

SŁAWOMIR ZWOLAK

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej. Filia w Stalowej Woli

WADLIWOŚĆ PRAWA MIEJSCOWEGO NA PRZYKŁADZIE UCHWAŁ O DOTACJACH ZWIĄZANYCH Z OPIEKĄ NAD DZIEĆMI

1. WPROWADZENIE

Stanowienie aktów prawa miejscowego służy wykonywaniu zadań własnych poszczególnych jednostek samorządowych¹. Kompetencje do ich ustanawiania mają organy stanowiące działające w imieniu wspólnot samorządowych², co jest wynikiem podstawowych założeń statuujących ich pozycję ustrojową³. Istota samorządu terytorialnego jest oparta na zasadzie decentralizacji, której skutkiem jest przyznanie jednostkom samorządowym dość dużej samodzielności prawotwórczej, rozumianej jako swoboda w tworzeniu norm postępowania w oparciu o zasadę legalizmu, które to normy wiążą określone grupy adresatów i wpływają na ich sytuację podmiotową rozumianą jako zbiór uprawnień i odpowiedzialności w postaci praw i obowiązków⁴. Głównym determinantem samodzielności prawotwórczej samorządu terytorialnego jest ustawa,

¹ A. BARCZAK, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. DOLNICKI, Warszawa 2018, s. 38.

² D. DĄBEK, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 126.

³ I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 470.

⁴ J. PODGÓRSKA-RYKAŁA, *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, «RPEiS» 4/2021, s. 107 i n.

gdyż samodzielność jest zawsze w granicach prawa⁵. W działalności prawodawczej samorządu terytorialnego granice legalizmu związane są przede wszystkim normami konstytucyjnymi i ustawowymi oraz wymogami poprawnej legislacji, które zostały skatalogowane w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁶, które są powszechnie przyjmowanym zbiorem zasad, których przestrzega się w procesie stanowienia aktów normatywnych⁷. Warto w tym miejscu podkreślić, że zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, w myśl którego również samorządowe akty normatywne podlegają standardom określonym w rozporządzeniu, a więc muszą być konstruowane i redagowane w sposób zgodny z zasadami techniki prawodawczej⁸.

Jednym z przejawów kompetencji prawodawczej jednostki samorządu terytorialnego jest wydawanie uchwał dotacyjnych jako wykonawczych aktów prawa miejscowego⁹. Przykładem są uchwały w sprawach przyznawania dotacji celowej na zadania związane z opieką nad dziećmi. Podstawą prawną wydawania tego typu uchwał są przepisy ustawy

⁵ D. KURZYNA-CHMIEL, *Kilka uwag na temat aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. DOLNICKI, Warszawa 2018, s. 414.

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

⁷ A. MACIĄG, *Dyrektywa zakazu powtórzeń a efektywność samorządowych aktów prawa miejscowego*, [w:] *Problemy legislacji administracyjnej*, red. D. DĄBEK, J. ZIMMERMANN, Warszawa 2020, s. 30.

⁸ J. SZLACHETKO, *Uchwała krajobrazowa a zasady techniki prawodawczej. Wybrane problemy*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. DOLNICKI, Warszawa 2018, s. 713 i przywołany tam wyrok WSA w Rzeszowie z 9 marca 2015 r., II SA/Rz 1470/14, «Lex» nr 1810758.

⁹ Jak zauważa D. Dąbek, wszystkie akty prawa miejscowego mają wykonawczy charakter w szerokim tego słowa znaczeniu. Wykonawczy w stosunku do ustawy charakter mają więc zarówno akty określone przez doktrynę mianem „wykonawczych”, jak i akty wydawane na podstawie upoważnień generalnych. Jedne i drugie służą wykonywaniu ustawy w tym znaczeniu, że jedne i drugie muszą być zgodne z celami ustawowych upoważnień i nie mogą przekraczać wyznaczonych przez ustawy granic. D. DĄBEK, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 76 i n.

z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁰. Jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny, dotacja przyznawana określonym w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 podmiotom z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi jest dotacją celową. Oznacza to, że dotacja celowa w odróżnieniu od dotacji podmiotowej służy dofinansowaniu realizacji określonego zadania publicznego przekazanego jej beneficjentowi, nie zaś współfinansowaniu działalności podmiotu realizującego te zadania, co jest typowe dla dotacji podmiotowej¹¹. Środki publiczne przekazywane w ramach dotacji mogą być wykorzystywane wyłącznie na ściśle określony cel¹². Ustawa jasno wskazuje, że dotacja jest udzielana na „dziecko objęte opieką w żłobku”, jednak nie wykazuje katalogu celów, na jaki może być wykorzystana¹³. Dlatego mając na uwadze realizację celu publicznego, wydaje się w pełni uzasadnione, że wskazanie celów przeznaczenia dotacji żłobkowej musi się odbywać przy odwołaniu do ogólnych zadań żłobka i klubu dziecięcego.

Zgodnie z art. 60 ust. 2 u.o.dz. wysokość i zasady udzielania oraz rozliczania dotacji celowej określa rada gminy w drodze uchwały. Z art. 60 ust. 1 u.o.dz.¹⁴ wynika, że podmiotami tychże dotacji, o czym stanowi art. 8 ust. 1 u.o.dz., są: 1. jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne, 2. osoby fizyczne, 3. osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wymienione podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy lub zatrudniające dziennych opiekunów mogą otrzymać na dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy. Jak się w praktyce okazuje, na podstawie przywołanej delegacji ustawowej z przepisu prawa art. 60 ust. 1 u.o.dz. mogą wystąpić problemy związane z odpowiednim konstruowaniem uchwał dotacyjnych.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 330 ze zm.; dalej: u.o.dz.

¹¹ Wyrok NSA z 22 marca 2017 r., II GSK 1673/15, «Lex» nr 2391811.

¹² Wyrok WSA w Olsztynie z 23 listopada 2022 r., I SA/Ol 452/22, «Lex» nr 3441179.

¹³ Wyrok NSA z 29 maja 2020 r., I GSK 1762/19, «Lex» nr 3047238.

¹⁴ Art. 60 ust. 1 u.o.dz.: „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”.

W związku z tym głównym celem artykułu uczyniono przedstawienie najistotniejszych błędów, jakie pojawiają się przy tworzeniu uchwał w sprawie dotacji z zakresu opieki nad dziećmi oraz zaproponowanie wniosków w zakresie postulowanych działań mających zapobiec wadliwości uchwał.

2. WADLIWOŚĆ UCHWAŁY Z POWODU POMIJANIA DZIECI Z SĄSIEDNICH GMIN

Problematykę wadliwości żłobkowych uchwał dotacyjnych warto zacząć od wady prawnej, która obecnie ma już charakter historyczny, ale może mieć duże znaczenie z perspektywy innych uchwał samorządowych, a przede wszystkim dla zapobieżenia w przyszłości podobnym błędom prawnym.

W pierwotnym brzmieniu ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁵ istotną wadą prawną do 2018 r. była praktyka organów stanowiących związana z przyjęciem tzw. uchwały żłobkowej przyznającej dotację celową na zadania związane z opieką nad dziećmi, które ograniczały prawa do dotacji jedynie do dzieci, które były mieszkańcami danej gminy, czyli z pominięciem dzieci z innych gmin, w tym sąsiednich. Pomimo niewątpliwie słusznych motywów, jakimi kierowały się gminy w stosunku do obywateli mieszkających na ich terenie, tego typu uregulowania należało uznać za sprzeczne z prawem. Znalazło to potwierdzenie zarówno w praktyce nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych, jak i w orzeczeniach sądów administracyjnych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na kilka okoliczności. Dotacja określona w art. 60 ust. 1 u.o.dz. ma charakter fakultatywny, a to oznacza, że gmina nie jest zobligowana do jej udzielenia. Jednak jeśli gmina zdecyduje się na jej udzielenie, to nie powinna ograniczać się tylko do określonej kategorii dzieci. Pierwotne brzmienie przepisu art. 60 ust. 1 u.o.dz.¹⁶ wyraźnie

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 235.

¹⁶ Według poprzedniego stanu prawnego przepis art. 60 ust. 1 u.o.dz. brzmiał: „Podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy mogą

stanowiło, że dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego. Użyte wówczas określenie „każde dziecko” zawarte w art. 60 ust. 1 u.o.dz. powodowało, że nie można było w żaden sposób przepisu zawężyć. Oznaczało to, że jakiegokolwiek różnicowanie dzieci pod względem ich miejsca zamieszkania, faktycznej liczby dni, w których przebywają w placówce, czy liczby godzin, w ciągu których sprawowana jest nad nimi opieka, jest całkowicie nieuprawnione¹⁷.

W myśl obowiązującego wcześniej art. 60 ust. 1 u.o.dz. otrzymanie dotacji przez podmioty wymienione w ustawie, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy nie było uwarunkowane miejscem zamieszkania dzieci, gdyż mogły one otrzymywać dotację celową z budżetu gminy na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, niezależnie od miejsca jego zamieszkania. Wprowadzenie w uchwale dotacyjnej takiego ograniczenia powodowało w istocie, że dochodziło do sprzeczności wykładni językowej normy kompetencyjnej, która stanowiła, że dotacja ma być przyznana na każde dziecko podlegające opiece, bez względu na miejsce zamieszkania. W tym stanie rzeczy samodzielność prawotwórcza gminy ograniczała się jedynie do możliwości przyznania dotacji na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym bądź w ogóle jej nieprzyznaniu¹⁸.

W wyniku stałej praktyki rad gmin prowadzącej do zawężania kręgu podmiotów uprawnionych do dotacji, których miejsce zamieszkania znajduje się na terenie gminy, ustawodawca przeprowadził z dniem 1 stycznia 2018 r. nowelizację przepisu art. 60 u.o.dz. Obecnie przepis ten zezwala radom gmin na określenie w uchwale kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja. Ponadto uchwała dotacyjna może obejmować

otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym dotację celową z budżetu gminy”.

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 5 lipca 2013 r., I SA/Kr 211/13, «Lex» nr 1342556.

¹⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 23 czerwca 2016 r., I SA/Łd 407/16, «Lex» nr 2079755; uchwała Kolegium RIO we Wrocławiu z 29 marca 2017 r., nr 48/2017, (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 2090).

również dzieci zamieszkałe na terenie innej gminy niż gmina przyznająca dotację¹⁹.

3. WADA NIEZŁOŻENIA OŚWIADCZENIA

Inną wadliwością przy tworzeniu uchwał dotacyjnych związanych z opieką nad dziećmi jest problematyka zapisów umożliwiających wstrzymanie przekazywania dotacji celowej przez gminę, w przypadku niezłożenia między innymi przez żłobek oświadczenia o liczbie dzieci objętych opieką w danym miesiącu. Wydaje się, że w tym przypadku tworzenie takich zapisów wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 60 ust. 2 u.o.dz. Od wydawanych uchwał dotacyjnych wymaga się, aby interpretacji upoważnień ustawowych dokonywać w sposób ścisły i literalny²⁰. Oznacza to, że organ stanowiący uchwałę nie może wychodzić poza zakres upoważnienia ustawowego²¹. Dlatego zastosowana wykładnia językowa prowadzi do ustalenia, że zasady wstrzymania wypłaty dotacji nie mieszczą się w zakresie zagadnień związanych z określeniem wysokości dotacji, jak również z ustaleniem oraz ich rozliczaniem. Z art. 60 ust. 2 u.o.dz. nie wynika także, że dotacja, jeśli zostanie udzielona, będzie przysługiwać bez wyjątku na każde dziecko objęte opieką. Jak widać, brak jest podstaw prawnych do ustalania przez

¹⁹ Aktualną treść art. 60 u.o.dz. nadała ustawa z 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428).

²⁰ Wyrok WSA w Kielcach z 2 czerwca 2022 r., I SA/Ke 83/22, «Lex» nr 3351172.

