



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 16 września 2022 r.

Poz. 9660

UCHWAŁA NR 17.285.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 19 lipca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 538/LXV/22 Rady Miasta Milanówka z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania dotacji celowej oraz zasad jej rozliczania dla podmiotów prowadzących niepubliczne żłobki lub kluby dziecięce, zatrudniających dziennych opiekunów oraz dla dziennych opiekunów prowadzących działalność na własny rachunek na terenie Gminy Milanówek

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr 538/LXV/22 Rady Miasta Milanówka z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania dotacji celowej oraz zasad jej rozliczania dla podmiotów prowadzących niepubliczne żłobki lub kluby dziecięce, zatrudniających dziennych opiekunów oraz dla dziennych opiekunów prowadzących działalność na własny rachunek na terenie Gminy Milanówek, z powodu istotnego naruszenia art. 60 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1324).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Miastu Milanówek skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 1 lipca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 538/LXV/22 Rady Miasta Milanówka z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania dotacji celowej oraz zasad jej rozliczania dla podmiotów prowadzących niepubliczne żłobki lub kluby dziecięce, zatrudniających dziennych opiekunów oraz dla dziennych opiekunów prowadzących działalność na własny rachunek na terenie Gminy Milanówek.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Jako podstawę prawną podjętej uchwały Rada Miasta Milanówka wskazała m. in. art. 60 ust. 1 i ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Na mocy art. 60 ust. 2 tej ustawy, rada gminy została upoważniona do określenia w drodze uchwały wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1 wskazanego artykułu, w tym kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja.

W pierwszej kolejności, Kolegium Izby zwraca uwagę na postanowienia § 2 uchwały, w którym Rada Miasta Milanówka określiła kategorie dzieci i wysokość dotacji celowej udzielanej z budżetu miasta, cyt. „Ustala się kategorie dzieci oraz wysokość dotacji celowej udzielanej z budżetu Gminy Milanówek dla Podmiotów, o których mowa w § 1 następująco:

- 1) na dziecko zamieszkałe na terenie Gminy Milanówek, którego przynajmniej jeden z rodziców/prawnych opiekunów rozlicza podatek dochodowy w Urzędzie Skarbowym, w Grodzisku Mazowieckim ze wskazaniem adresu zamieszkania na terenie Milanówka, objęte opieką:
 - a) w żłobku - 250 zł miesięcznie na dziecko,
 - b) w klubie dziecięcym - 150 zł miesięcznie na dziecko,
 - c) dziennego opiekuna - 100 zł miesięcznie na dziecko.
- 2) na dziecko zamieszkałe na terenie Gminy Milanówek, którego rodzice/prawni opiekunowie nie rozliczają podatku dochodowego w Urzędzie Skarbowym, w Grodzisku Mazowieckim ze wskazaniem adresu zamieszkania na terenie Milanówka, objęte opieką:
 - a) w żłobku - 45 zł miesięcznie na dziecko,
 - b) w klubie dziecięcym - 30 zł miesięcznie na dziecko,
 - c) dziennego opiekuna - 15 zł miesięcznie na dziecko”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w sposób istotny narusza art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Przepis ten zawiera wyraźną podstawę prawną m. in. do określenia kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja. Zdaniem Kolegium Izby niedopuszczalne jest wprowadzenie kategoryzacji w oderwaniu od cech podmiotowych samego dziecka, przepis ustawowy wyraźnie stanowi „kategorie dzieci”.

W badanej uchwale Rada Miasta Milanówka dokonała rozróżnienia/kategoryzacji dzieci w zależności od miejsca rozliczania podatku dochodowego przez rodziców/opiekunów prawnych dziecka, co nie znajduje oparcia w ww. ustawie, gdyż jej regulacje nie dopuszczają możliwości warunkowania dotacji sytuacją prawną rodziców/opiekunów prawnych. Warunkowanie dotacji kryterium miejsca rozliczeń podatkowych przez opiekuna dziecka nie zawiera się w ustalaniu kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja i tym samym wykracza poza językową treść upoważnienia ustawowego.

