



UCHWAŁA NR 29/75/2022
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 21 września 2022 r.

w sprawie: uchwały nr LII/342/22 Rady Gminy w Galewicach z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla niepublicznych podmiotów prowadzących na terenie Gminy Galewice instytucje opiekuńcze dla dzieci w wieku do lat trzech

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 9/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 10/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Roman Drozdowski | 11/ Aneta Jakubczak |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 12/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 13/ Zofia Dolewka |
| 6/ Bogdan Łągwa | 14/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Łukasz Szczepanik | 15/ Tomasz Jan Karwicki |
| 8/ Magdalena Budziarek | 16/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 21 września 2022 r. **uchwały nr LII/342/22 Rady Gminy w Galewicach z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla niepublicznych podmiotów prowadzących na terenie Gminy Galewice instytucje opiekuńcze dla dzieci w wieku do lat trzech**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 26 sierpnia 2022 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 1005 i 1079) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668),

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 60 ust. 1 i 2 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1324, 1383), **stwierdza nieważność** uchwały Nr LII/342/22 Rady Gminy w Galewicach z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla niepublicznych podmiotów prowadzących na terenie Gminy Galewice instytucje opiekuńcze dla dzieci w wieku do lat trzech **w całości**, z uwagi na:

- przyjęcie w § 1 ust. 1 uchwały regulacji w wyniku której doszło do zawężenia podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji poprzez wskazanie, że dotację mogą otrzymać podmioty prowadzące niepubliczny żłobek lub niepubliczny klub dziecięcy (tj. osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), w sytuacji, gdy podmiotem uprawnionym do dotacji w świetle przepisów art. 60 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 jest również instytucja publiczna.

- określenie w § 4 ust. 1 uchwały terminu i sposobu wypłacania dotacji, w sytuacji, gdy przepis art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie przyznaje radzie gminy uprawnienia do

ustalenia zasad wypłacania (przekazywania) dotacji celowej, mieszczących się w zakresie trybu ustalenia dotacji.

- określenie w § 6 uchwały trybu i zakresu kontroli wykorzystania dotacji celowej, które zostaną określone w umowie zawartej pomiędzy Gminą Galewice, a podmiotem dotowanym, wskazanym w § 1 ust. 1 uchwały, co stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 250 ustawy o finansach publicznych.

- użycie w tytule informacji miesięcznej o aktualnej liczbie dzieci określonej w załączniku Nr 2 do uchwały wyrazów „aktualnej” i „rzeczywistej”, co pozostaje w sprzeczności z art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, w myśl którego dotacja jest przyznawana na dziecko objęte opieką bez względu na jego obecność w żłobku lub klubie dziecięcym.

- zamieszczenie w załącznikach Nr 1,2,3 do uchwały odpowiednio w pkt 2,3 każdego z nich wymogu złożenia oświadczeń odwołujących się do znajomości przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych oraz przepisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, w sytuacji gdy przepis art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 nie uprawnia organu stanowiącego gminy do nakładania na podmiot prowadzący żłobek/klub dziecięcy obowiązku składania oświadczenia o znajomości przepisów tych ustaw.

- określenie w załączniku Nr 2 do uchwały wykazu zawierającego dane osobowe dziecka, w sytuacji gdy przepis art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 nie upoważnia organu stanowiącego gminy do żądania podawania informacji obejmującej dane osobowe dziecka.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LII/342/22 Rady Gminy w Galewicach z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla niepublicznych podmiotów prowadzących na terenie Gminy Galewice instytucje opiekuńcze dla dzieci w wieku do lat została doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 26 sierpnia 2022 r. i zbadana na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 21 września 2022 r. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli zawiadomieni przedstawiciele Gminy Galewice. Jednostka nie skorzystała również z uprawnienia do złożenia wyjaśnień.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Galewice postanowiła, że podmioty prowadzące niepubliczny żłobek lub niepubliczny klub dziecięcy (osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), posiadające wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonych przez Wójta Gminy Galewice, mogą otrzymać dotację celową z budżetu Gminy Galewice.

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1324, 1383) w przepisie art. 60 ust. 1 wskazuje podmioty uprawnione do ubiegania się o przyznanie dotacji celowej z budżetu gminy, do których zgodnie z art. 8 ust. 1 tej ustawy należą jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne

nieposiadające osobowości prawnej. Przepis art. 60 ust. 2 przywołanej ustawy stanowi zaś, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, określa rada gminy w drodze uchwały.

Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że podmiotem, który może tworzyć oraz prowadzić żłobek lub klub dziecięcy, jaki i otrzymać na ten cel dotację celową z budżetu gminy jest również instytucja publiczna. Rada Gminy Galewice postanawiając w badanej uchwale, że dotację mogą otrzymać podmioty niepubliczne, pominęła instytucję publiczną, jako potencjalnego beneficjenta dotacji i w konsekwencji wykluczyła ten rodzaj podmiotu z możliwości ubiegania się o dotację, tym samym ograniczając krąg podmiotów uprawnionych z mocy ustawy do otrzymania takiej postaci pomocy finansowej na prowadzenie opieki nad dziećmi sprawowanej w formie żłobka lub klubu dziecięcego. W ocenie Kolegium regulacja przyjęta § 1 ust. 1 badanej uchwały przez Radę Gminy Galewice jest sprzeczna z przepisami ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech, ale także z przepisem art. 43 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Kolegium zwraca nadto uwagę, że w przypadku braku ustawowo określonych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych wprowadzenie ich na podstawie uchwały stanowi przekroczenie kompetencji prawodawczych organu wynikających z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r., sygn.. akt I SA/Gd 134/15).

W § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Galewice postanowiła, że dotacja przyznawana jest na rok budżetowy i wypłacana na wskazany we wniosku rachunek bankowy podmiotu, o którym mowa w § 1 ust. 1 w transzach miesięcznych, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, za grudzień do 20 grudnia.

W ocenie Kolegium przepis art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie przyznaje radzie gminy uprawnienia do ustalenia zasad wypłacania (przekazywania) dotacji celowej, nie są to bowiem kwestie o charakterze materialnoprawnym, a więc dotyczące przesłanek ustalenia i rozliczenia dotacji. Przekazanie środków dotacji jest czynnością o charakterze materialno-technicznym, proceduralnym odnoszącym się bardziej do trybu niż zasad ustalenia dotacji. Przepis art. 60 ust. 2 ustawy nie uprawnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu udzielenia dotacji. Kolegium zwraca uwagę, że kwestie kolejnych etapów dotacyjnej procedury, w tym jej kasowego wykonania, nie powinny być regulowane w uchwale, a w umowie o udzielenie dotacji łączącej podmiot dotujący i beneficjenta, zawieranej na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą, wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym – w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2018 r. 3 sygn. akt VIII SA/Wa 723/18, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. sygn. akt IV SA/Gd 266/16).

W § 6 badanej uchwały Rada Gminy Galewice postanowiła, że tryb i zakres kontroli wykorzystywania dotacji celowej zostaną określone w umowie zawartej pomiędzy Gminą Galewice a podmiotem, o którym mowa w § 1 ust. 1 uchwały.

W ocenie Kolegium z przepisu art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 nie wynikają dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego kompetencje do uchwalania postanowień

odsyłających do dokumentów regulujących zagadnienia dotyczących trybu i zakresu kontroli. Kolegium wskazuje, że sprawy związane z trybem i zakresem kontroli wykorzystania dotacji celowej należą do sfery kompetencji organu wykonawczego, zatem nie powinny być kształtowane przez organ stanowiący w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Zdaniem Kolegium regulacja zawarta w § 6 uchwały stanowi modyfikację art. 250 ustawy o finansach publicznych, która nie może być uznana za prawidłową z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, gdyż organ stanowiący nie jest upoważniony do regulowania ani tego, co zostało już określone w ustawie, ani też do wykraczania poza zakres ustawowej delegacji. Za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem modyfikacji regulacji ustawowych przez postanowienia uchwały organu stanowiącego. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodna z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99).

W ocenie Kolegium nieprawidłowości występują również w zapisach zawartych w załącznikach do przedmiotowej uchwały.

W załącznikach Nr 1,2,3 do uchwały odpowiednio w pkt 2,3 każdego z nich Rada Gminy wskazała, że podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy zobowiązany jest do składania oświadczeń odwołujących się do znajomości przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych oraz przepisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Kolegium wskazuje, że wymóg złożenia wymienionych oświadczeń nie znajduje oparcia w podstawie prawnej badanej uchwały. Przepisy ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 nie regulują tych kwestii, ani też nie zawierają upoważnienia do ich regulowania w drodze uchwały organu stanowiącego. Stanowienie prawa miejscowego (a taką jest uchwała w sprawie dotacji) następuje na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, co wyklucza dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego. Jednostka samorządu terytorialnego nie może kreować sytuacji prawnych nieprzewidzianych przepisami ustawy.

W załączniku Nr 2 stanowiącym wzór informacji składanej przez potencjalnych beneficjentów dotacji wyodrębniono rubrykę zawierającą pola przeznaczone na wskazanie danych osobowych dziecka (imię i nazwisko, data urodzenia, adres zamieszkania). W ocenie Kolegium żaden z przepisów ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech nie upoważnia organu stanowiącego do żądania podawania informacji obejmującej dane osobowe dzieci. Uprawnienia tego nie można wywieść z przepisu art. 3a ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, który prawo do przetwarzania danych osobowych przyznaje podmiotowi prowadzącemu żłobek lub klub dziecięcy, wyłącznie w związku z rekrutacją oraz w zakresie i w celu zapewnienia dziecku prawidłowej opieki. Prawo do przetwarzania danych osobowych nie zostało natomiast przyznane gminie udzielającej dotacji. W tym miejscu warto przytoczyć przepis art. 51 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Regulacja uchwały dotycząca wymogu podania przez podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy informacji odnośnie imiennej listy dzieci tudzież ich daty urodzenia i adresu

zamieszkania zdaniem Kolegium wykracza poza zakres delegacji określonej art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Przepis ustawy ustanawiającej upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych (wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r. sygn. U 19/97). Kolegium stwierdza, że dla ustalenia kwoty dotacji wystarczające jest ogólne wskazanie liczby dzieci objętych opieką z podziałem na liczbę dzieci zamieszkałych i niezamieszkałych na terenie Gminy Galewice. Stanowisko to znajduje swoje uzasadnienie również w orzecznictwie sądowno-administracyjnym np. w wyroku WSA w Łodzi z dnia 23 czerwca 2016 r. sygn. akt ISA/Łd407/16, w którym sąd orzekł, że dla ustalenia wysokości dotacji nie ma znaczenia czy podmiot ubiegający się o dotację wskaże określoną liczbę dzieci i dodatkowo każde z nich wymieni z imienia i nazwiska, czy też jedynie wskaże liczbę dzieci.

Z załącznika Nr 2 wynika, że informacja w nim określona odnosi się do aktualnej i rzeczywistej liczby dzieci, co może wskazywać, że chodzi o liczbę dzieci faktycznie obecnych w żłobku lub klubie dziecięcym. Kolegium wskazuje, że przepisy ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie wymagają przekazania informacji o aktualnej i rzeczywistej liczbie dzieci, gdyż dotacja jest przyznawana na dziecko objęte opieką, niezależnie od tego czy uczęszcza na zajęcia, czy też nie. Zdaniem Kolegium żądanie przekazania miesięcznej informacji ze wskazaniem aktualnej i rzeczywistej liczby dzieci jest przekroczeniem kompetencji prawotwórczych określonych w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3.

Reasumując powyższe, w ocenie Kolegium warte jest podkreślenia, że o legalności aktów prawa miejscowego decyduje nie tylko formalna zgodność z ustawą, ale także nieprzekroczenie zakresu upoważnienia do ich ustanowienia. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy kompetencyjnej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności podjętego przez organ aktu. Zakres ten bowiem wyznacza zarówno granice działalności prawotwórczej organu stanowiącego, jak i wpływa na treść tworzonego prawa.

W ocenie Kolegium kwestionowane regulacje zawarte w badanej uchwale wykraczają poza upoważnienie ustawowe określone w przepisach art. 60 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, co w konsekwencji determinuje konieczność wyeliminowania badanej uchwały z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk