

Uchwała Nr 432/XXX/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 21 listopada 2019 r.

w sprawie uchwały Nr XVI/185/2019 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 23 października 2019 r. w sprawie: określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Miasta Czeladź

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XVI/185/2019 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 23 października 2019 r. w sprawie: określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Miasta Czeladź **w części** obejmującej **§ 8** z powodu istotnego naruszenia art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2019 r. poz. 409 z późn. zm.) polegającego na nieuprawnionym przekazaniu kompetencji do ustalenia zasad udzielenia i rozliczenia dotacji Burmistrzowi Miasta.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVI/185/2019 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 23 października 2019 r. w sprawie: określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Miasta Czeladź, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 29 października 2019 roku.

W dniu 7 listopada 2019 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 409/XXIX/2019 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w części obejmującej § 8. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) w związku z art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz.409 z późn. zm.), art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).”

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej ww. uchwały art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (dalej: u.o.d.): „*Wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, w tym kategorie dzieci, na które przyznawana jest dotacja, określa rada gminy w drodze uchwały.*”

Wypełniając ww. delegację ustawową Rada Miejska w Czeladzi ustaliła wysokość dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki w wysokości 300,00zł miesięcznie na każde dziecko objęte opieką, zamieszkałe na terenie Miasta Czeladź (§ 3 uchwały). Następnie w §§ 4, 5 i 6 określiła zasady ustalania ww. dotacji, przyjmując, m.in. że: „podstawą udzielenia dotacji celowej jest złożenie wniosku o przyznanie dotacji do Burmistrza Miasta Czeladź, na podstawie którego zawarta zostanie z Podmiotem umowa dotacji na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych” (§ 4 ust. 1), „wysokość przekazywanej miesięcznej transzy dotacji celowej odpowiada iloczynowi faktycznej liczbie dzieci objętych opieką w żłobku - zamieszkałych na terenie Miasta Czeladź i kwoty określonej w § 3” (§ 5 ust. 2), „w przypadku przyjęcia lub wykreślenia dziecka ze żłobka w trakcie miesiąca kalendarzowego dotacja będzie pomniejszona proporcjonalnie do liczby dni roboczych w danym miesiącu, w którym dziecko było objęte opieką w żłobku” (§ 5 ust. 3).

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miejska w Czeladzi delegowała na Burmistrza Miasta kompetencje przyznane na podstawie art. 60 ust. 2 u.o.d. wyłącznie organowi stanowiącemu gminy. W § 8 nadzorowanej uchwały postanowiono bowiem, że: „*Szczegółowe warunki udzielenia dotacji oraz zasady rozliczenia środków finansowych w tym wzory wniosków oraz umowy ustalone zostaną w drodze Zarządzenia Burmistrza Miasta.*”

Analiza treści badanej uchwały, w tym przytoczonego powyżej § 8, wskazuje, że Rada Miejska w Czeladzi nie uregulowała w niej zasad rozliczania dotacji, pomimo, że nakaz uregulowania tych zasad przez radę gminy został określony przez ustawodawcę w ww. art. 60 ust. 2 u.o.d. W tym

zakresie całkowicie nieuprawnionym jest delegowanie ustalenia zasad rozliczenia dotacji na Burmistrza Miasta. Delegowanie zaś na organ wykonawczy ustalenia *szczegółowych warunków udzielenia dotacji* oznaczać może, iż obok ustalonych już w badanej uchwale zasad ustalania dotacji, Rada dopuszcza ustalenie innych *warunków udzielenia dotacji* przez Burmistrza Miasta, co w świetle brzmienia art. 60 ust. 2 u.o.d. jest niedopuszczalne.

Przedstawiciele Miasta Czeladź uczestniczący w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 21 listopada 2019 r. wyjaśnili, iż nakaz uregulowania zasad rozliczania dotacji został przez Radę Miejską wypełniony poprzez regulacje § 7 uchwały, w którym postanowiono, że:

„§ 7. 1. Dotacja celowa podlega wykorzystaniu do dnia 31 grudnia danego roku kalendarzowego. Podmiot prowadzący żłobek zobowiązany jest do rozliczenia dotacji za dany rok w terminie do dnia 10 stycznia roku następnego.