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 9 października 2019 r. III SA/Po553/19, cyt. „Argumentacja, że celem uchwały było objęcie systemem dotacji dzieci, których rodzice odprowadzają podatek dochodowy, z którego udział trafia do budżetu Gminy (...), nie przekonuje do objęcia zakwestionowanej uchwały Rady Gminy ochroną prawną. Kryteria przyznawania dotacji nie mogą być wiązane z korzyściami finansowymi gminy. Takie kryterium pozbawione jest podstaw prawnych. Ponadto argumentacja skarżącej Gminy oparta jest na motywacjach nieakceptowalnych konstytucyjnie, które równie dobrze mogłyby wspierać dążenia do wykluczenia z systemu dotacji tych dzieci, których rodzice/opiekunowie prawni są bezrobotni. W takim wypadku gmina również nie może liczyć na korzyści finansowe z podatku dochodowego, ale dodatkowo narażona może być na uszczerbek z tytułu świadczeń na rzecz rodziny takiego dziecka”. W wyroku tym, Sąd podkreślił, iż uchwały o dofinansowaniu opieki nad dziećmi do lat 3 w żadnym zakresie nie mogą być uwarunkowane korzyścią podatkową gminy wynikającą z sytuacji prawnej rodzica/ opiekuna prawnego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby uznało, iż wprowadzając powyższe zapisy § 2 Rada Miasta Milanówka przekroczyła zakres upoważnienia określonego przepisem art. 60 ust. 2 przywołanej ustawy i tym samym naruszyła ten przepis w sposób istotny. Organ stanowiący, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. W analizowanej uchwale konieczność uchylecia wprowadzonego warunkowania, w konsekwencji uniemożliwi prawidłowe wyliczenie kwoty dotacji, co w ocenie organu nadzoru stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto analiza treści uchwały wraz z załącznikami wykazała inne nieprawidłowości, które w sposób istotny naruszają przepisy prawa.

W § 1 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka wskazała, cyt. „Określa się wysokość i zasady ustalania dotacji celowej; w tym kategorie dzieci oraz zasady jej rozliczania dla podmiotów prowadzących niepubliczne żłobki lub kluby dziecięce, wpisanych do rejestru żłobków i klubów dziecięcych przez Burmistrza Miasta Milanówka oraz dla podmiotów zatrudniających dziennych opiekunów i dla dziennych opiekunów prowadzących działalność na własny rachunek, wpisanych do wykazu osób zatrudniających dziennych opiekunów przez Burmistrza Miasta Milanówka”.

Kolegium Izby zauważa, iż dla podmiotów wymienionych w art. 8 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, wymóg wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, a także do wykazu osób zatrudniających dziennych opiekunów wynika odpowiednio z rozdziału 3 oraz rozdziału 4 ww. ustawy. Wykracza poza delegację ustawową wskazywanie w postanowieniach przedmiotowej uchwały zapisów, które nie znajdują oparcia w przepisie kompetencyjnym (tu: art. 60 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy).

W § 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, cyt. „Podmioty, o których mowa w § 1, ubiegające się o przyznanie dotacji celowej składają Burmistrzowi Miasta Milanówka pisemny wniosek o udzielenie dotacji celowej” (ust. 2) „Wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej stanowi Załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały” (ust. 3).

W ocenie Kolegium Izby, upoważnienie do wydania uchwały przez radę, wynikające z art. 60 ww. ustawy, nie przewiduje określania elementów wniosku o przyznanie dotacji. Te kwestie wchodzą w zakres trybu udzielania dotacji, podczas gdy ustawowa delegacja uprawnia organ stanowiący tylko do określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji.

Nadto w kontekście cytowanych postanowień § 1 oraz § 3 ust. 2 i ust. 3 uchwały, organ nadzoru zauważa, iż przepis art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, stanowiący podstawę udzielania dotacji, nie „warunkuje” przyznania dotacji od spełnienia przez dany podmiot jakichkolwiek przesłanek, czy to w postaci posiadania wpisu w określonym rejestrze, czy też faktu złożenia ściśle sformalizowanego wniosku. Zatem wskazane postanowienia badanej uchwały, jako aktu niższego rzędu, są niedozwoloną modyfikacją art. 60 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 ww. ustawy. Jak zauważył WSA w Opolu w wyroku z dnia 4 listopada 2010 r. II SA/Op 378/10, modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego, możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02 NSA stwierdził cyt. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko uregulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

W dalszych postanowieniach uchwały, tj. w § 4 pkt 3 wskazano, cyt. „dotacja za poszczególne miesiące przekazywana będzie w terminie do ostatniego dnia miesiąca”. Zauważyć należy iż przytaczany powyżej przepis kompetencyjny – art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, nie przyznaje radzie gminy uprawnienia do ustalania zasad przekazywania dotacji celowej. Kwestie kolejnych etapów dotacyjnej procedury, w tym jej kasowego wykonania, nie powinny być zawarte w uchwale, a w umowie łączącej podmiot dotujący i beneficjenta. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru regulacje w tym zakresie wykraczają poza delegację, stanowiącą podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały przez organ stanowiący.

Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. II GSK 1673/15, cyt. „Ustawowe określenia zasady ustalania i rozliczania dotacji oznacza wszak wskazanie reguł, którymi należy się kierować przy ustalaniu i rozliczaniu dotacji. Pojęcia te - interpretowane w kontekście celu i założeń ustawowych przyznawania dotacji celowych z tytułu opieki nad dziećmi - obejmują zatem takie reguły postępowania jak określenie sposobu, w jaki dotacja dla beneficjenta będzie ustalana, na podstawie jakich dokumentów dotacja będzie przyznawana (np. na podstawie złożonego oświadczenia o liczbie dzieci czy wykazu dzieci), w jaki sposób będzie regulowana dotacja na rzecz danego beneficjenta itp. W tak rozumianym pojęciu zasad ustalania i rozliczania dotacji nie mieści się - jak to przyjęto w zaskarżonej uchwale - termin składania wniosków o dotację, wymogi formalne wniosku (...). Nie są to bowiem kwestie o charakterze materialnoprawnym, a więc dotyczące przesłanek materialnych ustalenia i rozliczenia dotacji”.

Według słownika języka polskiego (www.sjp.pwn.pl) „zasada” to sposób postępowania w danych okolicznościach, podstawa funkcjonowania lub konstrukcji czegoś, zaś „tryb” to procedura. Kolegium Izby wskazuje, że pod pojęciem „zasady ustalania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację oraz normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji. Natomiast pod pojęciem „tryb postępowania” należy rozumieć zbiór reguł stanowiących wymogi o charakterze formalno – technicznym, jakie dotujący musi dopełnić, aby ubiegać się o dotację i aby dokonać prawidłowego rozliczenia dotacji. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określenie „tryb” należy odnosić do czynności o charakterze materialno – technicznym, proceduralnym, co potwierdza wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 I SA/Gd 134/15, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2021 r. II GSK 1609/11, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008 r. I SA/Po 151/07 w którym Sąd wskazał, cyt. sformułowanie „tryb udzielania” ma znaczenie bardziej techniczne (...), przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację (a zatem formę wniosku), a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz terminy przekazywania dotacji”.

Natomiast w § 5 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, cyt. „1. Termin wykorzystania dotacji nie może być dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego”. W zakresie przytoczonego postanowienia, Kolegium Izby wskazuje iż termin wykorzystania dotacji należy zaliczyć do trybu udzielania dotacji, który nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 60 ww. ustawy.

W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, iż konsekwencją ograniczenia treści uchwały wyłącznie do regulacji kwestii z art. 60 ust. 2 przywołanej ustawy, jest to, że pozostałe treści stosunków prawnych między gminą i beneficjentami dotacji celowej nie są już uściślane w drodze stanowienia prawa przez radę gminy. Ulegają natomiast konkretyzacji w indywidualnych umowach o dotację celową, zawieranych na podstawie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), z uwzględnieniem art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi i regulacji uchwały, wydanej w granicach upoważnienia ustawowego.

W kolejnych regulacjach uchwały, tj. w § 6 organ stanowiący postanowił, cyt. „Dotacja pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi na rachunek Gminy Milanówek w terminie do 15 dni od dnia stwierdzenia takiej okoliczności wraz z odsetkami w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych lub w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji”. Powyższe regulacje stanowią modyfikację przepisu art. 252 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem organu nadzoru, uchwała Rady Miasta Milanówka nie powinna regulować jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w ustawie, tym bardziej dokonywać modyfikacji przepisu ustawowego, co potwierdza przytoczone powyżej stanowisko sądów administracyjnych.

Podsumowując, w ocenie Kolegium Izby, organ wykonujący kompetencje prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 5 lipca 2013 r. I/SA/Kr 211/13 wyraził pogląd, iż naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny; niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Jak wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 stycznia 2021 r. II SA/Gl 1317/20, cyt. „zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemywania kompetencji oraz zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje. Z zagadnieniem tym wiąże się również zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jednocześnie, wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się bowiem zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji)”.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, w ocenie Kolegium Izby uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Orzeczenie bowiem jedynie częściowej nieważności prowadziłoby do braku możliwości prawidłowego stosowania pozostałych uregulowań uchwały. Nie może zaś istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać.

Z podanych powodów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

**Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium
Bożena Zych**