

P.T. Pięstka  
- pomyśl o umieszczeniu  
w BIP  
28.12.11. *Ch.*

**Uchwała Nr 37/156/2011**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
z dnia 24 listopada 2011 r.

**w składzie**

1. Ryszard Paweł Krawczyk	8. Bogusław Wenus
2. Beata Kaczmarek	9. Grażyna Kos
3. Iwona Kopczyńska	10. Barbara Polowczyk
4. Anna Kaźmierczak	11. Paweł Dobrzyński
5. Wojciech Newereńczuk	12. Małgorzata Michałek
6. Agnieszka Kamyczek - Maszewska	13. Roman Drozdowski
7. Józefa Lucyna Michejda	

Po rozpoznaniu w dniu 24 listopada 2011 roku Uchwały Nr XI/80/2011 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 28 lipca 2011 roku w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Gminy Stryków, doręczonej RIO w Łodzi w dniu 27 października 2011 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

**Kolegium uchwala, co następuje:**

Stwierdza nieważność Uchwały Nr XI/80/2011 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 28 lipca 2011 roku w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Gminy Stryków - z powodu naruszenia prawa t.j. art. 60 ust. 1 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 ( Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.) poprzez nieuprawnione określenie trybu udzielania dotacji, kontroli i rozliczenia dotacji oraz zmianę zasady ustawowej, zgodnie z którą dotacja celowa przysługuje na każde dziecko objęte opieką w żłobku.

## UZASADNIENIE

W dniu 28 lipca 2011 roku Rada Miejska w Strykowie podjęła Uchwałę nr XI/80/2011, w której określiła wysokość i zasady ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Gminy Stryków, zwanej dalej uchwałą. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 27 listopada 2011 roku. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały, zapraszając na posiedzenie w dniu 24 listopada 2011 roku przedstawicieli jednostki. W posiedzeniu Kolegium uczestniczył Pan Radosław Zaborowski – Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich i Społecznych – Kierownik USC w Urzędzie Miasta w Strykowie – przedstawiciel jednostki.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano: art.60 ust.2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2011 roku nr 45, poz.235), art.221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz.1240 ze zm.) oraz art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wskazuje, że przywołany w podstawie prawnej uchwały art.221 ustawy o finansach publicznych odnosi się do podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. Zatem wskazany w podstawie prawnej uchwały przepis dotyczy wyłącznie dotacji celowych udzielanych dla podmiotów określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w oparciu o ustawę o finansach publicznych. Natomiast dotacja celowa dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce jest dotacją przyznawaną na podstawie przepisów ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3.

W toku badania przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że regulacje w niej zamieszczone nie wypełniają dyspozycji wynikającej z przepisu art.60 ust.1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego określonego w ust.2 w przytoczonego przepisu prawa. Zgodnie z art.60 ust.1 cytowanej powyżej ustawy, podmioty prowadzące żłobki lub kluby dziecięce mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym dotację celową z budżetu gminy. Jeżeli gmina zdecyduje się dotować takie podmioty, to rada powinna określić w drodze uchwały wysokość i zasady ustalania dotacji celowej. Zatem delegacja ustawowa dla rady gminy ogranicza się jedynie do określenia wysokości i zasad ustalania dotacji celowej, a regulacje dotyczące innych zagadnień nie powinny być w niej zamieszczone.

Zagadnienia wykraczające poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art.60 ust.2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, w ocenie Kolegium zawarte zostały przez Radę Miejską w Strykowie w §§ 2, 3, 4, 5, 6 ust.1, ust.4, ust.5, ust.6 i § 7 badanej uchwały. Nie można bowiem zaliczyć do określenia wysokości i zasad ustalania dotacji, zagadnień dotyczących trybu udzielania dotacji (§2 ust.1 i 2 uchwały – treść wniosku o udzielenie dotacji i termin jego złożenia, §4 – warunek udzielania dotacji, §6 ust.1 – sposób przekazywania dotacji, §6 ust.4 – wstrzymanie dotacji), kontroli (§5 – nałożenie na Burmistrza



zku sprawdzenia danych wynikających z wniosku), sposobu i terminu rozliczania dotacji (§6 ust.5 uchwały) a także przeznaczenia dotacji (§3 uchwały). Do kompetencji organu stanowiącego, wynikających z art.60 ust.2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, zdaniem Kolegium należy wyłącznie określenie wysokości dotacji oraz zasad jej ustalania. W odniesieniu do dotacji celowej, o której mowa w art. 60 przytoczonej ustawy, brak jest przepisów regulujących trybu udzielania dotacji, kontroli udzielonych dotacji czy zasad ich rozliczania, brak też jest upoważnienia dla regulowania tych zagadnień w drodze aktu prawa miejscowego, zatem w tej materii będą miały zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych, w szczególności art.250 przytoczonej ustawy. Zgodnie z art.250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych – jeżeli odrębne przepisy nie określają trybu i zasad udzielania dotacji celowej lub rozliczania tej dotacji to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego udzielający tej dotacji, jest obowiązany zawrzeć umowę, która określi w szczególności:

- wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji,
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin zwrotu nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w ustawie o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w granicach ustawowego upoważnienia nie mieści się również zapis § 7 badanej uchwały, z którego wynika, że w przypadku gdy zabezpieczone w budżecie Gminy Stryków środki finansowe nie pozwolą na udzielenie dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce w danym roku, przeprowadza się postępowanie konkursowe w celu wyłonienia podmiotów, którym Burmistrz Miasta – Gminy Stryków zleci organizację opieki nad dzieckiem do lat 3 w formie żłobka, klubu dziecięcego lub opiekuna dziennego. Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, iż w przywołanym przepisie Rada z jednej strony zdecydowała, że podmiotom prowadzącym żłobki lub kluby dziecięce przysługiwać będzie dotacja celowa z budżetu po spełnieniu określonych warunków, z drugiej zaś strony wprowadziła zapis, który może faktycznie pozbawić dotacji podmioty uprawnione do jej otrzymania. Przy takim zapisie uchwały rodzi się pytanie, który z podmiotów spełniających wszystkie nałożone uchwałą warunki, zostanie pozbawiony dotacji w sytuacji gdy w budżecie nie zostaną zapewnione środki na dotacje dla wszystkich uprawnionych.

Nadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zwraca uwagę na zapis §1 ust.3 badanej uchwały, w którym Rada Miejska w Strykowie przyjęła, że dotacja będzie udzielona „wyłącznie za dziecko objęte opieką, będące mieszkańcem Gminy Stryków”. Za niedopuszczalne w ocenie Kolegium, należy uznać objęcie dotacją dzieci, będących wyłącznie mieszkańcami Gminy Stryków. Podkreślenia ponownie wymaga, treść art.60 ust.1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, z którego wynika, że dotacja, jeżeli będzie udzielana, ma być przekazana na każde dziecko objęte opieką, nie czyniąc w tym zakresie żadnych wyjątków. Zatem Rada Miejska w Strykowie, przyjmując - przy udzielaniu dotacji - kryterium zamieszkania dzieci, dokonała w sposób nieuprawniony zmiany ustawowej zasady wynikającej

z przytoczonego przepisu.

Kolegium Regionalnej Izby podkreśla również, że w przedmiotowej uchwale znalazły się pojęcia niejasne jak również zapisy powodujące wątpliwości interpretacyjne. I tak w § 5 ust.2 Rada Miejska w Strykowie wprowadziła pojęcie „nierzetelności wniosku” a w §6 ust. 1 uchwały, pojęcie „dzieci faktycznie uczęszczających”, jak również zapis, że „dotacja o której mowa w §1 będzie przekazywana z dołu w transzach miesięcznych (...)”. Biorąc pod uwagę wysokość kwoty określoną w §1 ust.1 i 2 uchwały, można domniemywać, iż intencją Rady było ustalenie miesięcznych kwot dotacji. Powstają jednak wątpliwości w tym zakresie z uwagi na zapis § 6 ust. 1 uchwały zgodnie z którym dotacja o której mowa w §1 przekazywana będzie z dołu, w transzach miesięcznych. Słowo transza definiowane jest bowiem jako jedna z części jakiejś całości, partia czegoś (słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych Władysława Kopalińskiego). Takie rozumienie słowa transza może prowadzić do wniosku, że dotacja ustalona w §1 będzie dzielona proporcjonalnie do ilości miesięcy i przekazywana w częściach.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla adresata była zrozumiała. Przepisy prawa miejscowego muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Uchwała rady podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, będąca aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym.

Mając powyższe Kolegium Izby orzekło, 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.



Prezes RIO w Łodzi  
Ryszard Krawczyk