



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 04.04.2024 r.

Poz. 1768

**Uchwała Nr 048/g325/D/24**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**

**z dnia 27 marca 2024 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 40 ust 1 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 338) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr LXXIV/520/2024 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 7 marca 2024 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Gminy Skarszewy

**orzeka nieważność § 2 ust. 1 w zakresie słów: " do dnia 30 września roku bazowego" i § 4 ust. 1 badanej uchwały.**

### Uzasadnienie

W dniu 11 marca 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr LXXIV/520/2024 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 7 marca 2024 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Gminy Skarszewy, natomiast w dniu 27 marca 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska określiła że: *"Osoby fizyczne lub osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej prowadzące na obszarze Gminy Skarszewy żłobki, przedstawiają Burmistrzowi Skarszew wniosek o przyznanie dotacji do dnia 30 września roku bazowego, stanowiący Załącznik nr 1 do niniejszej uchwały."*

Z kolei w § 4 ust. 1 postanowiono, że: *"Dotacja celowa przyznawana jest na okres roku kalendarzowego i wypłacana jest w transzach miesięcznych w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym, że część za grudzień do dnia 15 grudnia."*

Analizując powyższe zagadnienia przede wszystkim przywołać należy treść art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W powyższym przepisie ustawodawca postanowił, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1 art. 60 ww. ustawy, w tym kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja, określa rada gminy w drodze uchwały.

W ocenie Kolegium tut. Izby na podstawie ww. przepisu Rada Miejska nie była uprawniona do określenia terminu składania przez powyższe podmioty wniosku o udzielenie dotacji w terminie do dnia 30 września roku bazowego. Z uwagi bowiem na fakt, że wskazana dotacja jest dotacją celową, a nie dotacją podmiotową na dofinansowanie działalności bieżącej podmiotów prowadzących żłobki/kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów, bądź osób fizycznych będących dziennymi opiekunami, podmioty te nie są obowiązane do wyprzedzającego rok budżetowy planowania liczby dzieci, które mają być objęte opieką, lecz mogą ubiegać się o tę dotację w każdym czasie w ciągu roku budżetowego, jeżeli realizują zadanie, na które przekazywana jest dotacja celowa. Kolegium zauważa również, że pojęcie "roku bazowego" nie zostało zdefiniowane na gruncie ww. ustawy.

Ponadto określenie przez organ stanowiący w badanej uchwale, że dotacja wypłacana będzie "w transzach miesięcznych w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym, że część za grudzień do dnia 15 grudnia" nie mieści się w upoważnieniu rady gminy do stanowienia zasad ustalania i rozliczenia dotacji celowej, określonych w art. 60 ust. 2 ww. ustawy. Zdaniem Kolegium tut. Izby kwestia przekazania należnej kwoty dotacji należy do trybu udzielania dotacji, ma zatem charakter następczy wobec jej ustalenia, nie stanowi także elementu jej rozliczenia. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, regulacje w tym zakresie wykraczają poza delegację, stanowiącą podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały przez organ stanowiący.

Dodatkowo wskazać należy, że konsekwencją ograniczenia treści uchwały wyłącznie do kwestii określonych w ww. przepisie jest to, że pozostałe elementy stosunków prawnych między gminą a beneficjentami dotacji celowej, nieokreślone w drodze stanowienia prawa przez radę gminy, są 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

Wobec powyższego sposób przekazywania dotacji powinien zostać określony w umowie zawartej przez Burmistrza Skarszew z podmiotem otrzymującym dotację, nie zaś w uchwale Rady Miejskiej. Taka koncepcja znajduje akceptację w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Przykładowo, można przywołać stanowisko zaprezentowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r. (sygn. akt II GSK 1673/15). Wskazano w nim m. in, że: *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 czy **termin przekazywania dotacji beneficjentom**. Nie są to bowiem kwestie o charakterze materialnoprawnym, a więc dotyczące przesłanek materialnych ustalenia i rozliczenia dotacji. Rację ma zatem Sąd I instancji zarzucając w tym zakresie przekroczenie przez radę gminy upoważnienia ustawowego i podnosząc, że uregulowane w uchwale kwestie powinny podlegać konkretyzacji w umowie zawartej z danym beneficjentem." Dalej zaakcentowano w ww. wyroku, że: "(...) ustawa o opiece nad dziećmi, odmiennie niż u.s.o., nie wprowadza jako warunku przyznania dotacji terminu złożenia wniosku o dotację, co wynika z faktu, iż dotacja ta jest dotacją celową, nie zaś podmiotową (przyznawaną na sfinansowanie działalności bieżącej określonych w ustawie podmiotów sprawujących opiekę nad dziećmi). Podmioty te nie są obowiązane 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, jeśli realizują zadania, na które dotacja jest przyznawana."*

Dodatkowo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (vide: art. 7 Konstytucji RP).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Rada Miejska w Skarszewach przekroczyła zakres upoważnienia zawartego w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

**Luiza Budner - Iwanicka**

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku