



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 13 grudnia 2012 r.

Poz. 7263

Uchwała Nr KI – 411/236/12
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie
z dnia 6 grudnia 2012 r.

znak sprawy: KI-43-139/86/12

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012, poz. 1113) orzeka o nieważności uchwały Nr XXVIII/272/2012 Rady Miejskiej w Kętach z dnia 26 października 2012 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Kęty.

Uzasadnienie

1. Uchwała Nr XXVIII/272/2012 Rady Miejskiej w Kętach z dnia 26 października 2012 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Kęty, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie Zespół Zamiejscowy w Oświęcimiu w dniu 6 listopada 2012 r. (Uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 7 listopada 2012 r. pod pozycją: 5676). W podstawie prawnej uchwały Nr XXVIII/272/2012 powołano się na:

- 1) art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; z późn. zm.) – zgodnie z którym, do właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy;
- 2) art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235; z późn. zm.) – zgodnie z którym wysokość i zasady ustalania dotacji celowej (z ust. 1 art. 60) na każde dziecko objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego, określa rada gminy w drodze uchwały. W przepisach merytorycznych uchwały Nr XXVIII/272/2012 Rada Miejska w Kętach wprowadziła normy zakładające udzielanie dotacji (tam określanej jako: dotacja celowa) w skali dziennej na każde dziecko obecne w żłobku w kwocie 10 zł oraz na każde dziecko obecne w klubie dziecięcym – 5 zł dziennie (§ 2 ust. 1 i 2). Tak ustalone stawki dotacji należą się na rzecz żłobka lub klubu dziecięcego za dni obecności dziecka w placówce (§ 2 ust. 3). W § 3 Rada Miejska uregulowała tryb udzielania dotacji w ten sposób, że wnioskodawca ma złożyć do Burmistrza Gminy Kęty wnioski o dotację w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. (Dla dotacji należnych na rok 2013, w § 3 ust. 2 przyjęto wymóg złożenia takiego wniosku do dnia 30 listopada 2012 r.). Przeznaczeniem ustanowionej dotacji (określanej mianem: dotacja celowa) jest pokrycie kosztów, gdzie zapis § 4 uchwały Nr XXVIII/272/2012 kojarzy je z całością zadań ustawowych żłobka lub klubu dziecięcego z wymienianego je przepisu art. 10 pkt 1-3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, a mianowicie:

„1) zapewnienia dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do do (pisownia oryginalna uchwały Nr XXVIII/272/2012) warunków domowych;

2) zagwarantowania dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka,

3) prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka.”Miarodajnie do przyjętych powyżej konstrukcji dotacji, zapisem w § 5 uchwały Nr XVIII/272/2012 - postanowiono, że szczegółowe zasady udzielania i rozliczania dotacji będzie określała umowa zawarta pomiędzy podmiotem prowadzącym żłobek lub klub dziecięcy, a Gminą Kęty. Opisaną powyżej regulację odniesiono do zdefiniowanych w uchwale pojęć: „podmiot prowadzący” i „dziecko objęte opieką”. Zgodnie z § 1 pkt 1 uchwały Nr XXVIII/272/2012, pod pojęciem podmiotu prowadzącego żłobek, jaki otrzymuje dotację dzienną na każde dziecko w wysokości 10 zł - należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej prowadzącą na terenie Gminy Kęty żłobek, zapewniający opiekę nad każdym dzieckiem, w minimalnym wymiarze 10 godzin dziennie, wpisany do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez Burmistrza Gminy Kęty. Z kolei w myśl § 1 pkt 2 podmiotem prowadzącym klub dziecięcy, jaki otrzymuje dotację dzienną na każde dziecko w wysokości 5 zł - jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, która prowadzi na terenie Gminy Kęty klub dziecięcy, zapewniający opiekę nad każdym dzieckiem w minimalnym wymiarze 5 godzin dziennie, wpisany do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez Burmistrza Gminy Kęty. Natomiast według § 1 pkt 3 uchwały Nr XXVIII/272/2012, dzieckiem na jakie będzie naliczana dotacja jest uczęszczające do żłobka lub klubu dziecięcego dziecko w wieku nie przekraczającym 3 lat. Badając zgodność z prawem uchwały Nr XXVIII/272/2012, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stwierdziło dwie istotne wady prawne, z której każda traktowana z osobna przesądza o konieczności wycofania z obiegu prawnego uchwały sprzecznej z prawem, w drodze stwierdzenia jej nieważności.

2. Konstrukcją dotacji wyrażoną w zapisach § 2 i § 4 Uchwały, Rada Miejska w Kętach wykroczyła poza upoważnienia z art. 60 ust. 2 w związku z art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Określeniem, iż wysokość dotacji na rok kalendarzowy ustala się w kwocie dziennej na każde dziecko obecne w żłobku lub klubie dziecięcym i zarazem postanowienie o przeznaczeniu dotacji *de facto* na zadania placówki z art. 10 powyższej ustawy – wyraża w istocie „dotację podmiotową”, podczas gdy Rada powinna była określić „wysokość dotacji celowej” oraz „zasady ustalania dotacji celowej”. Według przepisu art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy z art. 8 ust. 1 ustawy, mogą otrzymać z budżetu gminy **dotację celową** na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym. W dyspozycji kolejnego przepisu art. 60 ust. 2 ww. ustawy zawarto upoważnienie dla rady gminy do podejmowania w tym względzie uchwały określającej wysokość i zasady ustalania dotacji celowej z art. 60 ust. 1. Mając na uwadze adresatów każdej takiej uchwały i regulowane nią sytuacje prawne, uznać należy, że uchwała z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 zawiera powszechnie obowiązujące przepisy „prawa miejscowego” – w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rodzi to określone konsekwencje przy doborze treści merytorycznych dla każdej uchwały z art. 60 ust. 2 ww. ustawy z 4 lutego 2011 r., aby uwzględniały wytyczne z delegacji ustawowej. Ustalając zakres upoważnienia ustawowego do wydawania przez Radę Miejską tego rodzaju uchwał prawa miejscowego, w pierwszej kolejności uznać należy, że zastosowane w art. 60 ww. ustawy pojęcie: „dotacja” - oznacza szczególny rodzaj wydatku budżetu gminy – w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z powołanym przepisem: „Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.” Kolejnymi elementami składowymi konstrukcji prawnej dotacji z art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 – jest przesądzenie o jej rodzaju, że jest to „dotacja celowa” oraz określenie jej potencjalnych beneficjentów, jako podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce. Równie podstawowym elementem składowym ustawowej konstrukcji ww. dotacji celowej, zdaniem Kolegium Izby, jest założenie, że udzielana dotacja celowa powinna dotyczyć finansowanego lub dofinansowanego nią przedsięwzięcia realizowanego w stosunku do „każdego dziecka objętego opieką w żłobku lub klubie dziecięcym”. Dodatkowym jeszcze elementem konstrukcji ww. dotacji celowej jest założenie z art. 60 ust. 1 ww. ustawy, iż dotacja ta nie jest dotacją udzielaną obligatoryjnie z mocy ustawy. Ze względu na użyte w przepisie słowa: „... może otrzymać /.../ dotację celową” - jest to dotacja, którą beneficjent może otrzymać, jeśli rada gminy podjęła uchwałę z art. 60 ust. 2 tej ustawy, zaś beneficjent wypełni wymagania wynikające z tej części uchwały, w której Rada Miejska określiła zasady ustalania dotacji. Określenie w § 4 uchwały przeznaczenia dotacji rocznej (w kwocie

dziennej na każde dziecko uczestniczące w zajęciach) poprzez „powtórzenie” zadań (celów) funkcjonowania żłobka (klubu dziecięcego) potwierdza wniosek, że dotacja z uchwały Nr XXVIII/272/2012 jest „dotacją podmiotową” w rozumieniu art. 131 ustawy o finansach publicznych, na pokrycie kosztów działalności ustawowej żłobka i klubu dziecięcego z art. 10 ustawy o opiece nad dzieckiem w wieku do lat 3. Zdaniem Kolegium Izby, dotacja z art. 60 ust. 1 ww. ustawy, jako dotacja celowa (w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych), nie jest przeznaczona na sfinansowanie (dofinansowanie) jakichkolwiek wydatków z tytułu prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego (art. 10 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3), ale tylko tych wydatków, które konkretyzuje uchwała rady gminy i wiąże z zadaniem realizowanym w stosunku do jego odbiorcy, jako każdego dziecka objętego opieką. Przeznaczeniem udzielonej dotacji ustanowionej na podstawie art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 - mogłoby być na przykład: sfinansowanie lub dofinansowanie określonych uchwałą rady gminy kosztów żywienia, kosztów określonych zajęć edukacyjnych, bądź kosztów świadczeń medycznych. Miarodajnie do przeznaczenia dotacji celowej, wydatkami tego rodzaju (jak w akcie jej przyznania) powinna być rozliczona ta dotacja. Właściwe dotacjom celowym cechy ustawowe z zakresu ich przeznaczenia i zarazem możliwego wykorzystania odróżniają dotacje celowe z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych od przewidzianych w ustawodawstwie szczególnym „dotacji podmiotowych”. Według art. 131 ustawy o finansach publicznych, każda z dotacji podmiotowych przeznaczana jest na dofinansowanie wskazanej w ustawie działalności bieżącej ustawowo określonego podmiotu. (Według art. 218 ustawy o finansach publicznych podstawą udzielenia z budżetu samorządu dotacji podmiotowej jest zawsze przepis ustawowy. Oznacza to, że konstrukcje dotacji podmiotowych muszą z zasady wynikać z ustawy *sensu stricto*, a nie z aktu wykonawczego do ustawy). Przykładem tego rodzaju dotacji, odmiennych od dotacji celowych, są dotacje podmiotowe z art. 80 i art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572; z późn. zm.), jako dotacje roczne, liczone odpowiednio „na każdego ucznia”, z przeznaczeniem na dofinansowanie jakichkolwiek wydatków szkoły lub placówki z tytułu działalności bieżącej w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Należy podkreślić, że warunkiem formalnym otrzymania dotacji z uchwały Nr XXVIII/272/2012 jest samo złożenie wniosku z § 3 oraz obecność dzieci na zajęciach w żłobku lub klubie dziecięcym. Umowa o dotację z § 5 uchwały nie może zatem w swoim kształcie odnośnie przeznaczenia dotacji odstępować od ww. ram prawnych przy określaniu rozliczenia dotacji (naliczanej na ucznia) wydatkami na prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego z art. 10 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W konkluzji Kolegium Izby stwierdza, że przeznaczeniem dotacji celowej z art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, nie może być dofinansowanie do kosztów całości ogólnie rozumianej działalności opiekuńczej żłobka lub klubu dziecięcego (art. 10 ustawy), gdyż takie jej wykorzystanie, czyniłoby z niej „dotację podmiotową”, co z kolei nie byłoby zgodne z wolą ustawodawcy, że ma to być dotacja celowa. Uzasadnia to wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/272/2012, jako dotkniętej istotnym naruszeniem art. 60 ust. 2 ww. ustawy. Dotacja z uchwały Nr XXVIII/272/2012 opiera się w tym zakresie na cechach podobnych do dotacji podmiotowych z art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty, zaś podjęta regulacja jest zbieżna z uchwałami prawa miejscowego, których materię, w odmienny i znacznie szerszy sposób, określają przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 powołanej ustawy o systemie oświaty. Wprowadzając powyższą konstrukcję dotacji podmiotowej, uchwałą Nr XXVIII/272/2012 – Rada Miejska wykroczyła poza upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

