

Uchwała Nr 5/324/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 27 lutego 2019 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 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr V/35/2019 Rady Gminy Czarnków z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Czarnków, w części obejmującej:

- w § 5 ust. 2,
- w § 7 w ust. 1 zdanie drugie w brzmieniu: „Niewykorzystana lub pobrana w nadmiernej wysokości kwota dotacji podlega zwrotowi na rachunek Gminy Czarnków na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych”,
- w Załączniku nr 2 do uchwały wyrażenie „, w tym: dzieci zamieszkałe na terenie Gminy Czarnków:” i znajdującą się pod nim tabelę, zawierającą imienny wykaz dzieci łącznie z adresem ich zamieszkania i datą urodzenia,

z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa wymienionych w treści uzasadnienia.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 lutego 2019 r., Rada Gminy Czarnków, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 60 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2018 r. poz. 603, z późn. zm.), określiła wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobek i klub dziecięcy na terenie Gminy Czarnków.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kodeksu 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 ww. uchwały wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 27 lutego 2019 r.

Rozpatrując sprawę ww. uchwały Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do postanowień wynikających z normy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Właściwość rad gmin odnośnie stanowania w sprawach dotacji dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce określa ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Stosownie do przepisu art. 60 ust. 1 tej ustawy podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym dotację celową z budżetu gminy. Zgodnie natomiast z art. 60 ust. 2 ustawy wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej określa rada gminy w drodze uchwały, a w ust. 3 postanowiono, że dotacja, o której mowa w ust. 1, może zostać przyznana również na dzieci zamieszkałe na terenie innej gminy niż gmina przyznająca dotację.

W wykonaniu dyspozycji ww. przepisów Rada Gminy Czarnków określiła wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Czarnków.

W § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że „Wnioski o przyznanie dotacji, o której mowa w § 1, należy składać w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji a w przypadku, kiedy żłobek zostanie wpisany do Rejestru Żłobków i Klubów Dziecięcych prowadzonego przez Wójta Gminy Czarnków po 30 września danego roku, wniosek o przyznanie dotacji należy złożyć niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od uzyskania wpisu do tego rejestru”.

W ocenie Kolegium Izby, tak sformułowane postanowienie wykracza poza regulacje wynikające z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Postanowienia § 5 ust. 2 uchwały ograniczają możliwość złożenia wniosku do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji lub uzależniają uzyskanie dotacji od złożenia wniosku w terminie 14 dni od dnia uzyskania wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez Wójta Gminy Czarnków. Natomiast rodzice lub opiekunowie prawni mają prawo zgłaszać dzieci do objęcia ich opieką w żłobku lub klubie dziecięcym od następnego roku budżetowego także po 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Zgłoszenia dokonane przez rodziców stanowią podstawę do złożenia do Wójta wniosku o udzielenie dotacji przez organ prowadzący żłobek lub klub dziecięcy. Zatem możliwość złożenia wniosku o dotację przez podmiot prowadzący powinna istnieć także w trakcie roku budżetowego.

Ponadto celowy charakter dotacji otrzymywanej na podstawie art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oznacza, że jest ona przyznawana na realizację zadań wykonywanych przez podmioty prowadzące działalność, o której mowa w tej ustawie. 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. Podkreślenia wymaga, że art. 60 ust. 1 cyt. ustawy przewiduje, że 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 134/15).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy, a to oznacza zamknięty katalog kompetencji przyznanych gminom. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą więc aktami prawa miejscowego kreować sytuacji prawnych nieprzewidzianych przepisami ustaw lub je omijających.

W ocenie Kolegium Izby postanowienie § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

W § 7 ust. 1, zdanie drugie przedmiotowej uchwały postanowiono z kolei, iż „Niewykorzystana lub pobrana w nadmiernej wysokości kwota dotacji podlega zwrotowi na rachunek Gminy Czarnków na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych”, podczas gdy zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych zwrotowi podlega dotacja w części niewykorzystanej, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej nienależnie.

Przypadki zwrotu dotacji określa przepis art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), który stanowi, iż dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku oraz przepis art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
 - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub w pkt 2.

Zatem postanowienie § 7 ust. 1, zdanie drugie jest niezgodne z ustawą o finansach publicznych i może wprowadzić w błąd beneficjenta co do okoliczności, w których zobowiązany będzie do zwrotu dotacji.

Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego. Zatem w przedmiotowej uchwale bez podstawy prawnej zamieszczono postanowienie dotyczące zwrotu dotacji, która to materia regulowana jest ustawowo w przepisach art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych.

Należy również podnieść, iż na mocy postanowień § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) określone w tym rozporządzeniu zasady techniki prawodawczej stosuje się również do aktów prawa miejscowego. W myśl postanowienia § 115 wyżej cytowanego rozporządzenia w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) oraz nie powtarza się zapisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, co zostało określone w § 118 tego rozporządzenia. Skoro organ stanowiący nie ma uprawnień do powtarzania przepisów ustawowych, to tym bardziej nie może ich modyfikować

W pkt 3 załącznika Nr 2 do uchwały, stanowiącego wzór informacji miesięcznej o liczbie dzieci objętych opieką w żłobku/klubie dziecięcym, w odniesieniu do dzieci zamieszkałych na terenie Gminy Czarnków zamieszczono wymóg podania ich imiennego wykazu, zawierającego dane takie jak: nazwisko i imię dziecka, adres zamieszkania oraz data urodzenia.

Kolegium Izby wskazuje, że żaden z przepisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie upoważnia organu stanowiącego do żądania podawania informacji obejmujących dane osobowe dzieci. Obowiązki, które gmina może nałożyć na podmioty zobowiązane do złożenia informacji lub sprawozdania, muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą stać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) w art. 47 zapewnia prawo do prywatności. Zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji, obowiązany do ujawniania informacji o sobie można być tylko na podstawie ustawy, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Władze nie mogą ustalać dowolnie zasobu informacji, jakie chcą uzyskać od obywateli, są w tym względzie ograniczone postanowieniami ustaw.

W ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 - prawo przetwarzania danych przyznane zostało podmiotowi prowadzącemu żłobek/klub dziecięcy - w zakresie wskazanym przez przepisy

art. 3a ust. 2 tej ustawy. Prawo takie nie zostało natomiast przyznane gminie udzielającej dotacji z budżetu.

Zauważyć także należy, iż do obliczenia wysokości miesięcznej kwoty dotacji należnej podmiotom prowadzącym żłobki lub kluby dziecięce wystarczy informacja o liczbie dzieci, a nie ich imienny wykaz. Prawdliwość danych zawartych we wnioskach o udzielenie dotacji, w przedkładanych informacjach o liczbie dzieci i o wykorzystaniu dotacji oraz w rozliczeniu dotacji podlega kontroli przez organ udzielający dotacji. Sposób kontroli winien określić organ wykonawczy w umowie o udzieleniu dotacji celowej, zawartej na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych.

W § 4 badanej uchwały Rada postanowiła, że: „Dotacji, o której mowa w § 1 udziela się na dziecko zamieszkałe na terenie Gminy Czarnków”. Kolegium Izby wskazuje więc na zbędne przywołanie w podstawie prawnej wskazanej uchwały art. 60 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Przepis ten należałoby wskazać w podstawie prawnej uchwały, gdyby Rada Gminy zdecydowała się na udzielanie dotacji żłobkom lub klubom dziecięcym także na dzieci zamieszkałe poza Gminą, a tego przepisy uchwały Rady nie przewidują.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
24 p. *M. Cholewa*
Grażyna Wróblewska

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

