



Uchwała Nr 236/XIX/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 5 sierpnia 2021 r.

**w sprawie zarządzenia Nr 2173/2018 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 25 września 2018 r.
w sprawie: ustalenia wysokości i zasad przyznawania oraz rozliczania dotacji celowej dla
podmiotów prowadzących żłobki na terenie miasta Katowice**

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 2021 r. poz. 1372) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** zarządzenia Nr 2173/2018 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 25 września 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie miasta Katowice **w części:**

- obejmującej § 2 zarządzenia - zdanie pierwsze, drugie, piąte i szóste,
- załącznika nr 1 do ww. zarządzenia, tj. „Wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu miasta Katowice, na rok.....” – w części dotyczącej zapisu: „Jednocześnie oświadczam, że:

- a) nie zalegam z płatnościami na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- b) nie zalegam z płatnościami na rzecz Urzędu Skarbowego,
- c) nie zalegam z płatnościami na rzecz miasta Katowice”

z powodu istotnego naruszenia prawa - art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 75), polegającego na:

- a) nieuprawnionym ograniczeniu kręgu podmiotów ubiegających się o dotację w stosunku do podmiotów określonych w uchwale nr LVIII/1207/18 Rady Miasta Katowice z dnia 26 lipca 2018r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących

żłobki na terenie miasta Katowice do podmiotów niezależających wobec ZUS, Urzędu Skarbowego oraz budżetu miasta Katowice oraz

b) uwarunkowaniu przyznania dotacji od złożenia wniosku w określonym terminie.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Zarządzenie Nr 2173/2018 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 25 września 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie miasta Katowice zostało doręczone do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 21 lipca 2021r. (w odpowiedzi na pismo nr WA-0712/97/21 Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 16 lipca 2021r. skierowane do Prezydenta Miasta Katowice).

W związku z wątpliwościami dotyczącymi ww. zarządzenia, w dniu 22 lipca 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwałą nr 226/XVIII/2021 wszczęło postępowanie nadzorcze. Ponadto, w celu wyjaśnienia wątpliwości, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), w dniu 26 lipca 2021 r. pismem nr WA-0712/100/21 skierowano zapytania do Prezydenta Miasta Katowice. Odpowiedź podpisana przez Wiceprezydenta Miasta Katowice, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 3.08.2021 r. - pismo nr PS-II.3153.40.2021.AB z dnia 2.08.2021 r.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 5 sierpnia 2021 roku, o terminie którego powiadomiono Prezydenta Miasta Katowice z pouczeniem, że w posiedzenia odbywają się w sposób zdalny i w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu uczestniczyli przedstawiciele Miasta Katowice, posiadający stosowne pełnomocnictwa Prezydenta Miasta.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem, w tym złożonymi wyjaśnieniami pisemnymi, oraz po wysłuchaniu przedstawicieli Miasta, Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje:

Zarządzenie Nr 2173/2018 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 25 września 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie miasta Katowice zostało wydane w wykonaniu uchwały nr LVIII/1207/18 Rady Miasta Katowice z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalanie oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie miasta Katowice (uchwała podlegała badaniu nadzorczemu przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w 2018r.).

Zarządzenie zostało przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 21 lipca 2021 r., na pisemny wniosek Regionalnej Izby Obrachunkowej. Jak wynika z ustnych wypowiedzi przedstawicieli Miasta, przedstawionych na posiedzeniu Kolegium w dniu 5 sierpnia 2021r., nieprzekazanie zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym było wynikiem przeoczenia, a nie celowego, świadomego działania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uznało, że zarządzenie Nr 2173/2018 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 25 września 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie miasta Katowice zawiera uregulowania dot. zasad przyznawania dotacji, które mieszczą się w dyspozycji art. 11 ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tym samym zarządzenie w tej części podlega nadzorowi Izby.

W § 2 badanego zarządzenia nr 2173/2018 Prezydenta Miasta Katowice zawarto następującą treść:

„ Warunkiem przyznania dotacji na rok 2018 oraz na lata kolejne jest złożenie wniosku o udzielenie dotacji celowej z budżetu miasta Katowice, do dnia 31 sierpnia roku poprzedniego. Możliwe jest ubieganie się o udzielenie dotacji celowej na rok 2018 oraz na lata kolejne w czasie trwania roku budżetowego pod warunkiem zabezpieczenia środków w budżecie miasta Katowice. Dotacja przyznana zostanie od dnia złożenia wniosku przez podmiot. Wniosek stanowi załącznik nr 1 do niniejszego zarządzenia. Podmiot składający wniosek równocześnie podpisuje oświadczenie o nie zaleganiu wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Urzędu Skarbowego oraz budżetu miasta Katowice. Warunkiem podpisania umowy jest dostarczenie przez Podmiot zaświadczeń z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Urzędu Skarbowego o nie zaleganiu wobec w/w”.

