

UCHWAŁA Nr 0102-104/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 31 marca 2015 roku

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały VI/34/15 Rady Miejskiej w Iławie z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Gminy Miejskiej Iława.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Iwona Bendorf-Bundorf
Członkowie:

1. Bogdan Gaber
2. Janusz Facon
3. Małgorzata Mazur – Wysocka
4. Anna Michalak
5. Krzysztof Mościbrocki- referent
6. Bogumił Pliszka
7. Ireneusz Rek
8. Halina Stanny

na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

uchwała, co następuje:

Stwierdza się nieważność Uchwały VI/34/15 Rady Miejskiej w Iławie z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Gminy Miejskiej Iława.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Iławie w dniu 23 lutego 2015 r. podjęła Uchwałę Nr VI/34/15 w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie Gminy Miejskiej Iława.

W dniu 4 marca 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 10 marca 2015 r. zawiadomiono Miasto Iława, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 31 marca 2015 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel gminy. Przedstawiciel Miasta Iława nie wziął udziału w posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ww. ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (j. t. Dz. U. z 2013 r., poz.1457) podmioty tworzące i prowadzące żłobki lub kluby dziecięce, lub zatrudniające dziennych opiekunów mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy. Art. 60 ust. 2 tej ustawy stanowi, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, określa rada gminy w drodze uchwały. Ponadto przepis art. 2 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że "Opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego a, także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię.". Natomiast art. 2 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 stanowi, że „W ramach opieki realizowane są funkcje: opiekuńcza, wychowawcza oraz edukacyjna i ust. 3 „Opieka nad dzieckiem może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym - 4 rok życia.”

W § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Iławie ustaliła dotację celową dla podmiotów niepublicznych prowadzących żłobki.

Ponadto Rada Miejska w Iławie w § 2 badanej uchwały postanowiła, że dotacja przeznaczona jest na dofinansowanie wydatków bieżących ponoszonych na sprawowanie opieki nad dzieckiem do lat 3 w celu zapewnienia „dziecku opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej poprzez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka oraz prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwy do wieku dziecka”.

Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w przywołanym powyżej przepisie art. 60 ust. 1 wskazuje krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o przyznanie dotacji, jeżeli tylko gmina zdecyduje się na udzielenie takiej dotacji. Podejmując taką decyzję gmina nie może ograniczać się do wskazania tylko niektórych podmiotów. Rada Miejska w Iławie wskazała tylko żłobki, jako podmiot uprawniony do otrzymania dotacji. Zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska w Iławie w sposób istotny naruszyła prawo, poprzez ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację, o której mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Zgodnie z powołanym wyżej art. 2 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, opieka nad dzieckiem może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym - 4 rok życia.

Zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska w Iławie nie ma kompetencji do zawężania przeznaczenia dotacji celowej na sprawowanie opieki nad dzieckiem do lat trzech, podczas gdy ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 przewiduje możliwość sprawowania opieki nad dzieckiem również do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy czwarty rok życia, nie ma również kompetencji do zawężenia możliwości otrzymania dotacji jedynie dla podmiotów prowadzących żłobek. Nadto nie ma kompetencji do określania cech opieki na dziećmi w wieku do lat 3, gdyż cechy te określa już sama ustawa. Określenie w § 2 badanej uchwały cech opieki jest powtórzeniem zapisów ustawowych tj. art. 10 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W piśmiennictwie do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących

procedury podejmowania uchwał (Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Tak rozumiane naruszenie delegacji ustawowej jest istotne zważywszy na fakt, że te same pojęcia zdefiniowane w akcie prawa miejscowego mogą być inaczej interpretowane niż w "otoczeniu prawnym", jakim są przepisy ustawy. Założenie racjonalności prawodawcy skutkuje uznaniem, że poprzez sam fakt zdefiniowania w akcie prawnym określonych pojęć, prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale też inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. W konsekwencji przepisy aktów prawa miejscowego odwołujące się do "powtórnie" zdefiniowanych pojęć mogłyby być interpretowane inaczej niż gdyby to nastąpiło przy zastosowaniu rozumienia tych pojęć poddanych wykładni w ramach przepisów ustawy (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09).

Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 1997 r.: „Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady, „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje" ” (sygn. akt. III SA 534/96, M.Podat. 1997/12/374). Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK2000/5/141).

Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.



