

Uchwała nr 10/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 marca 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Chocianowie nr V.32.2019
z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej
dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Chocianów

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

§ 3 ust. 1, § 4 i § 5 uchwały Rady Miejskiej w Chocianowie nr V.32.2019 z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Chocianów — z powodu 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 2025 r. poz. 798, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Chocianowie nr V.32.2019 z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Chocianów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 6 marca 2026 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Chocianowie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) i art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2025 r. poz. 798, z późn. zm.), zwanej dalej „u.o.d.”, określiła wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Chocianów.

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

Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, w art. 60 ust. 1, przewiduje, że podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy lub zatrudniające dziennych opiekunów oraz osoby, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, mogą otrzymać na dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy. Z art. 60 ust. 2 u.o.d. wynika natomiast, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, w tym kategorie dzieci, na które przyznawana jest dotacja, określa rada gminy w drodze uchwały.

W § 3 ust. 1, § 4 i § 5 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że:

„§ 3. 1. Przekazywanie dotacji będzie następowało w 12 częściach.

[...]

§ 4. 1. Burmistrzowi Miasta i Gminy Chocianów 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 dotyczących zatrudnienia rodziców dziecka lub prawnych opiekunów;
- 4) danych dotyczących wskazania Gminy Chocianów jako miejsca zamieszkania w zeznaniu wysokości osiągniętego dochodu w poprzednim roku podatkowym rodziców dziecka lub jego prawnych opiekunów;
- 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 żłobek lub klub dziecięcy najpóźniej 5 dni przed planowaną kontrolą dokumentów.

3. Dopuszcza się możliwość zażądania przez Burmistrza Miasta i Gminy Chocianów przedłożenia dokumentów, o których mowa w ust. 1 w Urzędzie Miasta i Gminy w Chocianowie.

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

W ocenie Kolegium powyższe regulacje wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 60 ust. 2 u.o.d. Celowy charakter dotacji otrzymywanej na podstawie tego przepisu oznacza, że jest ona przyznawana na realizację zadań wykonywanych przez podmioty prowadzące działalność, o której mowa w tej ustawie. 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 dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, bez względu na to, w jakim terminie podmiot złoży wniosek o dotację (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. sygn. akt I SA/Gd 134/15).

Z tych względów regulacja zawarta w § 3 ust. 1 uchwały nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W przypadku dotacji przyznanej np. na okres 10 miesięcy danego roku (co jest uzależnione od terminu złożenia wniosku o udzielenie dotacji celowej) dotacja nie zostanie wypłacona w 12 częściach, gdyż zgodnie z postanowieniami przedmiotowej uchwały dotacja jest przekazywana w transzach miesięcznych.

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, również 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 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.). Postanowienia zawarte w § 5 przedmiotowej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, mają charakter informacyjny, przypominający, i jako takie nie mieszczą się w dyspozycji art. 60 ust. 2 u.o.d. Stosownie do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej.

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.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby stwierdziło, że badana uchwała została przedłożona Izbie po upływie 7 lat od dnia jej podjęcia, a więc ze znacznym przekroczeniem ustawowego terminu. Zgodnie z art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) obowiązany jest do przedłożenia regionalnej izbie obrachunkowej uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Chocianowie 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

Joanna Radziejka