



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia środa, 27 grudnia 2023 r.

Poz. 12457

UCHWAŁA NR 29/1545/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 19 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XLV/767/2021 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 26 października 2021 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce, w części obejmującej:

– w § 2 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: *nie później niż do dnia 15 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji;*

– w § 5 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu: *lub jeśli podmiot zostanie wykreślony z rejestru żłobków i klubów dziecięcych;*

– w § 7 wyrażenie w brzmieniu: *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą;*

– w załączniku Nr 3 do uchwały w pkt 3 wyrażenie w brzmieniu: *zgodnie z wykazem załączonym do niniejszej informacji,*

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 13 grudnia 2023 r., Rada Gminy Tarnowo Podgórne, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych, określiła wysokość i zasady ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XLV/767/2021 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 26 października 2021 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 19 grudnia 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204, z późn. zm.) w art. 60 ust. 1 przewiduje, że podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy lub zatrudniające dziennych opiekunów oraz osoby, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy (tj. dzienni opiekunowie prowadzący działalność na własny rachunek) mogą otrzymać na dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy. W myśl art. 60 ust. 2 ustawy

wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, w tym kategorie dzieci, na które przyznawana jest dotacja, określa rada gminy w drodze uchwały.

Korzystając z przedmiotowego upoważnienia Rada Gminy Tarnowo Podgórne w dniu 26 października 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLV/767/2021 w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce.

Oceniając zgodność postanowień badanej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Izby stwierdziło, że w § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż:

1. Osoby fizyczne lub osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące żłobki lub kluby dziecięce, przedstawiają Wójtowi Gminy Tarnowo Podgórne nie później niż do dnia 15 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji wnioski wg. załącznika nr 1, wraz z dokumentami zawierającymi:

- 1) liczbę dzieci, które mają być objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego,*
- 2) nazwę i numer rachunku bankowego, na który ma być przekazywana dotacja,*
- 3) zobowiązanie do informowania organu dotującego o zmianach:*
 - a) numeru konta bankowego, na który ma być przekazywana dotacja,*
 - b) nazwy lub imienia i nazwiska podmiotu prowadzącego żłobek lub klub dziecięcy,*
 - c) miejsca prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego.*

2. Przyznanie dotacji dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce będzie możliwe po złożeniu wniosku, o którym mowa w ust. 1.

Kolegium Izby wskazuje, że celowy charakter dotacji, o której mowa w art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, oznacza, iż jest ona przyznawana na realizację konkretnych zadań wykonywanych przez podmioty prowadzące działalność, o której mowa w tej ustawie, a nie na dofinansowanie działalności bieżącej tych podmiotów. Podmioty te nie są zobowiązane do wyprzedzającego rok budżetowy planowania liczby dzieci, które mają być objęte opieką, lecz mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie w ciągu roku budżetowego, jeżeli realizują zadania, na które dotacja jest przekazywana. A zatem określenie przez radę gminy terminu składania wniosków o udzielenie dotacji jest niedopuszczalne. Powoduje to bowiem ograniczenie podmiotowe dotacji, w sytuacji gdy dotacja ta ma charakter wyłącznie celowy.

Podkreślenia wymaga również, że art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 przewiduje, iż dotacja udzielana jest na dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna, bez względu na to, w jakim terminie podmiot złoży wniosek o dotację (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 134/15).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia w brzmieniu: *nie później niż do dnia 15 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji*, zawartego w § 2 ust. 1 uchwały.

Z kolei w § 5 ust. 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Dotacja za kolejny miesiąc zostanie wstrzymana w przypadku, gdy podmiot, opisany w ust. 2 nie przedłoży wniosku o wypłatę miesięcznej transzy dotacji w wyznaczonym terminie lub jeśli podmiot zostanie wykreślony z rejestru żłobków i klubów dziecięcych.*

Kolegium Izby wskazuje, że w przypadku wykreślenia podmiotu z rejestru żłobków i klubów dziecięcych konsekwencją powinna być utrata prawa do otrzymania dotacji, a nie wstrzymanie jej wypłaty, wobec czego Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia: *lub jeśli podmiot zostanie wykreślony z rejestru żłobków i klubów dziecięcych*, zawartego w § 5 ust. 3 uchwały.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 7 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022r.*

Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 10 listopada 2021 r. pod poz. 8289.

W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa. Stosownie natomiast do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Oznacza to, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Termin ten ma charakter terminu minimalnego, a lokalny prawodawca może ustalić późniejszy termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

Z treści przywołanego powyżej § 7 uchwały wynika, że Rada Gminy ustaliła dwa terminy (daty) wejścia w życie aktu prawa miejscowego: pierwszy, który nakazuje stosować zapisy uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (tj. od dnia 25 listopada 2021 r.) oraz drugi, zgodnie z którym podjęta uchwała uzyskuje moc obowiązującą od dnia 1 stycznia 2022 r. Są to dwie różne daty, a zatem przepis jest wewnątrznie sprzeczny.

W orzecznictwie wskazuje się, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (por. m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 188/20).

Nie powinny być zatem ustalane dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może bowiem budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd.

Jeżeli wolą Rady Gminy było nadanie mocy obowiązującej uchwały od konkretnej, przyszłej daty, tj. od dnia 1 stycznia 2022 r., to zapis § 7 uchwały powinien być sformułowany w następujący sposób: *"Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego"*. Taki zapis pozostaje w zgodzie z wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Mając powyższe na względzie, a także uwzględniając intencje uchwałodawcy, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności wyrażenia w brzmieniu: *po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą*, zawartego w § 7 badanej uchwały.

Stwierdzenie nieważności badanej uchwały we wskazanej części nie wywiera negatywnych konsekwencji dla wejścia w życie i jej ważności w pozostałym zakresie, gdyż odnośnie ogłoszenia uchwały zastosowanie znajdzie art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Analiza załączników do uchwały wykazała natomiast, że w załączniku Nr 3 do uchwały, stanowiącym wzór rozliczenia z otrzymanej dotacji, Rada Gminy zawarła pkt 3 w brzmieniu: *Średnia liczba dzieci objętych opieką żłobka i klubu dziecięcego* w miesiąc zgodnie z wykazem załączonym do niniejszej informacji*. Jednakże Rada Gminy nie określiła, jakie dane powinny być zawarte w wykazie, który podmioty prowadzące żłobki/kluby dziecięce zobowiązane są przedłożyć wraz z rozliczeniem z otrzymanej dotacji, na potwierdzenie informacji o średniej liczbie dzieci objętych opieką żłobka/klubu dziecięcego.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe, stanowiące akty prawa miejscowego, muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia w brzmieniu: *zgodnie z wykazem załączonym do niniejszej informacji*, zawartego w pkt 3 załącznika Nr 3 do uchwały. Zapis ten może bowiem budzić wątpliwości interpretacyjne, gdyż nie wynika z niego jakie dane powinny być zawarte w wykazie, który należy przedłożyć wraz rozliczeniem z otrzymanej dotacji.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, iż w § 5 ust. 2 uchwały Rada Gminy określiła, że: *Podmiot, o którym mowa w § 1 przedkłada wniosek wg. załącznika nr 2 o wypłatę miesięcznej transzy dotacji*. Z nazwy i treści załącznika Nr 2 do uchwały wynika, że wniosek ten ma postać informacji miesięcznej o liczbie dzieci objętych opieką w żłobku/klubie dziecięcym (wg stanu na pierwszy dzień miesiąca). Rada Gminy nie określiła natomiast terminu przedkładania wniosków o wypłatę miesięcznych transz dotacji za pozostałe miesiące danego roku (od stycznia do listopada). Jednocześnie w § 5 ust. 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *W miesiącu grudniu listę dzieci objętych opieką wraz z wnioskiem przedkłada się do 15 grudnia*.

W myśl art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, rada gminy określa m.in. zasady ustalania dotacji celowej. Zasady ustalania dotacji, zdaniem Kolegium Izby, dotyczą wymogów formalnych jakie powinien spełnić podmiot otrzymujący dotację, w tym sposobu, w jaki dotacja ta będzie ustalana (tj. np. dokumentów, na podstawie których dotacja będzie przyznawana). Skoro Rada Gminy określiła, że podmiot prowadzący żłobek/klub dziecięcy zobowiązany jest przedkładać wnioski o wypłatę miesięcznej transzy dotacji, to powinna również ustalić termin na dokonanie tej czynności.

Określenie terminu przedkładania wniosków o wypłatę miesięcznej transzy dotacji jest niezbędne także w kontekście określonej przez Radę Gminy, w przywołanym powyżej § 5 ust. 3 uchwały, sankcji w postaci wstrzymania wypłaty dotacji, w przypadku nieprzedłożenia przez podmiot prowadzący żłobek/klub dziecięcy wniosku o wypłatę miesięcznej transzy dotacji.

Przepis art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 stanowi również, że rada gminy w drodze uchwały określa zasady rozliczania dotacji.

Jakkolwiek w załączniku Nr 3 do uchwały zamieszczono wzór rozliczenia z otrzymanej dotacji, to zarówno w treści badanej uchwały, jak i we wskazanym załączniku Nr 3 do uchwały, Rada Gminy nie określiła terminu przedkładania tego rozliczenia.

Ustawowe określenia "zasady rozliczania dotacji" oznacza wskazanie reguł, którymi należy się kierować przy rozliczaniu dotacji (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 1673/15).

Zdaniem Kolegium Izby w ramach zasad rozliczania dotacji rada gminy powinna określić w szczególności formę, w jakiej podmioty otrzymujące dotację będą ją rozliczały oraz termin na dokonanie czynności rozliczenia dotacji.

Zatem Rada Gminy Tarnowo Podgórne, poza ustaleniem wzoru rozliczenia z otrzymanej dotacji, powinna także określić termin składania przez podmioty prowadzące żłobki/kluby dziecięce tego rozliczenia.

Ponadto załącznik Nr 3 nie został przywołany w treści uchwały. Tymczasem zgodnie z § 29 Zasad techniki prawodawczej, ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (ust. 1). W załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, tablice i opisy o charakterze specjalistycznym (ust. 2). Zasady wyrażone w § 29 mają zastosowanie do badanej uchwały na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała art. 221 ustawy o finansach publicznych, podczas gdy samodzielną podstawą do podjęcia uchwały w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce, są przepisy art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Ponadto niezachowany został termin przedłożenia uchwały do nadzoru wynikający z przepisów art. 90 ustawy o samorządzie gminnym (tj. 7 dni od dnia jego podjęcia) - uchwała Nr XLV/767/2021 w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce podjęta została w dniu 26 października 2021 r., natomiast do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęła w dniu 13 grudnia 2023 r.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.