

UCHWAŁA Nr 0102-180/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 27 maja 2015 roku

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr VII/86/2015 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów na terenie Gminy Nidzica.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Iwona Bendorf-Bundorf

Członkowie:

1. Mirosław Czerny
2. Janusz Facon
3. Małgorzata Mazur-Wysocka
4. Anna Michalak - referent
5. Krzysztof Mościbrocki
6. Bogumił Pliszka
7. Ireneusz Rek

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 4 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 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

uchwala, co następuje:

Stwierdza się nieważność § 1, § 2 ust. 3 wraz z Załącznikiem Nr 1 oraz § 3 wraz z Załącznikiem Nr 2 Uchwały Nr VII/86/2015 Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów na terenie Gminy Nidzica.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nidzicy w dniu 23 kwietnia 2015 r. podjęła Uchwałę Nr VII/86/2015 w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów na terenie Gminy Nidzica.

W dniu 30 kwietnia 2015 r. przedmiotowa Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 07 maja 2015 r. zawiadomiono Gminę Nidzica, iż Uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 27 maja 2015 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel gminy. Przedstawiciel Gminy Nidzica nie wziął udziału w posiedzeniu Kolegium Izby.

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 w/w 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 stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (j. t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1457) podmioty tworzące i prowadzące żłobki lub kluby dziecięce, lub zatrudniając 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 tej ustawy 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, zaś w ust. 3 zapisano, iż opieka nad dzieckiem może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym - 4 rok życia.

Rada Miejska w Nidzicy w badanej uchwale postanowiła w § 1, iż „Dotacja celowa przeznaczona jest na sprawowanie opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 przez żłobki, kluby dziecięce lub dziennych opiekunów”.

Zdaniem Kolegium Izby, zgodnie z powołanym wyżej art. 2 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, opieka nad dzieckiem może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w

przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym - 4 rok życia. Rada Miejska w Nidzicy nie ma kompetencji do zawężania przeznaczenia dotacji celowej na sprawowanie opieki nad dzieckiem do lat trzech, podczas gdy ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 przewiduje możliwość sprawowania opieki nad dzieckiem również do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy czwarty rok życia.

W § 2 ust. 3 badanej Uchwały zapisano o tym, że „Wysokość miesięcznej kwoty dotacji celowej udzielanej podmiotom prowadzącym żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniającym dziennych opiekunów ustalona jest jako iloczyn liczby dzieci objętych opieką przez żłobek, klub dziecięcy lub dziennego opiekuna, wskazaną w miesięcznej informacji stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej Uchwały i kwoty, o której mowa w ust. 1 lub 2 odpowiedniej ze względu na formę organizowanej opieki”.

Zawarty w § 2 ust. 3 badanej Uchwały zapis, iż wysokość dotacji będzie uzależniona od informacji o liczbie dzieci objętych opieką, składanej co miesiąc przez dany podmiot, zadaniem Kolegium Izby jest bez podstawy prawnej. Rada Miejska uzależniła przekazanie dotacji celowej od spełnienia dodatkowych warunków (złożenie comiesięcznej informacji wg wzoru określonego w Załączniku Nr 1), czym naruszyła przepisy art. 60 ust. 1 i ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, bowiem żaden zapis cytowanego artykułu nie zawiera upoważnienia do określania dodatkowych warunków przy przyznawaniu tego rodzaju dotacji.

W § 3 przedmiotowej Uchwały Rada Miejska w Nidzicy postanowiła, iż „Dotacja celowa, o której mowa w § 2 przyznawana jest na wniosek podmiotu ubiegającego się o udzielenie dotacji, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej Uchwały”.

Także zapis § 3 badanej Uchwały, zdaniem Kolegium Izby nie jest uprawniony, zauważyć bowiem należy, że wskazana dotacja jest dotacją celową a nie podmiotową na dofinansowanie działalności bieżącej podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów. Podmioty mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie w ciągu roku budżetowego, jeżeli realizują zadanie, na które dotacja jest przekazana, w dowolny sposób. Ustawodawca nie wprowadził w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 uregulowań, co do wzoru stosownego wniosku (w tym przypadku wzór określiła Rada Miejska w Załączniku Nr 2). Rada Miejska nie jest uprawniona do zastosowania rozszerzającej wykładni przepisów. Tym samym w ocenie Kolegium Izby, Rada Miejska w Nidzicy nie posiada kompetencji do określania wzoru przedmiotowego wniosku, gdyż byłoby to sprzeczne z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Datacja na dzieci objęte opieką w żłobku, klubie dziecięcym czy też opieką przez dziennych opiekunów ma charakter fakultatywny, jednak w przypadku, gdy rada gminy zdecydowała o udzieleniu jej z budżetu gminy, to jednocześnie nie może stawiać dodatkowych warunków przy ubieganiu się o jej przydzielenie, nieprzewidzianych w ustawie.

Dla udzielania dotacji celowej na sprawowanie opieki nad dziećmi w formie żłobka lub klubu dziecięcego znajduje zastosowanie przepis art. 250 ustawy o finansach publicznych - w tym pkt, 1 który stanowi, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że skoro delegacja ustawowa z art. 60 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 2 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, dotyczy jedynie określania wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji, to regulacja innych zagadnień, wykraczających poza ustawowy zakres uprawnień przyznanych organowi stanowiącemu, takich jak:

- wprowadzenie ograniczenia możliwości otrzymywania dotacji celowej na sprawowanie opieki nad dziećmi tylko do lat 3,
- określenia, wzoru wniosku o udzielenie dotacji,
- wprowadzenie warunku składania comiesięcznej informacji o liczbie dzieci objętych opieką,

nie znajduje oparcia w wyżej wymienionych przepisach.

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 wykonywania 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 wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelna 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 przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii

(patrz wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2013 r. sygn. akt: I SA/Kr 211/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 października 2012 r. – sygn. I SA/Rz 895/12).

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



Wojewódzki Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Ryszard Białobłotny

