

Wielk.2011.294.4761

**UCHWAŁA Nr 19/1533/2011
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU**

z dnia 28 września 2011 r.

(Poznań, dnia 2 listopada 2011 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 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka

nieważność uchwały Nr XII/162/2011 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 2 września 2011 roku w sprawie wysokości i zasad ustalenia dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Miasta Kalisza, jako podjętej sprzecznie z prawem.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 6 września 2011 roku, Rada Miejska Kalisza powołując się na przepisy art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 60 ust.2 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi do lat 3 oraz art.221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych określiła wysokości i zasady ustalenia dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Miasta Kalisza.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) zawiadomiła przedstawiciela Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XII/162/2011 Rady Miejskiej, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 28 września 2011 roku.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235) w art. 60 ust. 1 przewiduje, że podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym dotację celową z budżetu gminy. W art. 60 ust. 2 ustawy postanowiono, że wysokość i zasady ustalania dotacji celowej określa rada gminy w drodze uchwały.

W § 1 ust. 1 i 2 uchwały Nr XII/162/2011 z dnia 2 września 2011 r. Rada Miejska Kalisza ustaliła wysokość dotacji celowej udzielanej przez Miasto Kalisz dla podmiotów prowadzących na obszarze Miasta żłobki na poziomie 400 zł na każde dziecko objęte opieką, a dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce - 150 zł na każde dziecko objęte opieką. Kolegium podnosi, iż Rada nie określiła jednak na jaki okres przysługiwała będzie ustalona przez nią kwota dotacji. Z uwagi na wysokość kwoty można domniemywać jedynie, że intencją Rady było ustalenie miesięcznych kwot dotacji. Takie rozumowanie potwierdza uzasadnienie do uchwały.

Jednakże uzasadnienie zostało sporządzone przez organ wykonawczy (tu: Prezydenta Miasta Kalisza) i nie jest częścią integracyjną uchwały. Powstają wątpliwości w tym zakresie w kontekście postanowień § 5 ust. 1 badanej uchwały o przekazywaniu dotacji, o której mowa w § 1, w transzach miesięcznych. Definicja słowa "transza" (jedna z części jakiejś całości, partia czegoś), może prowadzić do wniosku, iż dotacja ustalona w § 1 - odpowiednio 400 zł i 150 zł - będzie dzielona proporcjonalnie do ilości miesięcy i przekazywana w częściach. Kolegium wskazuje, że przepisy uchwały będącej aktem prawa miejscowego powinny być zredagowane w sposób jasny, wyczerpujący, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego z prawem luzu interpretacyjnego, zrozumiałe dla przeciętnego adresata. Badana uchwała nie spełnia tych wymogów, gdyż na podstawie jej zapisów nie można jednoznacznie ustalić jakiego okresu dotyczyć ma dotacja.

Z treści § 2 ust.3 wynika, iż dotacji celowej udziela się pod warunkiem:

- 1) ustalenia przez podmiot prowadzący żłobek opłaty za pobyt dziecka, pobieranej od rodziców (opiekunów prawnych) w wysokości nie przekraczającej 600 zł miesięcznie,
- 2) ustalenia przez podmiot prowadzący klub dziecięcy opłaty za pobyt dziecka, pobieranej od rodziców (opiekunów prawnych) w wysokości nie przekraczającej 350 zł miesięczni.

Powyższa regulacja, w ocenie organu nadzoru, jest daleko posuniętą ingerencją w działalność podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce, wykraczająca poza regulacje wynikające z art.60 ust.2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3.

W postanowieniu § 3 ust. 1 uchwały, Rada ustaliła termin składania wniosków o dotacje, nie później, niż do dnia 15 grudnia roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W § 3 ust.2 Rada zapisała, iż w przypadku niewykorzystania całości środków przeznaczonych w budżecie Miasta Kalisza przez podmioty prowadzące żłobki i kluby dziecięce, wnioski mogą być składane w drugim terminie do dnia 30 kwietnia roku, na który ma być udzielona dotacja. W świetle powyższego, Rada nie określiła w uchwale terminu złożenia w 2011 r. wniosku o udzielenie dotacji. Kolegium w tym zakresie, nie podziela stanowiska przedstawiciela Miasta, który stwierdził, iż dotacje udzielane na podstawie badanej uchwały mają zastosowanie od 2012 roku, a w budżecie Miasta Kalisza w 2011r. nie zaplanowano żadnych środków na ten cel. Zdaniem Kolegium, zapis w § 3 ust.1 w kontekście zapisu w § 7 uchwały nie potwierdza tego stanowiska.

W § 7 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Z uwagi na powyższe ma także zastosowanie do 2011 roku. Taka regulacja jest uregulowaniem niekompleksowym, budzącym wątpliwości co do stosowania pozostałych zasad przyznawania dotacji celowej.

Przepisy art.60 ust.1 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. stanowią, że dotacja jest na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, bez względu w jakim terminie podmiot złoży wniosek o dotację. Z tego powodu, zapisy w § 3 ust.1 i § 3 ust.2 teże uchwały w zakresie wskazania przez Radę terminu do składania wniosków o dotacje, naruszają powyższe przepisy ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Dotacja przysługuje na każde dziecko i nie można uzależnić jej udzielenia od daty złożenia wniosku.

Zapis § 3 ust. 4 uchwały stanowiący, iż w przypadku, gdy zabezpieczone w budżecie Miasta Kalisza środki finansowe nie pozwolą na udzielenie dotacji w danym roku dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce, które złożyły wniosek określony w ust.1, przeprowadza się postępowanie konkursowe w celu wyłonienia podmiotów, którym Prezydent Miasta Kalisza zleci organizację opieki nad dzieckiem do lat 3 w formie żłobka lub klubu dziecięcego, w ocenie organu nadzoru nie jest dopuszczalny. Przyznając podmiotom prowadzącym żłobki i kluby dziecięce prawo do otrzymania dotacji na zasadach określonych w uchwale, Rada jednocześnie wprowadziła zapis mogący pozbawić dotacji podmioty uprawnione do jej otrzymania, (a więc mimo spełnienia warunków przewidzianych uchwałą), z powodu niezapewnienia w budżecie odpowiednich środków. Realizacja tej zasady wymagałaby dokonania wyboru na nieokreślonych warunkach podmiotów, którym dotacja zostanie przyznana, a którym nie. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym. Skoro Rada podjęła uchwałę w trybie art. 60 ust. 2 ww. ustawy, to tym samym przyznała uprawnienie do otrzymania dotacji przez właściwe podmioty na każde dziecko. Tym samym niewykluczona jest sytuacja, że budżet gminy będzie musiał ulec korekcie w wyniku zmiany liczby dzieci objętych opieką, co wpłynie na zmianę wysokości dotacji przeznaczonych na ten cel.

W § 5 ust.1 uchwały, Rada postanowiła, że dotacja będzie przekazywana z dołu, w transzach miesięcznych w zależności od dzieci faktycznie uczęszczających w miesiącu poprzedzającym przekazanie transzy - do 10 dnia następnego miesiąca.

W § 5 ust. 2 Rada zapisała, że podmiot, o którym mowa w § 1 przedkłada wniosek o wypłatę miesięcznej transzy dotacji wraz z listą obecności dzieci podpisaną przez rodziców (opiekunów prawnych).

W § 3 ust. 3 znalazł się zapis, iż dotacja będzie pomniejszana o 1/20 za każdy dzień nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym.

W świetle powyższego, Rada z jednej strony zdecydowała, że dotacja będzie przysługiwała na dzieci uczęszczające do żłobka, klubu dziecięcego, a drugiej strony uznała, że dotacja ma przysługiwać na dziecko obecne w żłobku lub klubie dziecięcym wg listy obecności i to podpisanej przez rodziców (opiekunów prawnych).

W ocenie Kolegium pojęcia "uczęszczający" i "obecny" nie są tożsame. To, że dziecko uczęszcza do żłobka lub klubu dziecięcego wcale nie oznacza, że jest tam zawsze obecne. Pojęcie uczęszczający winno się odnosić do dzieci zapisanych i objętych opieką w żłobku lub klubie dziecięcym. Zdaniem organu

nadzoru, brak jest podstaw do pomniejszenia dotacji o 1/20 za każdy dzień nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym.

Prawdą jest, że Rada w ogóle nie musiała ustalać wysokości oraz zasad ustalania dotacji dla prowadzących żłobki lub kluby dziecięce, gdyż dotacje te nie są obligatoryjne, o czym świadczy użyty w art.60 ust.1 ustawy zwrot "mogą otrzymywać". Skoro jednak Rada zdecydowała, że z budżetu Miasta Kalisza takie dotacje będą udzielane, to winny one być przyznawane - zgodnie z dyspozycją art.60 ust.1 ustawy - na każde dziecko danej społeczności lokalnej objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym (czyli do niego uczęszczające).

W podstawie prawnej Rada powołała przepis art. 221 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 221 odnosi się do podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, co nie jest tożsame z kręgiem podmiotów, które mogą otrzymywać dotacje, o których mowa w badanej uchwale.

Na koniec należy zauważyć, że 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.

Powyższe uzasadnia twierdzenie, że uchwała Rady Miejskiej Kalisza narusza wskazane przepisy ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

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

Uchwała Nr XII/162/2011
Rady Miejskiej Kalisza
z dnia 2 września 2011 r.

**w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki
lub kluby dziecięce na obszarze Miasta Kalisza**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45 poz. 235) oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U.Nr 157,poz. 1240 z późn. zm.), uchwała się co następuje:

§ 1.

1. Ustala się wysokość dotacji celowej udzielanej przez Miasto Kalisz dla podmiotów prowadzących żłobki na obszarze Miasta Kalisza w wysokości 400,00 zł (słownie: czterysta złotych 00/100) na każde dziecko objęte opieką.
2. Ustala się wysokość dotacji celowej udzielanej przez Miasto Kalisz dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce na obszarze Miasta Kalisza w wysokości 150,00 zł (słownie: sto pięćdziesiąt złotych 00/100) na każde dziecko objęte opieką.

§ 2.

1. Dotacja celowa przeznaczona jest na sprawowanie opieki - nad dzieckiem do lat 3 zamieszkałym na terenie Miasta Kalisza – przez żłobek lub klub dziecięcy.
2. Dotacji celowej udziela się pod warunkiem zapewnienia przez podmiot, o którym mowa w ust.1 opieki na dzieckiem w formie żłobka w wymiarze 10 godzin dziennie, a w formie klubu dziecięcego w wymiarze 5 godzin dziennie.
3. Dotacji celowej udziela się pod warunkiem:
 - 1) ustalenia przez podmiot prowadzący żłobek opłaty za pobyt dziecka, pobieranej od rodziców (opiekunów prawnych) w wysokości nie przekraczającej 600 zł miesięcznie,
 - 2) ustalenia przez podmiot prowadzący klub dziecięcy opłaty za pobyt dziecka, pobieranej od rodziców (opiekunów prawnych) w wysokości nie przekraczającej 350 zł miesięcznie.

§ 3.

1. Osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej - prowadzące na obszarze Miasta Kalisza żłobki lub kluby dziecięce - przedstawiają Prezydentowi Miasta Kalisza, nie później niż do dnia 15 grudnia roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, wnioski zawierający:

- 1) zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych,
- 2) oświadczenia rodziców (opiekunów prawnych) z deklaracją zapisu dziecka do żłobka lub klubu dziecięcego,
- 3) liczbę dzieci, które mają być objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego,
- 4) nazwę i numer rachunku bankowego, na który ma być przekazywana dotacja,
- 5) zobowiązanie do informowania organu dotującego o zmianach:

- a) numeru konta bankowego na który ma być przekazywana dotacja,
- b) nazwy lub imienia i nazwiska podmiotu prowadzącego żłobek lub klub dziecięcy,
- c) miejsca prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego,

2. W przypadku niewykorzystania całości środków przeznaczonych w budżecie Miasta Kalisza przez podmioty prowadzące żłobki i kluby dziecięce, wnioski mogą być składane w drugim terminie do dnia 30 kwietnia roku, na który ma być udzielona dotacja. Informacja o wysokości udzielonych dotacji w pierwszym terminie oraz o środkach niewykorzystanych na ten cel zostanie podana przez Prezydenta Miasta Kalisza do publicznej wiadomości na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Kaliszu.

3. O dacie złożenia wniosku decyduje data jego wpływu do Prezydenta Miasta Kalisza.

4. W przypadku, gdy zabezpieczone w budżecie Miasta Kalisza środki finansowe nie pozwolą na udzielenie dotacji celowych w danym roku dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce, które złożyły wniosek określony w ust. 1, przeprowadza się postępowanie konkursowe w celu wyłonienia podmiotów, którym Prezydent Miasta Kalisza zleci organizację opieki nad dzieckiem do lat 3 w formie żłobka lub klubu dziecięcego.

§ 4.

1. Udzielanie dotacji poprzedzone będzie sprawdzeniem przez Prezydenta Miasta Kalisza danych opisanych w § 3 ust. 1.

2. W przypadku złożenia wniosku zawierającego braki formalne Prezydent Miasta Kalisza wezwie do jego uzupełnienia w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania.

3. Nie uzupełnienie wniosku w terminie określonym w ust. 2 powoduje jego odrzucenie.

§ 5.

1. Dotacja, o której mowa w § 1 będzie przekazywana z dołu, w transzach miesięcznych w zależności od liczby dzieci faktycznie uczęszczających w miesiącu poprzedzającym przekazanie transzy - do 10 dnia następnego miesiąca,

2. Podmiot, o którym mowa w § 1 przedkłada wniosek o wypłatę miesięcznej transzy dotacji wraz z listą obecności dzieci podpisaną przez rodziców (opiekunów prawnych).

3. Dotacja będzie pomniejszana o 1/20 za każdy dzień nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym.

4. Dotacja za kolejny miesiąc zostanie wstrzymana w przypadku, gdy podmiot, o którym mowa w ust. 2 nie przedłoży wniosku o wypłatę miesięcznej transzy dotacji wraz z listą obecności dzieci podpisaną przez rodziców (opiekunów prawnych) lub jeśli podmiot zostanie wykreślony z rejestru żłobków i klubów dziecięcych

5. Ostateczne rozliczenia dotacji za okres roczny nastąpi w terminie do 10 stycznia roku następnego po roku, w którym została udzielona dotacja.

§ 6.

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Kalisza.

§ 7.

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Uzasadnienie
do Uchwały Nr XII/162/2011
Rady Miejskiej Kalisza
z dnia 2 września 2011 r.

**w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki
lub kluby dziecięce na obszarze Miasta Kalisza**

W dniu 4 kwietnia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Ustawa ta wprowadza szereg zmian w zasadach funkcjonowania żłobków. Zgodnie z art. 60 podmioty prowadzące żłobki i kluby dziecięce (osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej) mogą otrzymywać na każde dziecko objęte opieką dotację celową z budżetu gminy.

Wysokość dotacji celowej ze strony Miasta wynosić będzie miesięcznie 400 zł za każde dziecko objęte 10 –godzinną opieką w żłobku i 150 zł za każde dziecko objęte 5–godzinną opieką w klubie dziecięcym. Podobnie, jak w żłobkach prowadzonych przez Miasto Kalisz rodzice wnoszą odpłatność za pobyt dziecka w żłobku i jego wyżywienie. W celu stworzenia wszystkim rodzinom podobnych szans do korzystania z różnych form opieki nad dzieckiem niezbędne jest ograniczenie wysokości opłat pobieranych od rodziców za pobyt dziecka w żłobku, bądź klubie dziecięcym przez prowadzącego taką placówkę. Dlatego dotacja na dziecko jest możliwa przy opłacie rodziców za pobyt dziecka w żłobku do kwoty 600 zł i za pobyt dziecka w klubie dziecięcym do kwoty 350 zł.

Od kilku lat obserwujemy nadwyżkę chętnych do zapisania dzieci do żłobków. Wysokość planowanej dotacji powinna zachęcić potencjalnych chętnych do tworzenia miejsc w prywatnych placówkach, dzięki czemu problem braku miejsc powinien zostać lepiej rozwiązany.

Art. 60 ust. 2 stanowi, że wysokość zasady ustalania dotacji celowej określa Rada Miejska w drodze uchwały. Zasadne jest więc podjęcie przedmiotowej uchwały.

