i nr 3 do uchwały dane odnoszące się do liczby dni i liczby godzin obecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym, będące obligatoryjną częścią informacji o realizacji zajęć w danym miesiącu oraz sprawozdania merytoryczno-finansowego za dany rok — pozostają w sprzeczności z art. 60 ust. 1 u.o.d.

Nie znajdują podstawy prawnej w art. 60 ust. 2 u.o.d. regulacje zawarte w § 3 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym wnioski o przyznanie dotacji na dany rok powinny być składane w terminie do dnia

30 września roku poprzedniego (według wzoru stanowiącego załącznik nr 1), w § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały, w którym uzależniono przekazanie dotacji (jej transzy) na dany miesiąc od terminowego złożenia informacji miesięcznej z realizacji zajęć w miesiącu poprzednim (rozliczeniowym), a także w § 3 ust. 5 uchwały, z którego wynika, że podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy o dotacje na kolejny rok mogą ubiegać się dopiero po złożeniu sprawozdania rocznego z rozliczenia dotacji (według wzoru stanowiącego załącznik nr 3) oraz w § 5 uchwały, według którego wnioski o przyznanie dotacji na rok 2017 składać należy nie później niż 14 dni od dnia wejścia w życie uchwały. Celowy charakter dotacji otrzymywanej na podstawie art. 60 ust. 1 u.o.d. oznacza, że jest ona przyznawana na realizację zadań realizowanych przez podmioty prowadzące działalność, o której mowa w tej ustawie, a nie na dofinansowanie działalności bieżącej tych podmiotów. Podmioty te nie są zobowiązane do wyprzedzającego rok budżetowy planowania liczby dzieci, które mają być objęte opieką, lecz mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie, w ciągu roku budżetowego, jeżeli realizują zadania, na które dotacja jest przekazywana. Podkreślenia wymaga, że art. 60 ust. 1 u.o.d. przewiduje, że dotacja udzielana jest na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, bez względu na to, w jakim terminie podmiot złoży wniosek o dotację (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. sygn. akt I SA/Gd 134/15). Przepis art. 60 ust. 2 u.o.d. nie upoważnia rady gminy do stanowienia o utracie przez podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy prawa do dotacji czy jej części (transzy) w przypadku nieterminowego złożenia informacji miesięcznej o realizacji zajęć lub rocznego sprawozdania merytoryczno-finansowego z rozliczenia dotacji, jak wynika z § 3 ust. 2 pkt 1 i ust. 5 badanej uchwały.

Za niedopuszczalne uznać należy żądanie od podmiotu prowadzącego żłobek lub klub dziecięcy podania — w „Informacji o realizacji zajęć za miesiąc ...” oraz w rocznym „Sprawozdaniu merytoryczno-finansowym za okres od ... do ...” — imiennego wykazu dzieci objętych opieką wraz z datą urodzenia i miejscem zamieszkania. Z art. 3a ust. 1 i 2 u.o.d. wynika, że podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy oraz podmiot zatrudniający dziennego opiekuna mogą przetwarzać dane uzyskane od rodzica ubiegającego się o objęcie dziecka opieką w żłobku lub klubie dziecięcym albo przez dziennego opiekuna wyłącznie w związku z rekrutacją oraz w zakresie i w celu zapewnienia dziecku prawidłowej opieki.

Obowiązki, które gmina może nałożyć na podmioty zobowiązane do złożenia informacji lub sprawozdania, muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą stać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) w art. 47 zapewnia prawo do prywatności. Zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji, obowiązany do ujawniania informacji o sobie można być tylko na podstawie ustawy, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Władze nie mogą ustalać dowolnie zasobu informacji, jakie chcą uzyskać od obywateli, są w tym względzie ograniczone postanowieniami ustaw.

Brak jest podstawy prawnej w art. 60 ust. 1 u.o.d. do nałożenia na rodzica lub opiekuna prawnego dziecka obowiązku potwierdzania podpisem danych osobowych dziecka i liczby dni opieki oraz liczby godzin w „Informacji o realizacji zajęć za miesiąc ...” (załącznik nr 2 do uchwały), składanej przez podmiot otrzymujący dotację z budżetu gminy.

Wprowadzenie (w załączniku nr 1 do uchwały) obowiązku złożenia wraz z wnioskiem o przyznanie dotacji statutu żłobka lub klubu dziecięcego, regulaminu organizacyjnego żłobka lub klubu dziecięcego, wykazu imiennego zatrudnionych osób wraz z informacją o posiadanym wykształceniu oraz oświadczenia podmiotu, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy o wysokości opłat za pobyt i wyżywienie dziecka pobieranych od rodziców lub opiekunów prawnych dzieci objętych opieką przekracza zakres kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 60 ust. 2 u.o.d. Wymienione dokumenty nie mają związku z wysokością i zasadami ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w art. 60 ust. 1 u.o.d.

W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, z art. 7 Konstytucji wynika „obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi”, co oznacza nakaz „interpretacji przepisów

kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (wyrok z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01, OTK-A 2002/3/34). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W związku z powyższym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzać w akcie prawa miejscowego regulacji wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, w przypadku braku ustawowo określonych ograniczeń przedmiotowych bądź podmiotowych wprowadzanie ich na podstawie uchwały będzie stanowiło przekroczenie kompetencji prawotwórczych organu.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Legnicy przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus