



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 6 sierpnia 2018 r.

Poz. 3770

UCHWAŁA NR XIX.183.S.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 lipca 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XLIV/342/2018 Rady Miejskiej w Łobzie z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce, zatrudniających dziennych opiekunów oraz dla osób prowadzących działalność na własny rachunek jako dzienni opiekunowie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLIV/342/2018 Rady Miejskiej w Łobzie z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce, zatrudniających dziennych opiekunów oraz dla osób prowadzących działalność na własny rachunek jako dzienni opiekunowie - w zakresie § 7 zdania 2.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/342/2018 Rady Miejskiej w Łobzie z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce, zatrudniających dziennych opiekunów oraz dla osób prowadzących działalność na własny rachunek jako dzienni opiekunowie wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 5 lipca 2018 r.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.) oraz art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2018 r. poz. 603, ze zm.) oraz § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), z uwagi odpowiednio na:

- brak określenia w paragrafie 2 ust. 4 uchwały terenu wykonywania opieki - odmiennie niż ma to miejsce we wcześniejszych ustępach wskazanego paragrafu,
- określenie w paragrafie 4 terminu składania wniosków w roku poprzedzającym rok udzielenia dotacji,
- uregulowanie w paragrafie 7 terminów zwrotu dotacji, a więc materii unormowanej już przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym jednostka została powiadomiona z jednoczesnym wskazaniem terminu rozstrzygnięcia.

Kolegium Izby zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 25 lipca 2018 r. Jednostka nie skorzystała z prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium, pismem z dnia 20 lipca br. (znak pisma: BR.007.29.2018) wniosła jednak stosowne wyjaśnienia.

Kolegium zważyło, co następuje:

Uchwała Nr XLIV/342/2018 Rady Miejskiej w Łobzie z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce, zatrudniających dziennych opiekunów oraz dla osób prowadzących działalność na własny rachunek jako dzienni opiekunowie należy do właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych z mocy art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Wymieniona uchwała - w części objętej sentencją niniejszej uchwały - w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały w przedmiotowej części.

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2018 r. poz. 603, ze zm.), upoważniającego radę gminy do określenia w drodze uchwały wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1 wskazanego artykułu, w tym kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja (ust. 2), a także do określenia w takiej uchwale, że dotacja, o której mowa, może zostać przyznana również na dzieci zamieszkałe na terenie innej gminy niż gmina przyznająca dotację (ust. 3).

Zakwestionowane zdanie drugie § 7 uchwały dotyczy terminu zwrotu dotacji niewykorzystanej lub pobranej w nadmiernej wysokości, a więc kwestii unormowanych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.), które wykraczają poza materię delegowaną powołanym przepisem art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Powyższe w pierwszym rzędzie uznać należy za istotne naruszenie wynikające z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zakazu powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, a także za naruszenie art. 94 ustawy zasadniczej, dającego wsparcie wskazanej zasadzie stanowienia prawa. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej, powtórzenie przepisu ustawy czy to w sposób dosłowny, czy to modyfikujący jego brzmienie, stanowi istotne naruszenie prawa i implikuje stwierdzenie nieważności aktu w danej części (por. zwłaszcza: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 977/11; wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 991/17). Złamanie zakazu powtarzania przepisów prawa, w świetle powołanego orzecznictwa, dopuszczalne jest wyjątkowo - wtedy, gdy potrzebny jest przepis „zapowiadający” dalsze unormowania, bez którego unormowania te sprawiałyby wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nie tworzyłyby zamkniętej całości czy nie byłyby wystarczająco komunikatywne. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie nie widzi usprawiedliwienia dla zamieszczenia w badanej uchwale zakwestionowanej regulacji. W dalszej kolejności podnieść należy, iż choć termin zwrotu niewykorzystanej dotacji określony został zgodnie z art. 251 ust. 1 cyt. ostatnio ustawy, to już termin zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości odbiega od regulującej tę kwestię normy ustawowej, zawartej w art. 252 ust. 1 tej ustawy.

Odnosnie formuły § 2 ust. 4 uchwały, dotyczącej ustalenia wysokości dotacji na dziecko objęte opieką dla osób prowadzących działalność na własny rachunek jako dzienni opiekunowie i budzącej wątpliwości co do jej prawidłowości ze względu na brak określenia - odmiennie niż ma to miejsce we wcześniejszych ustępach wskazanego paragrafu - terenu wykonywania opieki, Kolegium stwierdza, iż podniesiona w wyjaśnieniach zasada terytorialności prawa braku tego nie sanuje. Podniesienie tej zasady wskazuje niewątpliwie na brak zamiaru po stronie Gminy udzielenia dotacji dla dziennych opiekunów, którzy sprawują opiekę poza terenem Gminy, co pozwala Kolegium odstąpić od stwierdzenia nieważności przedmiotowej regulacji, jednak nie czyni tego przepisu jasnym i zrozumiałym dla adresatów badanego aktu prawnego, co jest wymogiem § 6 w zw. z § 143 cyt. „Zasad techniki prawodawczej”, w myśl którego przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Kolegium zwraca zatem uwagę organów Gminy na zasadność zmiany przedmiotowej formuły, zwłaszcza, że uchwała przewiduje objęcie dotacją dzieci spoza terenu gminy.

Odnosnie § 4 uchwały, wprowadzającego wymóg złożenia wniosku o przyznanie dotacji na dany rok w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, Kolegium Izby, dzieląc argumenty Gminy co do celowości takiej regulacji, ostatecznie nie stwierdziło podstaw do uznania jej za nieważną. W ocenie Kolegium, argumenty podnoszone za niedopuszczalnością ustalenia przepisami prawa miejsco-

wego warunków udzielania rzeczony dotacji w postaci złożenia wniosku w określonym terminie, spotykane także w orzecznictwie sądowym, nie są tak przekonujące i doniosłe jak argumenty przeciwne. Za niedopuszczalnością ustalenia takiego warunku podnoszony jest celowy charakter dotacji i ograniczenie kompetencji rady wynikające z art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, będącego podstawą prawną miejscowych regulacji. Argument o celowym charakterze dotacji, polegającym na przyznaniu dotacji na określone zadanie a nie finansowanie bieżącej działalności określonego podmiotu, zdaniem Kolegium nie może być uznany za rozstrzygający, albowiem podobny argument - oparty o charakter dotacji, podnoszony był przeciwko dopuszczalności ustalenia kategorii dzieci objętych taką dotacją; obecnie ustawa *expressis verbis* stanowi o celowym charakterze dotacji i jednocześnie dopuszcza określenie kategorii dzieci nią objętych. Zdaniem Kolegium, również brzmienie art. 60 ust. 2, stwarzającego podstawę do podjęcia uchwały określającej zasady ustalania dotacji, nie wyklucza wprowadzenia wymogu złożenia wniosku w określonym terminie. W świetle bowiem ustępu 1 wskazanego artykułu przyznanie dotacji jest fakultatywne; Rada Gminy może, ale nie musi, postanowić o jej udzieleniu. Skoro tak, to zdaniem Kolegium, Rada może określić warunki, na jakich z budżetu Gminy rzeczona dotacja zostanie udzielona. Wprowadzenie wymogu złożenia wniosku o dotację w określonym terminie wraz z podaniem planowanej liczby dzieci objętych opieką, jest w pełni uzasadnione uprzedniością planowania budżetowego i terminami obowiązującymi w toku uchwalania budżetu. Powyższa okoliczność legła zdaniem Kolegium u podstaw odpowiednich rozwiązań w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, z tym że na gruncie powołanej ostatnio ustawy wymóg złożenia wniosku jako warunek udzielenia dotacji został wyraźniej sformułowany.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Zastępca Prezesa

Katarzyna Korkus