Natomiast w uchwale nr LVIII/1207/18 Rady Miasta Katowice z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie miasta Katowice, która była podstawą do wydania zarządzenia wykonawczego, Rada Miasta w § 1 ustaliła, że „osoby fizyczne lub osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, prowadzące na terenie miasta Katowice żłobki i posiadające wpis do Rejestru żłobków i klubów dziecięcych zwane dalej podmiotami mogą ubiegać się o przyznanie dotacji celowej z budżetu Miasta Katowice, zwanej dalej dotacją”. Jak wynika z treści uchwały, Rada Miasta nie wprowadziła, poza zapisem zawartym w § 1, żadnych ograniczeń podmiotowych dla podmiotów ubiegających się o przyznanie dotacji.

Rada Miasta na mocy uchwały upoważniła Prezydenta Miasta do określenia:

- wzoru wniosku o udzielenie dotacji (§ 3.1. uchwały),
- wzoru rozliczenia wykorzystania dotacji oraz dokumentów, które należy dołączyć do przedmiotowego rozliczenia (§ 8 uchwały).

Ponadto, zgodnie z § 12 uchwały jej wykonanie powierzono Prezydentowi Miasta Katowice.

W celu wyjaśnienia wątpliwości, do Prezydenta Miasta skierowano zapytania dotyczące:

- powodów zawarcia w przedmiotowym zarządzeniu dodatkowych zapisów, wykraczających poza zakres wskazany w uchwale nr LVIII/1207/18 Rady Miasta Katowice z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie miasta Katowice,
- podstaw prawnych i powodów określenia w zarządzeniu dodatkowych warunków:
 - a) warunku przyznania dotacji - złożenia wniosku o udzielenie dotacji do dnia 31 sierpnia roku poprzedniego oraz
 - b) warunku podpisania umowy, tj. niezalegania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Urzędu Skarbowego oraz budżetu miasta.

W piśmie nr PS-II.3153.40.2021.AB z dnia 2.08.2021 r., będącym odpowiedzią na ww. pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej, Wiceprezydent Miasta Katowice wskazał, że zgodnie z § 12 uchwały Rada Miasta powierzyła Prezydentowi wykonanie uchwały i „wykonanie przedmiotowej uchwały nie byłoby możliwe bez uszczegółowienia trybu związanego z przekazywaniem i rozliczaniem dotacji”. W odpowiedzi wskazano również, że u podstaw przyjęcia zapisów dot. ustalenia terminu składania wniosków o dotacje (oraz ewentualnie wobec uchybienia terminów, od

posiadanych na ten cel środków w budżecie miasta Katowice) legły przepisy ustawy o finansach publicznych, w tym art. 211 ust.2, art. 212 ust. 1 pkt 2) oraz art. 44 ust.1 pkt 2) i 52 ust.1 pkt 2).

Odnosnie warunku dotyczącego niezalegania wobec ZUS, US w odpowiedzi czytamy: „dotacja celowa zgodnie z ustawą o finansach publicznych podlega szczególnym regułom rozliczania przekazanych środków publicznych, wobec czego udzielenie dotacji musi być związane z weryfikacją podmiotów pod względem ich wiarygodności, wypłacalności i rzetelności w zarządzaniu środkami finansowymi. W przypadku gdy beneficjent dotacji posiada zaległości w opłacaniu należności publicznoprawnych istnieje prawdopodobieństwo, że wykorzystanie środków nastąpiłoby niezgodnie z przeznaczeniem np. na opłacenie zaległości w należnościach publicznoprawnych podmiotu ubiegającego się o dotację”.

Na posiedzeniu Kolegium przedstawiciele miasta potwierdzili powyższe wyjaśnienia, dodatkowo dodali, że przy wprowadzeniu ograniczeń dotyczących niezalegania z płatnościami wobec ZUS, US i budżetu miasta kierowano się ustawą o finansach publicznych. Wskazano również, że zdarzały się sytuacje, gdy środki pochodzące z dotacji „były zajmowane na rzecz zaległości na rzecz urzędów skarbowych”. Zdaniem przedstawicieli miasta postanowienia zawarte w ww. zarządzeniu Prezydenta Miasta Katowice stanowią uściślenie kręgu podmiotów określonego przez organ stanowiący.

