

Uchwała nr 114/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 18 grudnia 2013 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XLV/220/13 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Jawor

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały nr XLV/220/13 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Jawor — wobec istotnego naruszenia art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1457).

Uzasadnienie

Uchwała nr XLV/220/13 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Jawor wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Legnicy — 2 grudnia 2013 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

W § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Jaworze ustaliła, że dotacji celowej przeznaczonej na sprawowanie opieki nad dzieckiem do lat 3 przez żłobek lub klub dziecięcy „udziela się na dziecko zamieszkałe w Jaworze”.

W ocenie Kolegium za niedopuszczalne należy uznać objęcie dotacją wyłącznie dzieci zamieszkałych na terenie Jawora. Postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1457), zwanej dalej „u.o.d.”. Przepis ten stanowi, że podmioty prowadzące żłobki lub kluby dziecięce, 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.

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 60 ust. 1 u.o.d., w przypadku podjęcia przez organ gminy stosownej uchwały, dotacja powinna być przekazana na każde dziecko objęte opieką. Wskazany przepis nie zawiera w tym zakresie żadnych wyjątków ani ograniczeń. Tym samym przyjęcie przy udzielaniu dotacji kryterium miejsca zamieszkania dzieci stanowi nieuprawnione zawężenie ustawowej zasady wynikającej z art. 60 ust. 1 u.o.d.

W myśl art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) 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). W myśl art. 94 Konstytucji 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 zapisów wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, którym jest ograniczenie podmiotowe dotacji. 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. Przepis art. 60 ust. 1 u.o.d. poza wskazaniem, że dotacja ma być przyznana na każde dziecko podlegające opiece, nie zawiera ograniczeń podmiotowych czy też przedmiotowych. W związku z tym stwierdzić należy, że wprowadzanie przez gminę takich ograniczeń stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt I SA/Po 613/11 oraz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2012 r., sygn. akt I SA/Rz 698/12).

Za istotne naruszenie prawa uznać również należy zwrot zawarty w § 3 ust. 3 badanej uchwały, w brzmieniu: „Dotacji celowej udziela się pod warunkiem zapewnienia przez podmiot, o którym mowa w § 2, opieki nad dzieckiem w żłobku w minimalnym wymiarze 8 godzin dziennie dla każdego dziecka, a w klubie dziecięcym w minimalnym wymiarze 5 godzin dziennie dla każdego dziecka”. Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.o.d., otrzymanie dotacji przez podmioty wymienione w tej ustawie, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, nie jest uwarunkowane ilością godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka nad dziećmi. Podmioty te mogą otrzymać dotację celową z budżetu gminy na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, niezależnie od ilości godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka (wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt I SA/Kr 211/13).

Ponadto, w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, Rada Miejska postanowiła, że „Osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej prowadzące na terenie Gminy Jawor żłobki lub kluby dziecięce przedstawiają Burmistrzowi Miasta Jawora nie później jak do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, wnioszek zawierający: [...] 3) zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez Burmistrza Miasta Jawora”.

Powyższa regulacja jest niezgodna z art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 267). Z powołanego przepisu wynika bowiem, że organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych. Zgodnie z art. 27 ust. 1 i 2 u.o.d., rejestr prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego. Rejestr jest jawny i podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej gminy prowadzącej rejestr. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta dokonuje wpisu do rejestru na podstawie pisemnego wniosku o wpis do rejestru, złożonego przez podmiot zamierzający prowadzić żłobek lub klub dziecięcy.

W ocenie Kolegium, za niezgodne z prawem uznać również należy postanowienie zawarte w § 6 badanej uchwały, w którym wskazano, że „W przypadku, gdy zabezpieczone w budżecie Gminy Jawor środki finansowe nie pozwolą na udzielenie dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce w danym roku, przeprowadza się postępowanie konkursowe w celu wyłonienia podmiotów, którym Burmistrz Jawora zleci organizację opieki nad dzieckiem do lat 3 w formie żłobka lub klubu dziecięcego”. Powyższy zapis jest niezgodny z art. 60 ust. 1 u.o.d., ponieważ organ stanowiący gminy nie uzyskał w nim delegacji ustawowej do alternatywnego uregulowania w podjętej uchwale sposobu finansowania opieki nad dziećmi do lat 3 w drodze dotacji, bądź na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W przypadku podjęcia przez Radę takiej uchwały, udzielenie dotacji na ten cel dla podmiotów spełniających wymogi zawarte w § 2 badanej uchwały, nie można uzależniać od wysokości zabezpieczonych w budżecie Gminy Jawor środków finansowych.

Naczelny Sąd Administracyjny, odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. (sygn. U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48, s. 262) wskazał, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych

w drodze wykładni celowościowej. Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 12 maja 2010 r., sygn. I OSK 627/10).

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, że po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 747), która weszła w życie 13 lipca 2013 r., dotacja celowa z budżetu gminy przysługuje również opiekunom dziennym sprawującym opiekę nad dzieckiem do lat 3. Tymczasem w § 1 badanej uchwały Rada nie ustaliła wysokości dotacji celowej dla podmiotów zatrudniających dziennych opiekunów.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Jaworze 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 daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus