



Uchwała Nr 25/II/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 19 stycznia 2021r.

w sprawie uchwały Nr XXXIII/288/20 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce na terenie Miasta Świętochłowice

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 XXXIII/288/20 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce na terenie Miasta Świętochłowice 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 2021 r. poz. 75) polegającego na nieuprawnionym:

- uzależnieniu wysokości dotacji od dochodu brutto na członka rodziny oraz od wniesienia przez rodzica opłaty miesięcznej za pobyt dziecka w placówce,
- określeniu terminu składania wniosku o dotację,
- określeniu wzorów wniosku o udzielenie dotacji oraz wzoru sprawozdania z wykorzystania otrzymanej dotacji.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/288/20 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce na terenie Miasta Świętochłowice, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 31 grudnia 2020 r. (z naruszeniem ustawowego terminu o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym). W dniu 12 stycznia 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 2/I/2021 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 30 listopada 2020 r. Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr XXXIII/288/20 w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce na terenie Miasta Świętochłowice. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt. 2, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2020 r. poz. 326 z późn. zm.).

Zgodnie z § 1 uchwały :

Ustala się wysokość dotacji celowej udzielanej przez Miasto Świętochłowice dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce na terenie Miasta Świętochłowice, na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym zamieszkałe na terenie Miasta Świętochłowice w kwocie:

- 1. 350,00 zł (słownie trzysta pięćdziesiąt złotych) na dziecko gdzie dochód brutto zaokrąglony do pełnych złotych na członka rodziny nie przekracza kwoty 1.000,00 zł (tysiąc złotych)*
- 2. 200,00 zł (słownie dwieście złotych) na dziecko gdzie dochód brutto zaokrąglony do pełnych złotych na członka rodziny mieści się w przedziale między 1.001,00 zł (słownie tysiąc jeden złotych) a 1.500,00 zł (słownie tysiąc pięćset złotych)*
- 3. 100,00 zł (słownie sto złotych) na dziecko gdzie dochód brutto zaokrąglony do pełnych złotych na członka rodziny wynosi 1.501,00 zł (słownie tysiąc pięćset jeden złotych) i więcej oraz na dziecko,*

którego rodzice/opiekunowie prawni odmówią złożenia oświadczenia o dochodach i przedstawienia dowodów, na wysokość uzyskanego dochodu brutto na członka rodziny we wspólnym gospodarstwie domowym, o którym mowa w §2.

(...)

§3. Warunkiem przyznania dotacji w pełnej wysokości wskazanej w §1 ust. 1- 3 jest wniesienie przez rodzica opłaty miesięcznej za pobyt dziecka w placówce nie niższej niż 500,00 zł (słownie pięćset złotych). Jeżeli po uwzględnieniu wszystkich zniżek wynikających z dofinansowania pobytu dziecka w placówce wysokość opłaty będzie niższa niż 400,00 zł (słownie czterysta złotych) wysokość dotacji celowej z budżetu miasta będzie proporcjonalnie obniżona.

§4.

1. Wniosek o przyznanie dotacji podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy w Świątchłowicach jest zobowiązany złożyć nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok, na który ma być przyznana dotacja, na druku stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały

(...)

3. Podmiot, który otrzymał dotację składa roczne sprawozdanie z jej wykorzystania w terminie do 15 stycznia roku następnego. Wzór sprawozdania stanowi załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

Kolegium Izby uznało, że nieprawidłowe jest założenie, zgodnie z którym prawo do otrzymania dotacji, względnie jej wysokość może być uzależniania od dochodu na członka rodziny dziecka objętego opieką czy też wysokości opłaty wnoszonej przez rodzica za pobyt dziecka w placówce. Zgodnie z art. 60 ust. 1 i ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy lub zatrudniające dziennych opiekunów oraz osoby, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, mogą otrzymać na dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy. Wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, w tym kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja, określa rada gminy w drodze uchwały.

Nowelizacja art. 60 tej ustawy, 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 uzależniania wysokości dotacji od dochodu w rodzinie dziecka objętego opieką placówki ani też wypowiedania się w zakresie opłat, jakie podmiot prowadzący żłobek pobiera od rodziców lub opiekunów prawnych dziecka uczęszczającego do żłobka, jako warunku otrzymania dotacji. 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.

Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 czerwca 2019 r. Sygn. akt III SA/Po 142/19 przewidziana w przywołanych regulacjach dotacja przyznawana określonym w nich podmiotom z tytułu objęcia opieką – w żłobku, klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna – dziecka w wieku do lat 3 jest dotacją celową. Dotacja celowa, w odróżnieniu od dotacji podmiotowej, służy dofinansowaniu realizacji określonego zadania publicznego przekazanego jej beneficjentowi, nie zaś współfinansowaniu działalności podmiotu realizującego te zadania, co jest typowe dla dotacji podmiotowej. W przypadku dotacji celowej, o której stanowią rzeczne regulacje, jest to zadanie publiczne gminy obejmujące opiekę sprawowaną nad dziećmi w wieku do lat 3 w formach przewidzianych w cytowanej ustawie.

Kolegium Izby uznaje, że w uprawieniu organu stanowiącego do "zasad ustalania oraz rozliczania dotacji" nie mieści się uzależnienie otrzymania dotacji od dochodu w rodzinie dziecka objętego opieką placówki ani też wypowiedania się w zakresie opłat, jakie podmiot prowadzący żłobek pobiera od rodziców lub opiekunów prawnych dziecka uczęszczającego do żłobka jako warunku otrzymania dotacji. W przypadku braku ustawowych ograniczeń podmiotowych, czy przedmiotowych ich wprowadzenie w uchwale stanowi przekroczenie kompetencji tego organu. Ustawowe określenie: "zasad ustalania oraz rozliczania dotacji" oznacza wskazanie reguł, którymi należy kierować się przy ustalaniu i rozliczaniu dotacji. Pojęcia te – interpretowane w kontekście celu i założeń ustawowych przyznawania dotacji celowych z tytułu opieki nad dziećmi – obejmują w konsekwencji takie reguły postępowania jak określenie sposobu, w jaki dotacja dla beneficjenta będzie ustalana, na podstawie jakich dokumentów dotacja będzie przyznawana (np. na podstawie

złożonego oświadczenia o liczbie dzieci czy wykazu dzieci), w jaki sposób będzie regulowana dotacja na rzecz danego beneficjenta.

Kolegium oceniło także, że regulacja uchwały dotycząca obowiązku składania wniosku o udzielenie dotacji w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok, na który ma być przyznana dotacja, jak i treści wniosku o dotację a także wzoru sprawozdania z rozliczenia dotacji wykraczają poza kompetencje przyznane organowi stanowiącemu w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Celowy charakter dotacji otrzymywanej na podstawie tego przepisu 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 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 (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. sygn. akt I SA/Gd 134/15). Argumentację taką wskazano również w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 24 stycznia 2019 r. sygn. akt I SA/Gl 1270/18), gdzie przywołując wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r. o sygn. akt II GSK 1673/15 wskazano dodatkowo, że ustawowe określenia zasady ustalania i rozliczania dotacji oznacza wskazanie reguł, którymi należy się kierować przy ustalaniu i rozliczaniu dotacji. a w pojęciu tym nie mieści się termin składania wniosków o dotację, wymogi formalne wniosku czy termin przekazywania dotacji beneficjentom. Nie są to bowiem kwestie o charakterze materialnoprawnym, a więc dotyczące przesłanek materialnych ustalenia i rozliczenia dotacji.

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 XXXIII/288/20 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce na terenie Miasta Świętochłowice.

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