

Uchwała nr 23/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 stycznia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr II/22/18
z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania
dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy

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 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr II/22/18 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy, w zakresie § 4 i § 5 uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2018 r. poz. 603, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Lubinie nr II/22/18 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 31 grudnia 2018 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Lubinie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) i art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2018 r. poz. 603, z późn. zm.), zwanej dalej „u.o.d.”, określiła wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

W świetle art. 60 ust. 1 i 2 u.o.d. podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy lub zatrudniające dziennych opiekunów oraz osoby, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, mogą otrzymywać na dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową. Z kolei przepis art. 60 ust. 2 u.o.d. stanowi, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, w tym kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja, określa rada gminy w drodze uchwały.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska zawarła m.in. następujące uregulowania:

„§ 4. 1. Prezydentowi Miasta Lubina przysługuje prawo kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji w zakresie:

1) faktycznej liczby dzieci objętych opieką w żłobku lub klubie dziecięcym w poszczególnych miesiącach;

2) danych osobowych dziecka, tj. imienia i nazwiska, daty urodzenia oraz miejsca zamieszkania;

3) danych rodziców dziecka lub prawnych opiekunów, dotyczących zatrudnienia, pobierania nauki lub stacjonarnego studiowania;

4) danych dotyczących wskazania Gminy Miejskiej Lubin jako miejsca zamieszkania w zeznaniu o wysokości osiągniętego dochodu w poprzednim roku podatkowym przez rodziców dziecka lub prawnych opiekunów lub wskazanie Gminy Miejskiej Lubin jako miejsca zamieszkania i Urzędu Skarbowego w Lubinie jako właściwego w złożonych oświadczeniach dla celów podatkowych;

5) sprawdzenia zgodności złożonego rocznego rozliczenia z wykorzystania dotacji z dokumentacją organizacyjną i finansową prowadzoną przez dotowany podmiot.

2. Kontrola, o której mowa w ust. 1 może być przeprowadzona w siedzibie żłobka lub klubu dziecięcego, po uprzednim powiadomieniu podmiotu prowadzącego placówkę, najpóźniej 5 dni przed planowaną kontrolą.

3. Dopuszcza się możliwość zażądania przez Prezydenta Miasta Lubina przedłożenia dokumentów, o których mowa w ust. 1 w Urzędzie Miejskim w Lubinie.

§ 5. Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli zostaną stwierdzone nieprawidłowości związane z wykorzystaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobraniem nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlega ona zwrotowi do budżetu Gminy Miejskiej Lubin, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”.

W ocenie Kolegium, zawarcie przez organ stanowiący w § 4 ust. 1 badanej uchwały postanowień odnośnie do zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji oraz sposobu kontroli i jej skutku (wyniku), określonych odpowiednio w § 4 ust. 2 i 3 oraz § 5, wykracza poza zakres uregulowania zawartego w art 60 ust. 2 u.o.d. W istocie także zagadnienia związane ze zwrotem udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji regulują przepisy art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.). Postanowienie zawarte w § 5 przedmiotowej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie może zatem regulować raz jeszcze tego, co uregulowane jest ustawą.

Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r. sygn. akt U 19/97, wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1288/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt I SA/Wa 1354/05). Tego rodzaju akty nie mają samoistnego charakteru, bowiem ich istnienie zależy od odpowiedniego umocowania określonego w ustawie. Są one pochodne w stosunku do ustaw, mają uzupełniający i po części wykonawczy charakter. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Celem aktów prawa miejscowego jest nie tylko wykonanie ustawy, ale również jej uzupełnienie i rozwinięcie w obszarach zawartych w upoważnieniu. O ich legalności decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia. Zakres upoważnienia wyznacza granice działalności prawotwórczej właściwego organu i wpływa na treść tworzonego prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Kolegium Izby zauważa jednocześnie, że w badanej uchwale nie zawarto regulacji dotyczących dotacji celowej udzielanej na dziecko objęte opieką przez dziennych opiekunów. Przepis art. 60 ust. 1 u.o.d. wskazuje krąg podmiotów i osób, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji. Dotacja celowa określona w tym przepisie ma charakter fakultatywny. Jeżeli gmina postanowi o przyznaniu takiej dotacji, nie może jej ograniczać tylko do określonej kategorii podmiotów i osób, które mogą otrzymać dotację na dziecko objęte opieką. Przepisy art. 60 u.o.d. poza wskazaniem, że dotacja przysługuje na dziecko objęte opieką, w tym dziecko określonej kategorii, oraz że dotacja nie musi być przyznana na dzieci zamieszkałe na terenie innej gminy niż gmina przyznająca dotacje, nie zawierają innych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych. Wskazuje się zatem, iż celowe jest uzupełnienie uregulowań uchwały o postanowienia w zakresie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji dla podmiotów zatrudniających dziennych opiekunów oraz osób prowadzących działalność dziennego opiekuna na własny rachunek.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Lubinie 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