



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 lipca 2014 r.

Poz. 3987

UCHWAŁA NR 251/XV/2014 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 3 lipca 2014 r.

w sprawie uchwały Nr XLII/529/14 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 22 maja 2014 roku w sprawie wysokości, zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Pszczyna

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XLII/529/14 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 22 maja 2014 roku w sprawie wysokości, zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Pszczyna **w części** :

- 1) **§ 3 ust. 1** uchwały w zakresie wyrażenia o brzmieniu; „**stale zamieszkującym na terenie Gminy Pszczyna oraz faktycznie uczęszczającym do żłobka lub klubu dziecięcego**”;
- 2) **§ 3 ust. 3** uchwały o treści; „*Dotacja jest pomniejszana za każdy dzień roboczy nieobecności dziecka o kwotę stanowiącą wynik podzielenia miesięcznej dotacji przez liczbę dni roboczych w danym miesiącu.*”

- z powodu istotnego naruszenia prawa, polegającego na wykroczeniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego poza delegację wynikającą z art. 60 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1457), poprzez wprowadzenie dodatkowych kryteriów i ograniczeń, co przeciwstawia się woli ustawodawcy kształtującego upoważnienie do stanowienia o dotacji celowej *na każde dziecko objęte opieką bez wprowadzania dalszych ograniczeń oraz zawężeń tego pojęcia.*

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Pszczynie Nr XLII/529/14 z dnia 22 maja 2014 roku w sprawie wysokości, zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Pszczyna wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 2 czerwca 2014 roku. Na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2014 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach powzięło wątpliwości, co do zgodności badanej uchwały z prawem i podjętą uchwałą Nr 240/XIV/2014 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o terminie którego powiadomiono Gminę z pouczeniem o prawie uczestniczenia w posiedzeniu przedstawiciela podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana - w myśl art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Badając w oparciu o kryterium legalności - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach powzięło wątpliwości, co do zgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w Pszczynie Nr XLII/529/14 z dnia 22 maja 2014 roku w sprawie wysokości, zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Pszczyna - z uwagi na następujący, poniżej zaprezentowany stan faktyczny i prawny sprawy.

Rada Miejska w Pszczynie działając na podstawie powołanego na wstępie uchwały przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 60 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1457) podjęła omawianą uchwałę. W postanowieniach § 1 uchwały określono wymogi dla podmiotów ubiegających się o dotacje oraz ustalono wysokość dotacji udzielanej przez Gminę Pszczyna dla podmiotów prowadzących żłobki w kwocie 150 zł miesięcznie na każde dziecko objęte opieką i dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce w kwocie 100 zł miesięcznie na każde dziecko objęte opieką. W § 2 zawarto elementy wniosku o udzielenie dotacji oraz termin jego złożenia. Następnie w § 3 postanowiono, że cyt.:

„1. 1. Dotacja przeznaczona jest wyłącznie na pokrycie kosztów związanych ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem stale zamieszkującym na terenie Gminy Pszczyna oraz faktycznie uczęszczającym do żłobka lub klubu dziecięcego.

2. Dotacja przeznaczona jest wyłącznie na dofinansowanie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych poprzez zapewnienie kadry realizującej funkcje opiekuńcze, wychowawcze, edukacyjne i pielęgnacyjne.

3. Dotacja jest pomniejszana za każdy dzień roboczy nieobecności dziecka o kwotę stanowiącą wynik podzielenia miesięcznej dotacji przez liczbę dni roboczych w danym miesiącu.”

Dalej, w § 4 uchwały określono terminy przekazywania dotacji i jej rozliczenia przez beneficjenta oraz wpisano wymóg złożenia sprawozdania z jej wykorzystania. W § 5 zawarto odesłanie w zakresie kwestii szczegółowych do zawieranej umowy dotacji. W kolejnych postanowieniach wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Pszczyny oraz określono datę jej wejścia w życie, po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Na podstawie normy prawnej art. 60 ust. 1 powołanej w sentencji niniejszej uchwały ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 – podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1, 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. Podmiotami tymi, zgodnie z art. 8 ust. 1 są: gminy, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Na mocy przepisu art. 60 ust. 2 tej ustawy wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania **dotacji celowej**, o której mowa w ust. 1, określa rada gminy w drodze uchwały.