W odpowiedzi na zapytanie o rozpatrywanie wniosków o udzielenie dotacji po wyznaczonym terminie przedstawiciel miasta wyjaśnił, że w przeszłości była sytuacja, że jeden ze złożonych po terminie wniosków został rozpatrzony negatywnie z uwagi na brak zaplanowanych środków w budżecie miasta.

Na zapytanie dotyczące charakteru wyznaczonego terminu składania wniosków udzielono została odpowiedź, że termin ma charakter instrukcyjny i może on zostać przywrócony w zależności od posiadanych przez miasto środków.

Wg stanowiska przedstawicieli miasta zarządzenie Prezydenta Miasta Katowice nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Po dokonaniu analizy zapisów objętego badaniem nadzorczym zarządzenia Prezydenta Miasta Katowice oraz udzielonych wyjaśnień Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uznało, że Prezydent Miasta Katowice w sposób nieuprawniony:

- 1) ograniczył krąg podmiotów mogących ubiegać się o dotację w stosunku do podmiotów określonych w uchwale nr LVIII/1207/18 Rady Miasta Katowice z dnia 26 lipca 2018r. w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących

żłobki na terenie miasta Katowice do podmiotów niezalegających wobec ZUS, Urzędu Skarbowego oraz budżetu miasta Katowice.

Zgodnie z treścią art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (obecnie t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 75) podmioty, o których mowa w art. 8 ust.1, prowadzące żłobek mogą otrzymywać na dziecko objęte opieką w żłobku dotację celową z budżetu gminy. Stosownie do art. 60 ust. 2 ww. 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 czytamy np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedzibą w Poznaniu z dnia 11 czerwca 2019 r. (III SA/Po 142/19) *wskazane ustawowe określenie: "zasad ustalania oraz rozliczania dotacji" oznacza przy tym 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.*

Wobec powyższego określenie kręgu podmiotów, które mogą ubiegać się o dotację oraz dokumentów, na podstawie jakich dotacja będzie przyznawana (zaświadczenia o niezaleganiu wobec ZUS, US) winno być uregulowane przez Radę Miasta w akcie prawa miejscowego, jakim niewątpliwie jest uchwała Nr LVIII/1207/18 Rady Miasta Katowice. Prezydent Miasta nie miał kompetencji do warunkowania udzielania dotacji/zawierania umowy od dodatkowych kryteriów podmiotowych, których nie określiła Rada Miasta.

Tym samym Prezydent naruszył przepis art. 60 ust. 2 ww. ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 oraz przekroczył upoważnienia wynikające z uchwały Rady Miasta.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w orzecznictwie podkreśla się, iż naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał należy do istotnych naruszeń przepisów (przykładowo: wyrok III SA/Kr 302/2018, w którym odniesiono się do wyroku NSA z dnia 11.02.1998 r. , II SA/Wr 1459/97);

2) uwarunkował przyznanie dotacji od złożenia wniosku w terminie do 31 sierpnia roku poprzedniego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zwraca uwagę, że w dotychczasowych orzeczeniach sądów administracyjnych, wydanych w odniesieniu do art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 prezentowana jest m.in. teza, że ustawa z 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, odmiennie niż ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, nie wprowadza jako warunku przyznania dotacji terminu złożenia wniosku o dotację, co wynika z faktu, iż dotacja ta jest

dotacją celową, nie zaś podmiotową (przyznawaną na sfinansowanie działalności bieżącej określonych w ustawie podmiotów sprawujących opiekę nad dziećmi). Podmioty te mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie w ciągu roku budżetowego, jeśli realizują zadania, na które dotacja jest przyznawana. A zatem wprowadzenie terminu składania tych wniosków przez beneficjentów jest niedopuszczalne. Powoduje to bowiem ograniczenie podmiotowe dotacji, w sytuacji gdy dotacja ta ma charakter wyłącznie celowy (z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2017 r. sygn.. akt: II GSK 1673/15). W związku z powyższym określanie takiego terminu do składania wniosku nie jest prawidłowe.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach - orzekło, jak w sentencji uchwały.

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