



Uchwała Nr 233/XII/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 28 maja 2020 r.

w sprawie uchwały Nr XVII/246/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub zatrudniających dziennego opiekuna na terenie Miasta Racibórz

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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XVII/246/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub zatrudniających dziennego opiekuna na terenie Miasta Racibórz **w części** obejmującej § 7 z powodu istotnego naruszenia 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) i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713) w zw. z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145) i art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego i naruszeniu kompetencji organu wykonawczego gminy w zakresie regulowania stosunków umownych.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/246/2020 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub zatrudniających dziennego opiekuna na terenie Miasta Racibórz, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 7 maja 2020 roku. W dniu 21 maja 2020 roku Kolegium

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 198/XI/2020 z dnia 21 maja 2020 r. wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały, o terminie którego powiadomiono organy Gminy, z pouczeniem że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w części obejmującej § 7. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W § 7 ww. uchwały zawarto postanowienie w następującym brzmieniu:

”§ 7. Umowy zawarte na podstawie Uchwały Nr XVII/212/2016 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub zatrudniających dziennego opiekuna na terenie Miasta Racibórz obowiązują do 31.12.2020 r.”

W § 9 i § 10 badanej uchwały sformułowano natomiast przepisy końcowe w następującym brzmieniu:

„§ 9. Traci moc Uchwała Nr XVII/212/2016 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub zatrudniających dziennego opiekuna na terenie Miasta Racibórz.

§ 10. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.”

Nadzorowana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 8 maja 2020 r. (poz. 3815), co oznacza, że weszła ona w życie w dniu 23 maja 2020 r. Z tym samym dniem, zgodnie z ww. postanowieniem § 9, utraciła moc uchwała Nr XVII/212/2016 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 kwietnia 2016 r., do której odwołuje się ww. § 7. Pomimo utraty mocy obowiązującej uchwały Nr XVII/212/2016 z dniem 23 maja 2020 r., Rada Miasta Racibórz postanowiła, iż zawarte na jej podstawie umowy dotacyjne będą obowiązywały do 31.12.2020 r. Przepisem § 7 nadzorowanej uchwały (będącej aktem prawa miejscowego) Rada Miasta przeprowadza więc nieuzasadnioną i niepotrzebną konwalidację umów zawartych pod rządami nieobowiązującej już uchwały Nr XVII/212/2016.

Umowy o dotację (w tym także umowy o dotację na dziecko objęte opieką żłobkową), mają charakter umów cywilnoprawnych, co oznacza, że okres ich obowiązywania oraz sposób i forma ich

rozwiązania mogą być regulowane jedynie postanowieniami samej umowy, nie zaś przepisem prawa (w tym przypadku prawa miejscowego). Sposób rozwiązania takiej umowy oraz ewentualny moment jej wygaśnięcia powinien nastąpić zgodnie z postanowieniami w niej zawartymi. Prawodawca (tutaj Rada Miasta Racibórz) nie powinien „rozwiązywać” lub wyznaczać okresu obowiązywania umów cywilnoprawnych, do których, zgodnie z orzecznictwem sądowym zaliczane są umowy dotacyjne (umowy o dotację). Biorąc pod uwagę brak określenia przez polskiego ustawodawcę charakteru prawnego umów dotacyjnych, zarówno doktryna prawa administracyjnego i cywilnego, jak i większość orzecznictwa, opowiada się w sposób jednoznaczny za cywilnym charakterem tych umów, jak również samej instytucji dotacji udzielanej ze środków publicznych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.07.2000 r., SK 12/99, wyrok Sądu Najwyższego z 3.01.2007 r., IV CSK 312/06, postanowienie NSA z 14.01.2009 r., II GPS 7/08). W orzecznictwie tym spotykany jest nawet podgląd, iż jeżeli podstawą udzielenia wsparcia finansowego (w tym dotacji) ze środków publicznych jest umowa cywilnoprawna, taki też charakter mają czynności związane z jej zawarciem lub rozwiązaniem (zob. postanowienie NSA z 19.03.2003 r., III SA 223/03; wyrok NSA z 24.05.2005 r., II GSK 70/05; uchwała NSA z 29.03.2006 r., II GPS 1/06).

Uwzględniając powyższe, postanowienie § 7 nadzorowanej uchwały Nr XVII/246/2020 Rady Miasta Racibórz jest przejawem ingerencji w stosunki umowne zachodzące między beneficjentem dotacji a organem dotującym (Prezydentem Miasta), które powinny być rozwiązywane w trybie przewidzianym w zawartej umowie, nie zaś na podstawie przepisu prawa miejscowego. W tym zakresie postanowienie to należy również uznać za sprzeczne z cywilistyczną zasadą swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego oraz z konstytucyjną zasadą bezpieczeństwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Przepis art. 353¹ k.c., ustanawiający zasadę swobody umów (układania przez strony umowy stosunku prawnego według swego uznania), wyznacza trzy źródła ograniczeń tej swobody: przepisy ustaw, zasady współzycia społecznego oraz właściwość (natura) stosunku. W przypadku umów o dotację „żłobkową” swobodę kontraktową ograniczają przepisy ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), w tym przede wszystkim jej art. 250, określający *essentialia negotii* umowy o dotację celową zawieraną przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy tych ustaw nie zawierają jednak regulacji dotyczących formy lub sposobu rozwiązywania ww. umów czy nawet dopuszczalności dokonywania w nich zmian. Skoro ustawodawca nie wprowadził ograniczeń w tym zakresie, jak również nie upoważnił organu stanowiącego gminy do uregulowania tych kwestii w miejscowej uchwale, oznacza to, że kwestie te pozostają w gestii stron umowy o dotację, a więc tylko one są władne rozwiązać lub wypowiedzieć zawartą wcześniej umowę.

Ponadto, postanowienie § 7 ww. uchwały jest także przejawem ingerencji organu stanowiącego w kompetencje wykonawcze Prezydenta Miasta, w związku z czym należy je uznać za przekroczenie delegacji określonej w art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz za normę naruszającą kompetencje wykonawcze Prezydenta Miasta określone w art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713). Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom - radzie oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Tym samym organy te są zobowiązane przestrzegać w poszczególnych sprawach swoich kompetencji i wydanie aktu lub uregulowanie w nim materii wykraczającej poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, które do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zalicza m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (wyrok NSA z 11.02.1998 r., II SA/WR 1459/97).

Kwestionowany § 7 uchwały Nr XVII/246/2020 Rady Miasta Racibórz dotyczy ściśle etapu wykonywania uchwały, który to etap obejmuje m.in. rozwiązywanie dotychczasowych i nawiązywanie nowych umów dotacyjnych z podmiotami prowadzącymi żłobki lub zatrudniającymi dziennego opiekuna na terenie Miasta Racibórz. Sprawa wykonywania uchwał (do której niewątpliwie należy zawieranie i rozwiązywanie umów) jest prerogatywą organu wykonawczego gminy, stąd też kwestionowany § 7 badanej uchwały należy uznać za sprzeczny z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Rada Miasta Racibórz, uchwalając § 7, przekroczyła zatem swoje uprawnienia wynikające z delegacji ustawowej zawartej w art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. „Konsekwencją ograniczenia treści uchwały rady gminy wyłącznie do regulacji kwestii z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi jest to, że pozostałe treści stosunków prawnych między gminą i beneficjentami dotacji celowej nie są już uściślane w drodze stanowienia prawa przez radę gminy. Ulegają natomiast konkretyzacji w indywidualnych umowach o dotację celową jako umowach z art. 250 u.f.p. zawartych z uwzględnieniem art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi i przepisów uchwały, wydanej w granicach upoważnienia ustawowego” (wyrok NSA z 22.03.2017 r., II GSK 1673/15).

Przepisu § 7 nadzorowanej uchwały nie można także uznać za prawidłowo sformułowany przepis intertemporalny lub przejściowy, gdyż te z definicji określają zakres i czas obowiązywania (stosowania) przepisów prawnych (nie zaś umów) uchylonych przez nowy akt normatywny. Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują natomiast

należyta realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów, a także by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych. Z powodu braku możliwości uznania postanowienia § 7 nadzorowanej uchwały za prawidłowo sformułowany przepis przejściowy, a także uwzględniając wyżej przedstawione okoliczności, należało postanowienie to uznać za sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, wskazanymi w ww. § 1 uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby, po uprzednim wszczęciu postępowania, a także po wysłuchaniu wyjaśnień przedstawiciela Miasta Racibórz na posiedzeniu w dniu 28 maja 2020 roku, postanowiło, jak w sentencji.

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