W rozumieniu art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) termin dotacja - oznacza szczególnie rodzaj środków, albowiem zgodnie z tym przepisem, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Ustawa o finansach publicznych rozróżnia **trzy rodzaje dotacji** : podmiotową, przedmiotową, i celową. Przepis art. 60 cytowanej ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 - przesądza o rodzaju dotacji z budżetu gminy, jaką mogą uzyskać podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy stanowiąc, że jest to **dotacja celowa**. Dotacje celowe zaś, w świetle przepisu art. 221 ustawy o finansach publicznych są udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań.

Mając na względzie tak brzmiące, przytoczone powyżej uregulowania należy podnieść, iż dotacja o której mowa w art. 60 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy o opiece na dziećmi w wieku do lat 3;

- po pierwsze - ma charakter fakultatywny,
- po drugie - przysługuje na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna,

- i po trzecie - jest dotacją celową.

Przepis art. 60 ust. 1 tej ustawy poza wskazaniem, że dotacja przysługuje na *każde dziecko objęte opieką* nie zawiera żadnych innych ograniczeń i wyłączeń, czy to podmiotowych, czy też przedmiotowych. Uprawnienia do wprowadzania takich ograniczeń i wyłączeń nie otrzymała również rada gminy, albowiem na mocy przepisu ust. 2 tego artykułu rada gminy w drodze uchwały określa wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, czyli dotacji przysługującej na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna. Tak więc, na mocy tych przepisów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymał upoważnienia do ograniczania dotacji do określonej kategorii dzieci objętych opieką, jak również nie ma prawa do wprowadzania dodatkowych kryteriów, w tym podmiotowych, gdyż stanowi o dotacji celowej, a nie podmiotowej.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w ukształtowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, w tym między innymi w wyroku WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2012 roku (sygn. akt I SA/Kr 1460/12) - w uzasadnieniu, którego Sąd zauważył, że cyt.: „Określenie *"każde dziecko"* zawarte w art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. 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. Wistocie bowiem takie wprowadzanie dodatkowych, nie przewidzianych w przepisach prawa kryteriów 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.” W wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2012 r., sygn. akt I SA/Rz 698/12 Sąd zauważył, że cyt.: „Przepis art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat poza wskazaniem, że dotacja ma być przyznana na każde dziecko podlegające opiece nie zawiera innych ograniczeń podmiotowych czy też przedmiotowych. W związku z tym stwierdzić należy, że wprowadzanie przez gminę takich ograniczeń jest nielegalne”. Podobnie wskazano w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 13 października 2011 r. sygn. akt I SA/Po 613/11 oraz wyroku WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 211/13 – dostępne na internetowej stronie Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych. W sprawie dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lutego 2014 r. - sygn. akt II GSK 1871/12. Naczelny Sąd Administracyjny ocenił, że cyt.: „... określenie *każde dziecko* oznacza wszystkie dzieci objęte opieką bez wprowadzania jakichkolwiek wyjątków. O ile mowa jest już o jakimś kryterium, to niewątpliwie zachodzi wyłączenie, a więc dodatkowe kryteria i zawężenie. Zawężenie to nie wchodzi w zakres pojęcia określonego w tym przepisie i stanowi jego naruszenie. Przemawia za tym nie tylko wykładnia językowa, ale i znaczenie tego pojęcia. Trafnie zatem Sąd I instancji przyjął, że różnicowanie dzieci pod względem ich miejsca zamieszkania stanowi ograniczenie podmiotowe, do którego nie prowadzi wykładnia art. 60 ust. 1 ustawy.” W świetle tego orzecznictwa różnicowanie dzieci pod względem zamieszkania, zameldowania, faktycznej ilości dni, w których przebywają w placówce, zatrudnienia rodziców lub opiekunów prawnych, złożenia oświadczenia przez rodziców o miejscu płacenia podatku, czy złożenia listy obecności, itp. - pozostaje w sprzeczności z normą kompetencyjną art. 60 ust. 2 w związku z ust. 1 ww. ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Biorąc pod uwagę powyżej zaprezentowaną argumentację, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach badając przedmiotową uchwałę stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały i w związku z tym, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) stwierdziło **nieważność w tej części** uchwały Rady Miejskiej w Pszczynie Nr XLII/529/14 z dnia 22 maja 2014 roku w sprawie wysokości, zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Pszczyna.

Na niniejszą uchwałę Gminie Pszczyzna przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

wz. Krzysztof Róg