



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 29 marca 2023 r.

Poz. 3918

### UCHWAŁA NR 4.64.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 31 stycznia 2023 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Rady Gminy Wolanów z dnia 29 grudnia 2022 r. Nr LIII/377/2022 w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla dzieci objętych opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, w tym określenia kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Rady Gminy Wolanów z dnia 29 grudnia 2022 r. NR LIII/377/2022 w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla dzieci objętych opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, w tym określenia kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja, z powodu istotnego naruszenia art. 60 ust. 1 w związku z art. 8, a także art. 60 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 z późn. zm.).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Gminie Wolanów 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 5 stycznia 2023 r., wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Rady Gminy Wolanów z dnia 29 grudnia 2023 r. NR LIII/377/2022 w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla dzieci objętych opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, w tym określenia kategorii dzieci na które przyznawana jest dotacja.

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 Gminy Wolanów wskazała m.in. art. 60 ust 1 i ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku lat 3. Zgodnie z art. 60 ust. 1 tej ustawy, podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1, 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. Natomiast z art. 60 ust. 2 tejże ustawy wynika upoważnienie rady gminy 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 § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Wolanów wskazała, cyt. „Dotacja udzielana jest na pisemny wniosek złożony przez podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy i wpisany do rejestru żłobków prowadzonego przez Wójta Gminy Wolanów”. W § 3 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1 stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”.

Należy zauważyć, iż dla podmiotów wymienionych w art. 8 ust. 1 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. Zamieszczanie w uchwale gminy zapisów, które nie mają oparcia w przepisie kompetencyjnym, w tym przypadku art. 60 ust. 2, stanowi istotne jego naruszenie. Przepis powyższy, stanowiący podstawę udzielania dotacji, nie warunkuje przyznania dotacji od spełnienia przez podmiot, któremu jest udzielana dotacja, jakichkolwiek przesłanek, w tym wypadku posiadania wpisu w określonym rejestrze. Zatem wskazane postanowienie badanej uchwały, jako aktu niższego rzędu, jest niedozwoloną modyfikacją art. 60 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 ww. ustawy.

Jednocześnie ustawowe upoważnienie do wydania uchwały przez radę, nie przewiduje określenia elementów wniosku o przyznanie dotacji. Te kwestie wchodzą w zakres trybu udzielania dotacji, podczas gdy ustawowa delegacja uprawnia organ stanowiący gminy tylko do określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji.

W § 4 ust. 1 badanej uchwały wskazano, cyt. „Dotacja przyznawana jest na rok budżetowy i wypłacana na wskazany rachunek bankowy podmiotu, o którym mowa w § 3 ust. 1 w transzach miesięcznych w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym, że za grudzień do dnia 20 grudnia”. Natomiast w § 4 ust. 2 badanej uchwały zamieszczono następującą regulację, cyt. „Dotacja powinna być wykorzystana do dnia 31 grudnia roku budżetowego, na który została przyznana.”

Z kolei w § 6 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Wolanów postanowiła, cyt. „Podmiot otrzymujący dotację zobowiązany jest przekazać organowi dotującemu do dnia 10 stycznia roku następnego rozliczenie dotacji”. Z § 6 ust. 2 badanej uchwały wynika, iż podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy, który zakończy swoją działalność w trakcie trwania roku budżetowego, składa w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu zakończenia działalności pisemne rozliczenie z wykorzystania otrzymanej dotacji za okres od początku roku budżetowego do dnia zakończenia działalności.

Zacytowane zapisy § 4 i § 6 badanej uchwały, dotyczące sposobu i terminu przekazywania dotacji beneficjentom, terminu wykorzystania, czy rozliczenia dotacji, należy zaliczyć do trybu udzielania dotacji. Tymczasem na mocy art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, rada gminy posiada upoważnienie do określenia w drodze uchwały wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, w tym kategorii dzieci.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że konsekwencją ograniczenia treści uchwały wyłącznie do kwestii określonych w ww. artykule jest to, że pozostałe treści stosunków prawnych między gminą a beneficjentami dotacji celowej, nie są już określane w drodze stanowienia prawa przez radę gminy. Są one konkretyzowane w indywidualnych umowach o dotację celową, zawieranych przez organ wykonawczy z beneficjentami dotacji, na podstawie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

Powyższy pogląd podzielił NSA w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. II GSK 1673/15 wskazując, 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 termin składania wniosków o dotację, wymogi formalne wniosku czy termin przekazywania dotacji beneficjentom. Nie są to bowiem kwestie o charakterze materialnoprawnym, a więc dotyczące przesłanek materialnych ustalenia i rozliczenia dotacji”.

W ocenie Kolegium Izby regulacje zawarte w § 4 i § 6 przedmiotowej uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą, wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym w rozumieniu art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2018 r. VIII/SA/Wa 723/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

W § 5 ust. 1 badanej uchwały wskazano; cyt. „, Podmiot, o którym mowa w § 3 ust.1 składa w terminie do 10 dnia każdego miesiąca informację o rzeczywistej liczbie dzieci objętych opieką, według stanu na 1 dzień roboczy danego miesiąca”.

Zgodnie z § 5 ust. 2 badanej uchwały, wzór informacji, o której mowa w ust. 1 stanowi załącznik nr 2 do badanej uchwały. Z konstrukcji załącznika nr 2 wynika, iż powinna w nim być podana, cyt. „Informacja o dzieciach zamieszkałych na terenie gminy Wolanów”, jak również, cyt. „Informacja o dzieciach zamieszkałych na terenie Gminy Wolanów, z którymi zostały podpisane porozumienia w sprawie zasad finansowania opieki zapewnionej w żłobku/ klubie dziecięcym, dziecku z terenu tej gminy, według stanu na 1 dzień roboczy miesiąca”, w tym, cyt. „Liczba dzieci zamieszkałych na terenie innych gmin”. Zapis powyższy, jako daleki od precyzji, może wprowadzać w błąd podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, ponieważ pozostaje on w sprzeczności z § 2 ust. 3 badanej uchwały, z którego wynika iż dotacją celową mogą zostać objęte dzieci z terenu innej gminy, której są mieszkańcami, po uprzednim podpisaniu porozumienia w sprawie zasad finansowania opieki z Gminą, w której zamieszkuje dziecko.

Kolegium Izby zauważa, że załącznik nr 2 zawiera tabelę, w której wymaga się podania imienia i nazwiska dziecka, daty urodzenia oraz adresu zamieszkania. Należy podkreślić, że wysokość dotacji celowej, o której mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, jest warunkowana wyłącznie ilością dzieci objętych opieką. Oznacza to, że ustalając wysokość owego wsparcia, organ dotujący musi dysponować tylko wiedzą o liczbie dzieci objętych opieką (tak: wyrok NSA z dnia 19 października 2022 r. I GSK 3285/18). Kolegium Izby zwraca uwagę, że żaden z przepisów ww. ustawy nie przyznaje organowi stanowiącemu, prawa do żądania podawania informacji obejmujących dane osobowe dzieci. W art. 3a ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, prawo do przetwarzania danych osobowych przyznane zostało podmiotowi prowadzącemu żłobek lub klub dziecięcy wyłącznie w związku z rekrutacją oraz w zakresie i w celu zapewnienia dziecku prawidłowej opieki.

Biorąc pod uwagę całokształt przedstawionej sprawy, ujawnione nieprawidłowości w badanej uchwale sprawiają, że zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

**Wojciech Tarnowski**