3. Odrębną od powyższej wadą uchwały Nr XXVIII/272/2012 są wprowadzone w niej ograniczenia podmiotowe, w myśl których dotacji nie otrzymywałby podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy w ilości godzin krótszej niż § 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały oraz prowadzących działalność wobec dzieci powyżej 3 roku życia. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 dotację może otrzymać każdy podmiot prowadzący (legalnie) żłobek lub klub dziecięcy, a zarazem dotację celową otrzymuje na „każde dziecko”. Postanowienia z § 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały Nr XXVIII/272/2012 zawężają krąg beneficjentów ze względu na czasokres prowadzenia działalności opiekuńczej oraz zawężają dotację do jej naliczania wyłącznie do dzieci nie przekraczających 3 roku życia. Zawężenia takie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, udzielonego Radzie Miejskiej na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, na mocy którego rzeczą Rady było tylko określenie wysokości i zasad ustalania tej dotacji. Zgodnie z przepisem art. 60 ust. 1 ustawy otrzymanie dotacji przez podmioty wymienione w tej ustawie, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, nie jest uwarunkowane ilością godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka nad dziećmi, gdyż podmioty te mogą otrzymać dotację celową z budżetu gminy – na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, niezależnie od ilości godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka. Ustawowe standardy funkcjonowania żłobków i klubów dziecięcych dotyczące godzin pracy zawiera art. 12 tej ustawy. Żłobek ma zapewniać opiekę do 10 godzin, zaś klub dziecięcy do 5 godzin. Wymagania ustalone

w tym względzie w § 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały Nr XXVIII/272/2012 odbiegają od wymagań z art. 12 ustawy. Ponadto, stosownie do art. 12 ust. 1 tej ustawy, godziny pracy żłobka lub klubu dziecięcego ustala się w regulaminie organizacyjnym, biorąc pod uwagę opinie rodziców, a nie w uchwale Rady Miejskiej podjętej na mocy art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Reasumując: Zapisem § 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały Nr XXVIII/272/2012 wykroczone poza delegację ustawową z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, a zarazem wprowadzono regulację odbiegającą od ustawowych ustaleń odnośnie godzin pracy żłobka i klubu dziecięcego z art. 12 ustawy. Powyższe uregulowanie nie jest prawidłowe, albowiem wykracza poza art. 60 ust. 1 ustawy i jest jednocześnie sprzeczne z art. 12 ust. 2 i 4 ustawy, z którego wynika, że w żłobku zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka, a w klubie dziecięcym w wymiarze do 5 godzin dziennie. Z kolei zawężenie dotacji do działań wobec „dzieci w wieku do 3 lat”, koliduje z przepisami art. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Dzieckiem objętym działalnością żłobka lub klubu dziecięcego może być również dziecko do 4 roku życia. Tymczasem art. 60 ustawy przewiduje dotację na „każde dziecko” objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego. Dlatego zawężenie osób korzystających z dotacji wyłącznie do dzieci nie przekraczających wieku 3 lat pozostaje w sprzeczności z zasadą z art. 60 ust. 1 (dotacja na każde dziecko) i z przepisem art. 2 dopuszczającym prowadzenie działalności opiekuńczej w trybie ustawy przez żłobek lub klub dziecięcy również wobec dzieci powyżej 3 roku życia. Uwzględniając, iż wskazane wyżej nieprawidłowości w uchwale noszą znamiona istotnego naruszenia prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2012 r. postanowiło wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności badanej uchwały i powiadomić Gminę Kęty o możliwości złożenia wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. W odpowiedzi na powyższe Burmistrz Gminy Kęty w piśmie z dnia 3 grudnia 2012 r. złożył wyjaśnienia w sprawie, w którym nie zgodził się z argumentacją Kolegium Izby odnośnie stwierdzonych w badanej uchwale nieprawidłowości. Po zapoznaniu się z treścią niniejszego pisma, Kolegium Izby postanowiło podtrzymać swoje stanowisko w sprawie i stwierdzić nieważność uchwały NR XXVIII/272/2012 Rady Miejskiej w Kętach z dnia 26 października 2012 r. 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 (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172).

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.

Przewodniczący Kolegium
Janusz Kot