



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 14 października 2015 r.

Poz. 5970

UCHWAŁA NR KI-411/358/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KRAKOWIE

z dnia 7 października 2015 roku

znak sprawy: KI-43-049/47/15

o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr X/110/15 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce innych niż jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze miasta i gminy Skawina

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr X/110/15 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce innych niż jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze miasta i gminy Skawina.

UZASADNIENIE

Uchwała Rady Miejskiej w Skawinie Nr X/110/15 z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce innych niż jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze miasta i gminy Skawina (Dz.Urz. Woj. Mał. z dnia 11 września 2015 r. poz. 5324), wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 9 września 2015 r..

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515) oraz art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t. j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1457 z późn. zm.). Jak wynika z treści § 6 uchwały, zacznie ona obowiązywać od dnia 1 stycznia 2016 r.

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr X/110/15 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem normującym zakres kompetencji rad gmin do stanowienia tej treści uchwał z mocy powołanego w podstawie prawnej przepisu art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Uchwała Rady Miejskiej w Skawinie NR X/110/15 z dnia 26 sierpnia 2015 r. należy do uchwał prawa miejscowego przewidzianych w art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W świetle powołanego przepisu rzeczą rady gminy jest: (1) określenie wysokości dotacji celowej z art. 60 ust. 1 powołanej ustawy, (2) określenie zasad ustalania tej dotacji oraz (3) określenie zasad rozliczania dotacji.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

1) w § 2 ust. 1 uchwały NR X/110/15 Rada Miejska w Skawinie postanowiła, że cyt.: „Ustala się jednostkową dotację celową udzielaną przez gminę Skawina dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na dofinansowanie pobytu każdego dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym w wysokości:

- 1) 1,70 zł za każdą godzinę pobytu w żłobku z przeznaczeniem na zapewnienie dziecku opieki oraz prowadzenie zajęć edukacyjnych,
- 2) 1,20 za każdą godzinę pobytu w klubie dziecięcym z przeznaczeniem na zapewnienie dziecku opieki oraz prowadzenie zajęć edukacyjnych”.

Równocześnie w § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, które zawierają definicję „podmiotu prowadzącego żłobek” i „podmiotu prowadzącego klub dziecięcy” Rada Miejska w Skawinie ustaliła minimalny, dzienny wymiar pracy (zapewnienia opieki nad dzieckiem) dla żłobka (8 godzin dziennie) i klubu dziecięcego (5 godzin dziennie).

Wprowadzona przez Radę Miejską w Skawinie konstrukcja „jednostkowej dotacji celowej” pozostaje w sprzeczności z postanowieniami art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, który stanowi, że podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1 tej ustawy, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, lub zatrudniające dziennych opiekunów mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 5 lipca 2013 r. - sygn. akt: I SA/Kr 211/13, który dotyczył uchwały z art. 60 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy (cyt.): „...dotacja określona w art. 60 ust. 1 o.p.n.d.w. ma charakter fakultatywny, jednak jeśli gmina zdecyduje się na udzielenie takiej dotacji, to nie może jej ograniczać do określonej kategorii dzieci (np. dzieci korzystających z opieki przez określoną liczbę dni w miesiącu, bądź określoną ilość godzin w ciągu dnia), skoro przepis wyraźnie stanowi, że dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego. Określenie „każde dziecko” zawarte w art. 60 ust. 1 o.p.n.d.w. nie może być w żaden sposób zawężane, a zatem jakiegokolwiek różnicowanie dzieci pod względem ich miejsca zamieszkania, faktycznej ilości dni, w których przebywają w placówce, czy ilości godzin, w ciągu których sprawowana jest nad nimi opieka, jest całkowicie nieuprawnione.”;

2) postanowienia § 4 uchwały, w którym Rada Miejska w Skawinie uregulowała tryb i zakres kontroli wykorzystania udzielonej dotacji, z racji wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego, należy uznać za uchwalone naruszeniem art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Na posiedzeniu w dniu 7 października 2015 r. Kolegium Izby ponownie rozpoznało sprawę Uchwały Nr X/110/15 z dnia 26 sierpnia 2015 r. i zapoznało się ze stanowiskiem Rady Miejskiej w Skawinie wyrażonym w piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Skawinie Znak: BR.0004.59.2015 z dnia 5 października 2015 r. oraz stanowiskiem obecnego na posiedzeniu Kolegium i upoważnionego przez Burmistrza Miasta i Gminy Skawina radcy prawnego Pani Anny Łabudy.

Kolegium Izby stwierdziło, że w art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 ustawodawca w sposób jednoznaczny postanowił, że podmioty, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, lub zatrudniające dziennych opiekunów mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy, a rolą rady gminy jest określenie w drodze uchwały wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji

celowej. Z kolei zadania żłobka lub klubu dziecięcego wskazał ustawodawca w art. 10 wyżej wymienionej ustawy. Nie można zatem zgodzić się z tezą wyrażoną w piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Skawinie, że norma prawna ujęta w art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 cyt.: „nasiuwa wniosek, że w istocie brak jest wystarczających podstaw, aby jednoznacznie stwierdzić, iż w przepisie tym chodziło o udzielenie przez gminę dotacji celowej”. Zgodnie z postanowieniami art. 218 i art. 219 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje podmiotowe, o ile odrębne ustawy tak stanowią, a dotacje przedmiotowe dla innych podmiotów niż samorządowe zakłady budżetowe – o ile odrębne przepisy tak stanowią. Z istoty dotacji celowej oraz treści art. 250 ustawy o finansach publicznych wynika, że powinna ona być przekazana podmiotowi zobowiązanemu do realizacji zadania finansowanego w formie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przed wykonaniem zadania.

W przeciwnym razie mielibyśmy bowiem do czynienia nie z dotacją, ale z refundacją. Regulacje wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej w Skawinie NR X/110/15 przewidują, że dotacja celowa będzie wypłacana w miesięcznych transzach płatnych z dołu do końca miesiąca, pod warunkiem, że podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy złoży w terminie do 15 dnia każdego miesiąca do Burmistrza Miasta i Gminy Skawina informację według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, a miesięczna transza dotacji będzie stanowiła iloczyn liczby godzin pobytu dzieci objętych opieką w miesiącu i godzinowej stawki dotacji.

Jak to podkreśla orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, podlega ścisłej wykładni językowej. Dlatego wykładnia przepisu nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, poszerzając zakres aktu poprzez interpretację treści zapisu - upoważnienia w drodze wykładni celowościowej, rozszerzającej lub zmieniającej literalne brzmienie zapisu - delegacji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt.: K 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Wykonując zawartą w upoważnieniu ustawowym kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na względzie, Kolegium Izby postanowiło orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1484).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Mateusz Winiarz /-/