

Uchwała Nr 26/1618/2015

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 29 grudnia 2015 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 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

w § 3 ust. 1 wyrażenia w brzmieniu *do ukończenia przez nie 3 roku życia* oraz § 5 uchwały Nr VII/41/2015 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów, z powodu naruszenia przepisu prawa wskazanego w treści uzasadnienia.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 30 listopada 2015 roku, Rada Miejska Ostrzeszów powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 ( Dz. U. z 2013 poz. 1457 z późn. zm. ) postanowiła o wysokości, zasadach ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr VII/41/2015 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 30 kwietnia 2015 roku, z powodu naruszenia prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 29 grudnia 2015 roku.

Rozpatrując sprawę w dniu 29 grudnia 2015 r., Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1457, z późn. zm.) w art. 60 ust. 1 przewiduje, że podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy 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. W myśl art. 60 ust. 2 ustawy, wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej określa rada gminy w drodze uchwały.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska określiła wysokość miesięcznej dotacji celowej udzielanej przez Miasto i Gminę Ostrzeszów dla podmiotów prowadzących żłobki w kwocie 200 zł oraz w ust. 2 dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce w wysokości 100 zł miesięcznie na każde dziecko objęte opieką.

Oceniając zgodność postanowień uchwały z przepisami prawa, Kolegium Izby ustaliło, że w § 3 ust. 1 zawarta została następująca regulacja: *Dotacja dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce przeznaczona jest na sprawowanie opieki nad dzieckiem do ukończenia przez nie 3 roku życia w szczególności na prowadzenie zajęć opiekuńczo – wychowawczych i edukacyjnych właściwych do wieku dziecka i uwzględniających jego rozwój psychomotoryczny.*

Kolegium wskazuje, że zacytowanym postanowieniem Rada Miejska ograniczyła przyznanie dotacji dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Miasta i Gminy tylko dla dzieci *do ukończenia przez nie 3 roku życia*. To ograniczenie narusza przepis art. 2 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do trzech lat, zgodnie z którym 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.

Wobec powyższego Kolegium uznało, że wskazane wyrażenie zawarte w § 3 w ust. 1 uchwały w sposób istotny narusza art. 2 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 i stwierdziło jego nieważność.

W § 5 uchwały Rada Miejska Ostrzeszów zamieściła postanowienie o treści: *Organowi dotującemu przysługuje prawo kontroli żłobków i klubów dziecięcych pod względem prawidłowości wykorzystania dotacji na zasadach określonych w Ustawie o finansach publicznych.* Przytoczona powyżej regulacja wykracza poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Przepis art. 60 ust. 2 ustawy obliguje radę gminy jedynie do:

- wysokości i zasad ustalania dotacji celowej,
- zasad rozliczania dotacji celowej.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu stoi na stanowisku, że na podstawie upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy w art. 60 ust. 2 powołanej wyżej ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Rada nie miała uprawnień do stanowienia w zakresie regulacji kontrolnych. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym.

Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

W ocenie Kolegium opisane uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa i skutkują stwierdzeniem nieważności w tej części uchwały.

Wskazać należy, iż kompetencje nadzorcze (kontrolne) wójta, burmistrza, prezydenta wynikają z mocy przepisów art. 54-57 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Ustawa określa szczegółowe zasady prowadzonego nadzoru. Zgodnie z art. 54 ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki. Nadzór ten stosownie do uregulowań art. 55 ust. 1 sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały.

Natomiast w przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach w organizacji i funkcjonowaniu żłobka, klubu dziecięcego lub sprawowanej opieki przez dziennego opiekuna, wójt, burmistrz lub prezydent miasta prowadzi czynności nadzorcze także poza planem nadzoru, o którym mowa w ust. 1 (ust. 2). W art. 56 i 57 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 szczegółowo określony został tryb dokonywania czynności nadzorczych i konsekwencje podmiotu prowadzącego żłobek klub dziecięcy w przypadku nieusunięcia w wyznaczonym terminie nieprawidłowości.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przy sposobności Kolegium Izby wskazuje, iż nie został dochowany termin przedłożenia przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej do nadzoru (uchwała została podjęta w dniu 30 kwietnia 2015 roku, wpłynęła do Izby w dniu 30 listopada 2015 rok). Zgodnie z art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wójt przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. Przedłożenie uchwały do organu nadzoru zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy winno nastąpić w ciągu 7 dni od dnia podjęcia uchwały.



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu

*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.

