



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 20 stycznia 2016 r.

Poz. 439

UCHWAŁA NR 0102-569/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 30 grudnia 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XVI/114/2015 Rady Miejskiej w Giżycku z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Miejskiej Giżycko.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 oraz art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność uchwały Nr XVI/114/2015 Rady Miejskiej w Giżycku z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Miejskiej Giżycko.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Giżycku w dniu 19 listopada 2015 r. podjęła Uchwałę Nr XVI/114/2015 w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Miejskiej Giżycko. W dniu 8 grudnia 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 15 grudnia 2015 r. zawiadomiono Miasto Giżycko, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (zwane dalej: Kolegium Izby) w Olsztynie w dniu 30 grudnia 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Giżycka nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, zadania, uprawnienia oraz funkcje nadzorcze zostały ujęte w art. 163-172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej poddaje działalność samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru jest zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r. Sygn. akt I SA/Wr854/03, opubl. OSS2004/2/43). O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 91 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ww. ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 30 grudnia 2015 r. stwierdziło, co następuje: W § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Giżycku ustaliła dotację celową „dla podmiotów niepublicznych prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Miejskiej Giżycko w wysokości: 1) 120 zł miesięcznie na każde dziecko objęte opieką w klubie dziecięcym; 2) 260 zł miesięcznie na każde dziecko objęte opieką w żłobku.” Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1457), podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1 tej ustawy, prowadzące żłobki lub kluby dziecięce, 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. Art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 stanowi, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, określa rada gminy w drodze uchwały. Ponadto przepis art. 2 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że ” Opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię.”. Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w przywołanym powyżej przepisie art. 60 ust. 1 wskazuje krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji, jeżeli tylko gmina zdecyduje się na udzielenie takiej dotacji. Podejmując taką decyzję gmina nie może ograniczać się do wskazania tylko niektórych podmiotów, skoro przepis wyraźnie stanowi, że dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego lub dziennego opiekuna (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 września 20015 r. sygn. akt: I SA/Ol 352/15). Rada Miejska w Giżycku wskazała tylko żłobki i kluby dziecięce, jako podmioty uprawnione do otrzymania dotacji. Zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska w Giżycku w sposób istotny naruszyła prawo, poprzez ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację, o której mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Dotacje celowe, w świetle art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, obok dochodów własnych i subwencji ogólnych, są dochodami jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc formę udziału w dochodach publicznych, odpowiednio do zadań przypadających tym jednostkom. W myśl art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie między innymi bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie Kolegium Izby w przypadku braku ustawowo określonych ograniczeń przedmiotowych bądź podmiotowych, wprowadzanie ich na podstawie uchwały stanowi przekroczenie kompetencji prawotwórczych organu. Skoro, więc przepis art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 – poza wskazaniem, że dotacja ma być przyznana na każde dziecko podlegające opiece – nie zawiera innych ograniczeń podmiotowych ani przedmiotowych, to stwierdzić należy, że wprowadzanie przez gminę takich ograniczeń jest nielegalne (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 października 2011r., sygn. akt I SA/PO

613/11 oraz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2012 r., sygn. akt I SA/Rz 698/12, a także cytowany wyrok WSA w Olsztynie). Tym samym, w ocenie Kolegium Izby, ograniczenie polegające na przyznaniu dotacji tylko podmiotom prowadzącym żłobek lub klub dziecięcy, pozostaje także w sprzeczności z wykładnią językową normy kompetencyjnej, która stanowi, że dotacja ma być przyznana na każde dziecko objęte opieką w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna. Ustawa o finansach publicznych rozróżnia trzy rodzaje dotacji: celowe, podmiotowe i przedmiotowe. W myśl ustawy o finansach publicznych dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie określonych zadań i realizację określonych programów. Zatem cel dotacji determinowany jest wyłącznie zadaniem. W tym przypadku chodzi o zadanie polegające na opiece nad dziećmi do lat 3. Dotacja określona w art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 ma charakter fakultatywny. Jeżeli jednak gmina zdecyduje się na udzielenie takiej dotacji, to nie może jej ograniczać tylko do określonych kategorii podmiotów mogących otrzymać na każde dziecko dotację celową z budżetu gminy, na realizację w/w zadania. W istocie bowiem takie ograniczanie możliwości otrzymania dotacji powoduje, że dotacja celowa, jaką jest z mocy art. 60 ust. 1 cytowanej ustawy, dotacja przydzielana z budżetu gminy przekształca się w dotację o charakterze podmiotowym. Tymczasem, z mocy art. 60 ust. 2 ustawy, rada gminy została upoważniona do ustalania wysokości i zasad dotacji celowej, a nie podmiotowej. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwość ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Zgodnie z cyt. wyrokiem WSA w Olsztynie: „W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepis kompetencyjny oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii.” Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Z-ca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Olsztynie**

Bogdan Gaber