

Uchwała nr 42/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 25 maja 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach
nr VIII.75.2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wysokości i zasad
ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie
Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach nr VIII.75.2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice — wobec istotnego naruszenia art. 60 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2013 r. poz. 1457).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach nr VIII.75.2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 maja 2015 roku.

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

W § 1 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach ustaliła, że dotacji celowej „udziela się w przypadku zamieszkiwania dziecka oraz co najmniej jednego z rodziców (opiekunów prawnych) na terenie Gminy Jelcz-Laskowice”.

W ocenie Kolegium wskazane 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 (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. Tym samym przyjęcie przy udzielaniu dotacji kryterium miejsca zamieszkania dziecka oraz co najmniej jednego z rodziców (opiekunów prawnych) stanowi nieuprawnione zawężenie ustawowej zasady wynikającej z art. 60 ust. 1 u.o.d.

Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisów, które wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wy-

nikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

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 postanowienia zawarte w § 3 ust. 2 badanej uchwały, w brzmieniu: „Dotacji celowej udziela się pod warunkiem zapewnienia przez podmiot, o którym mowa w § 2 ust. 1, opieki nad dzieckiem w żłobku 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 liczbą 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 liczby godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka (wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt I SA/Kr 211/13).

W § 5 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach przyjęła, że dotacja celowa będzie pomniejszana o 1/20 za każdy dzień nieobecności dziecka w żłobku, co jest niezgodne z art. 60 ust. 1 u.o.d. Z treści tego przepisu wynika, że kwota dotacji jest niezależna od częstotliwości uczęszczania dziecka do żłobka i nie ulega pomniejszeniu, w odpowiedniej proporcji, o kwoty przysługujące na każdy dzień nieobecności dziecka. Tymczasem w przyjętej uchwale o udzielaniu dotacji celowej, organ stanowiący bez upoważnienia ustawowego ograniczył wysokość dotacji celowej uzależniając jej wysokość od frekwencji dziecka, a zatem od okoliczności, na którą nie ma wpływu podmiot otrzymujący dotację.

Ponadto w § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, że „Osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej prowadzące na terenie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice żłobek przedstawiają Burmistrzowi Jelcza-Laskowic zwanemu dalej Burmistrzem, nie później, niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, wniosek zawierający: 1) zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru żłobków prowadzonego przez Burmistrza”.

Powyższa regulacja jest niezgodna z art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (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 żłobków 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 załączniku nr 1 do uchwały zawarto oświadczenie dotyczące znajomości przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168). W ocenie Kolegium znajomość przepisów przedmiotowej ustawy nie jest konieczna do złożenia wniosku o udzielenie dotacji. Zdaniem Kolegium żądanie powyższego oświadczenia wykracza poza delegację ustawową z art. 60 ust. 2 u.o.d. Wskazany przepis nie przewiduje możliwości nałożenia na ubiegającego się o dotację obowiązku składania oświadczeń o znajomości przepisów. Nałożenie takiego obowiązku może mieć miejsce wyłącznie gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 dotacja celowa z budżetu gminy przysługuje również podmiotom prowadzącym klub dziecięcy oraz opiekunom dziennym sprawującym opiekę nad dzieckiem do lat 3. Tymczasem badaną uchwałą Rada ustaliła wysokość i zasady ustalania dotacji celowej tylko dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Jelczu-Laskowicach 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 uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus