

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

Uchwała nr 23/36/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 13 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity- Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

o r z e k a n i e w a ż n o ś ć

§ 4 ust. 1 uchwały Nr XLVII.308.2022 Rady Miejskiej w Ujeździe z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy Ujazd w części dotyczącej zapisu „Odsetki naliczane są od dnia doręczenia wezwania do zwrotu nienależnie pobranej kwoty” z powodu naruszenia art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1324) oraz art. 252 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

U z a s a d n i e n i e

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 28 czerwca 2022 r. doręczono uchwałę nr XLVII.308.2022 Rady Miejskiej w Ujeździe z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy Ujazd, w której treści przywołując w podstawie prawnej postanowienia art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 oraz art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określono regulacje dotyczące zasad ustalania oraz rozliczania dotacji stanowiąc m. in. w brzmieniu § 4 ust. 1 jak poniżej:

§ 4. 1. W przypadku stwierdzenia przez organ dotujący, że dotacja została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, kwota nienależnie pobrana podlega zwrotowi wraz z odsetkami jak od zaległości podatkowych. Odsetki naliczane są od dnia doręczenia wezwania do zwrotu nienależnie pobranej kwoty.

W posiedzeniu Kolegium brali udział przedstawiciele Gminy Ujazd prawidłowo zawiadomionej, którzy w złożonych wyjaśnieniach m. in. podnieśli, iż przyjęty zakres regulacji § 4 uchwały w całości bazował na brzmieniu, które zostało zaczerpnięte z zapisów innej uchwały jednostki samorządu terytorialnego.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy działają na podstawie i w granicach prawa, co wynika z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej- Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. W świetle powyższego każda norma kompetencyjna musi być realizowana w sposób ścisły i niedopuszczalne jest jakiegokolwiek dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Kolegium zwraca uwagę, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym jak również ustaw szczególnych stanowiących podstawę określonej sfery regulacji przez organ stanowiący gminy wyraźnie określają przedmiot przyznanych kompetencji, zatem wydanie aktu wykraczającego 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. naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/OI 153/18).

Stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi 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, natomiast zgodnie z normą kompetencyjną określoną w treści dyspozycji art. 60 ust. 2 cyt. ustawy, 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. Jak stanowi następnie ust. 3 w uchwale, o której mowa w ust. 2, może zostać określone, że dotacja, o której mowa w ust. 1, może zostać przyznana również na dzieci zamieszkałe na terenie innej gminy niż gmina przyznająca dotację.

Na tle powołanej sfery norm kompetencyjnych wskazać należy, że w myśl art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Zasady dotyczące zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego uregulowane zostały w ustawie o finansach publicznych, w tym w przepisie art. 252 ust. 1 powołanej ustawy stanowiącym, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub w pkt 2.

Następnie zgodnie z ust. 6 powołanego art. 252 ustawy odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

- 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;
- 2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Jak wynika z ustalonego stanu, w postanowieniach § 4 ust. 1 uchwały nr XLVII.308.2022 Rady Miejskiej w Ujeździe z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy Ujazd, w części dotyczącej zapisu „Odsetki naliczane są od dnia doręczenia wezwania do zwrotu nienależnie pobranej kwoty” zawarto regulacje dotyczące terminów naliczania odsetek modyfikując zasady określone ustawą o finansach publicznych, co wykracza poza zakres kompetencyjny kształtowania sfery regulacji w akcie prawa miejscowego podjętym na podstawie art. 60 ust. 2 stawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3.

Rozstrzygając o prawnych podstawach kształtowania treści aktu prawa miejscowego wskazać w tym miejscu również należy, iż przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania takiego aktu podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w delegacji ustawowej nie jest upoważniony do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt I SA/Gd 663/11).

W tym stanie Kolegium stwierdza, że § 4 ust. 1 uchwały Nr XLVII.308.2022 Rady Miejskiej w Ujeździe z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy Ujazd w części dotyczącej zapisu „Odsetki naliczane są od dnia doręczenia wezwania do zwrotu nienależnie pobranej kwoty” istotnie narusza art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz art. 252 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje - na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki