



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 lipca 2019 r.

Poz. 4853

Uchwała Nr 242/XV/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 11 czerwca 2019 r.

w sprawie uchwały Nr IX/88/2019 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Mikołów

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 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) 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 IX/88/2019 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Mikołów z powodu istotnego naruszenia art. 60 ust. 1 i 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.) oraz § 6, § 145 ust. 2 i § 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) polegającego na nieuprawnionym uzależnieniu wysokości dotacji od wysokości kwoty ponoszonej przez rodzica/opiekuna prawnego dziecka za dany miesiąc oraz na zastosowaniu nieprecyzyjnych postanowień uchwały.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/88/2019 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Mikołów, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 22 maja 2019 roku.

W dniu 28 maja 2019 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 236/XIV/2019 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. 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. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W dniu 21 maja 2019 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę Nr IX/88/2019 w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Mikołów.

W podstawie prawnej uchwały wskazano 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) oraz 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.).

Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały:

Ustala się dotację celową z budżetu Gminy Mikołów dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Mikołów w wysokości:

1) 200 zł na dziecko objęte opieką w żłobku na miesiąc kalendarzowy,

2) 120 zł na dziecko objęte opieką w klubie dziecięcym na miesiąc kalendarzowy,

z zastrzeżeniem, że kwoty te nie mogą być wyższe niż kwoty ponoszone przez rodzica/opiekuna prawnego dziecka za dany miesiąc.

Powyższy przepis uchwały charakteryzuje wysoki stopień niejednoznaczności jego postanowień. Kwota dotacji określona odpowiednio w wysokości 200 zł oraz 120 zł, w zależności od rodzaju placówki jest wielkością stałą dla podmiotu prowadzącego żłobek lub klub dziecięcy wyłącznie w sytuacji, gdy kwoty ponoszone przez rodzica/opiekuna prawnego dziecka za dany miesiąc będą równe lub wyższe od ww. kwot dotacji. Podstawową wątpliwość budzi brak precyzyjnego wyrażenia w uchwale skutków sytuacji, w której w danym miesiącu opłaty poniesione przez rodzica/opiekuna prawnego byłyby niższe od ww. kwoty dotacji. W ocenie Kolegium Izby, w przypadku wystąpienia powyższej sytuacji, z tak skonstruowanego przepisu uchwały, można wywodzić możliwość zarówno pozbawienia podmiotu prowadzącego żłobek/klub dziecięcy prawa do dotacji za dany miesiąc, jak również możliwość obniżenia nominalnej wysokości dotacji, przy jednoczesnym zaniechaniu sprecyzowania sposobu ustalania wysokości pomniejszonej kwoty dotacji.

Z wyjaśnień udzielonych przez upoważnionych przedstawicieli Miasta Mikołowa na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 11 czerwca 2019 r. wynika, że konstruując powyższy przepis uchwały Miasto chciało uregulować sytuację, w której dotacja będzie pomniejszana, gdy nieobecność dziecka w placówce w ciągu miesiąca

spowoduje obniżenie opłaty wnoszonej przez rodzica /opiekuna prawnego dziecka poniżej nominalnej kwoty dotacji. Wołą Miasta, zgodnie z wyjaśnieniami, miało być zapobieganie sytuacji, w której dotacja byłaby przekazywana podmiotowi prowadzącemu żłobek/klub dziecięcy na dziecko za czas jego nieobecności w placówce. Innymi słowy, zamiarem Miasta było powiązanie dotacji (jej wysokości) z czasem faktycznego pobytu dziecka w placówce. Mając powyższe wyjaśnienia na uwadze, Kolegium Izby zauważa brak powiązania literalnego brzmienia powyższego przepisu uchwały z zamiarem, jaki przyświecał twórcom projektu, a następnie przyjętej uchwały.

Z tego powodu Kolegium Izby uznało, że sposób ukształtowania treści § 1 ust. 1 badanej uchwały naruszył postanowienia § 6, § 145 ust. 2 i § 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). Zgodnie z tymi przepisami :

Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy;

Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie tylko w określonych okolicznościach, okoliczności te jednoznacznie i wyczerpująco wskazuje się w przepisie prawnym przez rodzajowe ich określenie;

Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Ponadto Kolegium Izby wyraża podstawowe wątpliwości co do prawidłowości założenia, zgodnie z którym prawo do otrzymania dotacji, względnie jej wysokość może być uzależniania od wysokości opłaty pobieranej przez podmiot prowadzący żłobek/klub dziecięcy. Nowelizacja art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, która weszła w życie 1 stycznia 2018 r., dokonała istotnych zmian tego przepisu, polegających na usunięciu z ust. 1 wyrazu „każde” w sformułowaniu „na każde dziecko” oraz rozszerzeniu ust. 2 o kompetencję rady gminy do ustalania kategoryzacji dzieci, w ramach ustalania zasad udzielania dotacji, jej wysokości oraz zasad rozliczenia. Powyższa zmiana, w ocenie Kolegium Izby, pozwala na elastyczne kształtowanie katalogu dzieci, na które będzie przysługiwać dotacja (ale wyłącznie w oparciu o przesłanki podmiotowe dziecka), w tym umożliwiono ewentualne różnicowanie wysokości dotacji wg kryteriów podmiotowych dziecka. Przepis art. 60 ww. ustawy nie daje podstaw do różnicowania prawa do dotacji lub jej wysokości wedle innych kryteriów. Z przepisu ustawy nie wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego kompetencja do wypowiedania się w drodze aktu prawa miejscowego w zakresie opłat, jakie podmiot prowadzący żłobek pobiera od rodziców lub opiekunów prawnych dziecka uczęszczającego do żłobka, jako warunku otrzymania dotacji. Opłata taka, jako element relacji pomiędzy

podmiotem prowadzącym żłobek a jego klientem wykracza poza pojęcie dotacji celowej, o która mowa w art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Nie mieści się ona także w zakresie definicji pojęcia „dotacja”, jaką posługuje się art. 126 ustawy o finansach publicznych. Limitowanie wysokości tej opłaty stanowi w istocie reglamentowanie możliwości skorzystania ze wsparcia przez beneficjenta dotacji. Tymczasem przepis art. 60 ww. ustawy nie definiuje jakichkolwiek ograniczeń w prawie uzyskania dotacji przez podmiot prowadzący żłobek, jeśli gmina postanowi o jej udzieleniu w drodze uchwały. W taki sposób odniósł się do kwestii ustalania maksymalnej wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku (nieprawomocnym) z dnia 22 maja 2018 r. (sygn. akt I SA/Gl 331/18), w którym dodatkowo podniesiono, iż ustalanie maksymalnej wysokości opłaty, jako warunku pozyskania dotacji, stanowi nieuprawnioną ingerencję jednostki samorządu terytorialnego w swobodę kalkulacji kosztów prowadzenia tego rodzaju placówki.

Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie prawne i faktyczne, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych oraz w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stwierdziło nieważność Uchwały Nr IX/88/2019 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Mikołów.

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