2. W przypadku gdy podmiot o którym mowa w § 1 kończy swoją działalność, rozliczenie otrzymanej dotacji należy złożyć w terminie do 30 dni po otrzymaniu ostatniej transzy dotacji celowej.

3. Zasady zwrotu dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości określa ustawa o finansach publicznych.”

Ponadto, przedstawiciele Miasta wskazali, iż szczegółowe warunki udzielenia dotacji, o których wspomina § 8 badanej uchwały, oznaczają, że Burmistrz Miasta określi w drodze zarządzenia wzory wniosków oraz umowy, to zaś jest akceptowane w orzecznictwie sądowym oraz w dotychczasowym orzecznictwie Kolegium Izby.

Analizując ww. postanowienia uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, iż wskazanie przez Radę w ww. postanowieniach (§ 7) terminów rozliczenia dotacji oraz zasad zwrotów dotacji, które to zasady są w istocie uregulowane ustawowo w art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych - nie stanowi wypełnienia ustawowego obowiązku określenia przez organ stanowiący gminy - „zasad rozliczania dotacji celowej”. Należy zauważyć, iż przepis delegacyjny art. 60 ust. 2 u.o.d. uległ nowelizacji w 2013 r. Ustawą z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 747) ustawodawca rozszerzył jego brzmienie poprzez dodanie słów „*oraz rozliczania*”. Tym samym z dniem 13.07.2013 r. rada gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 60 ust. 2 u.o.d. powinna w niej określić nie tylko wysokość i zasady ustalania, ale także zasady rozliczania dotacji celowej, o której mowa w art. 60 ust. 1 u.o.d.

Ustawodawca w powyższej normie delegacyjnej (art. 60 ust. 2 u.o.d.) wyjątkowo zastosował ogólne dyrektywy regulacyjne o charakterze materialnoprawnym tj.: „zasady ustalania dotacji” oraz

„zasady rozliczania dotacji”, które należy odróżnić od dyrektyw regulacyjnych o charakterze formalnoprawnym tj.: „tryb udzielania” oraz „tryb rozliczania”, stosowanych w innych ustawowych normach delegacyjnych. Zastosowanie w tym przypadku ww. ogólnych dyrektyw regulacyjnych wynika z natury prawnej dotacji „żłobkowej”, która ma charakter fakultatywny i celowy, co oznacza, iż formalnoprawne elementy stosunku dotacyjnego powinny zostać określone przede wszystkim w umowie dotacyjnej, zawieranej na podstawie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a także mogą być określone (na podstawie upoważnienia sformułowanego przez radę gminy w uchwale) w aktach wykonawczych do aktu prawa miejscowego, jaką niewątpliwie jest badana uchwała. Wszystkie natomiast materialnoprawne elementy stosunku dotacyjnego, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 60 ust. 2 u.o.d., mają być natomiast określone w uchwale rady gminy.

Definiując pojęcie „tryb rozliczania dotacji” Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. (II GSK 1673/15) wskazał, iż oznacza ono „zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczania dotacji oraz sprawozdawczości dla organu dotującego.” Wskazane przez przedstawicieli Miasta Czeladź postanowienia § 7 badanej uchwały mieszczą się w pojęciu tryb rozliczania dotacji i nie stanowią określenia zasad rozliczania dotacji. Jak podkreślił NSA w ww. przywołanym wyroku: *„Ustawowe określenia zasady ustalania i rozliczania dotacji oznaczają 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.”*

Biorąc pod uwagę stanowisko NSA wyrażone w powyższym wyroku, Kolegium Izby stwierdziło, że samo określenie terminów rozliczenia dotacji w przedmiotowej uchwale, jakkolwiek będące istotną regulacją dla beneficjenta dotacji, nie wypełnia ustawowego nakazu określenia przez radę „zasad rozliczania dotacji”. Wprawdzie określenie terminów rozliczenia dotacji w uchwale podejmowanej na podstawie art. 60 ust. 2 u.o.d. jest uznawane w części orzecznictwa sądowego jako dopuszczalne i mieszczące się w granicach ww. delegacji ustawowej (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 czerwca 2016 r., I SA/Po 436/16), jednakże takie postanowienia uchwały nie mogą być jedynymi postanowieniami, które wypełniają nakaz uregulowania w uchwale „zasad rozliczania dotacji”. Tym samym za całkowicie sprzeczne z art. 60 ust. 2 u.o.d. należy uznać delegowanie przez radę w tym zakresie swoich ustawowych kompetencji (obowiązków) na organ wykonawczy gminy. W § 8

badanej uchwały Rada Miejska w Czeladzi postanowiła zaś, iż „zasady rozliczenia środków finansowych” zostaną ustalone „w drodze Zarządzenia Burmistrza Miasta.”

Zatem, zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska w Czeladzi, delegując w § 8 badanej uchwały na Burmistrza Miasta swój ustawowy obowiązek ustalenia zasad rozliczania dotacji, istotnie naruszyła przepis art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W odniesieniu natomiast do formułowanej w ww. § 8 uchwały delegacji na rzecz Burmistrza Miasta do ustalenia *szczegółowych warunków udzielenia dotacji*, Kolegium wskazuje, iż warunki udzielenia dotacji mieszczą się w pojęciu *zasad ustalenia dotacji*, do określenia których ustawodawca upoważnił wyłącznie radę gminy. *Warunki* bowiem to "zespół okoliczności, w których coś się dzieje, zachodzi lub czynniki, od którego uzależnione jest istnienie lub zajście czegoś" (*Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.p>, 27.11.2019 r.). Biorąc pod uwagę przytoczoną wyżej słownikową definicję pojęcia *warunki*, należy stwierdzić, iż ustalenie *warunków udzielenia dotacji*, nawet *szczegółowych*, należy do kompetencji rady gminy, gdyż definicyjnie wchodzą one w zakres *zasad ustalania dotacji*. O ile bowiem określenie wzorów wniosku o dotację, umowy dotacji (spełniającej wymogi art. 250 ustawy o finansach publicznych) lub wzoru rozliczenia (sprawozdania) z wykorzystania dotacji (jako wchodzące w zakres trybów udzielania i rozliczania dotacji) – w przypadku dotacji „żłobkowej” - należą do formalnoprawnych kompetencji organu wykonawczego gminy, o tyle określenie zasad ustalania ww. dotacji, w tym warunków jej udzielenia należą do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący gminy powinien działać ściśle na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w danej ustawie i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej, ani też wykładni zawężającej przepisów kompetencyjnych. Analiza badanej uchwały wskazuje zaś, że przy jej podejmowaniu Rada Miejska w Czeladzi zinterpretowała przepis kompetencyjny art. 60 ust. 2 u.o.d. w sposób zawężający i delegowała część swoich kompetencji (obowiązków) na Burmistrza Miasta.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, iż § 8 badanej uchwały, jako wadliwy i sprzeczny z ww. przepisem ustawowym, powinien być wyeliminowany z treści tej uchwały.

Dodatkowo, Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 60 ust. 1 u.o.d. do podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji na dziecko objęte opieką należą nie tylko podmioty prowadzące żłobek, ale także podmioty prowadzące klub dziecięcy lub zatrudniające dziennych opiekunów oraz osoby, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.d. Badana uchwała jest adresowana wyłącznie do podmiotów prowadzących na terenie Miasta Czeladź żłobki, co jest prawnie dopuszczalne jedynie przy założeniu, że w przypadku pojawienia się na terenie Miasta Czeladź podmiotów prowadzących

klub dziecięcy lub zatrudniających dziennych opiekunów oraz osób, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.d. Rada Miejska w Czeladzi podejmie adresowaną również do tych podmiotów stosowną uchwałę.

Ponadto, za nieuzasadnione należy uznać przywołanie w podstawie prawnej badanej uchwały art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, gdyż bezpośrednia i wyłączna delegacja do wydania badanej uchwały została sformułowana w art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby, po uprzednim wszczęciu postępowania, a także po wysłuchaniu wyjaśnień przedstawicieli Miasta Czeladź na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2019 roku, postanowiło, jak w sentencji.

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

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej
Prezes