²¹ Wyrok NSA z 21 grudnia 2005 r., I OSK 1191/05, «Lex» nr 228225. Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego regulują przede wszystkim przepisy ustaw samorządowych. Upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego przybiera postać upoważnienia konkretnego lub ogólnego. Regułą jest stanowienie prawa miejscowego na podstawie upoważnienia konkretnego, a zatem na podstawie i w wykonaniu określonej ustawy. Z. NIEWIADOMSKI, *Akty prawa miejscowego a samodzielność samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. STEC, K. MAŁYSA-SULIŃSKA, Warszawa 2018, s. 230.

gminy w uchwałach dotacyjnych zapisów, że dotacja będzie wstrzymana w przypadku nieprzekazania comiesięcznej informacji²².

Przekroczenie przez organ gminy ustawowej delegacji z art. 60 ust. 2 u.o.dz. może spowodować, że przyjęta uchwała będzie obarczona wadą prawną, co w konsekwencji może oznaczać stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego²³. Warto zauważyć, że zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP²⁴ organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad działania organów władzy publicznej i dotyczy ona nie tylko form działalności organów, lecz także tworzenia prawa. W przypadku prawodawcy lokalnego oznacza to, że można podejmować jedynie takie uchwały i o takiej treści, jakie konkretnie wynikają z upoważnienia ustawowego²⁵. Organ gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Zatem przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych²⁶. Okoliczność niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów zawartych w Konstytucji RP, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych²⁷.

²² Uchwała Kolegium RIO w Gdańsku nr 31/g119/D/15 z 5 lutego 2015 r., (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 508).

²³ Zob. wyrok NSA z 10 maja 2022 r., III OSK 1115/21, «Lex» nr 3342709; wyrok WSA w Opolu z 14 listopada 2019 r., I SA/Op 345/19, «Lex» nr 2749408; wyrok WSA w Kielcach z 13 września 2017 r., II SA/Ke 483/17, «Lex» nr 2383022.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

²⁵ M. KACZOCHA, *Akty prawa miejscowego. Tworzenie, procedura, kontrola*, Warszawa 2022, s. 42.

²⁶ Zob. G. WIERCZYŃSKI, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 649; wyrok NSA z 8 maja 2013 r., II GSK 299/12, «Lex» nr 1328496.

²⁷ Wyrok TK z 5 listopada 2002 r., U 1/01, «OTK» 247/8/2001; wyrok TK z 20 stycznia 2006 r., SK 39/04, «OTK-A» 7/1/2006; wyrok TK z 22 lipca 2008 r., K 24/07, «OTK-A» 110/6/2008.

4. WADA DOTOWANIA JEDNEJ FORMY OPIEKI NAD DZIEĆMI

Jednym z istotnych błędów prawnych uchwał dotacyjnych, pojawiającym się w działalności legislacyjnej gmin, jest wada w postaci dotowania tylko jednej wybranej formy opieki na dziećmi, na przykład żłobka. Warto w tym miejscu zauważyć, że ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wprowadza trzy formy opieki, które mogą być dotowane przez gminę: żłobek, klub dziecięcy oraz dzienny opiekun. Mając na uwadze istotę systemu dotacyjnego w kontekście ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸, należy przyjąć, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie określonych zadań i realizację określonych programów. Inaczej ujmując, cel dotacji musi być zawsze determinowany zadaniem.

Cechy ustawowe przynależne dotacjom ustawowym z zakresu ich przeznaczenia i zarazem możliwego wykorzystania odróżniają dotacje celowe z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b u.f.p., w którym mowa o ustawowo określonych zadaniach, w tym zadaniach z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, od przewidzianych w ustawodawstwie szczególnym dotacji podmiotowych. Zgodnie z art. 131 u.f.p. dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Przy czym w świetle art. 218 u.f.p. podstawą udzielenia z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest zawsze przepis ustawowy. Z art. 60 ust. 1 u.o.dz. nie wynika, że ograniczenie dotacji dotyczy jedynie żłobka, bowiem przepis ustawowy wymienia także inne formy w postaci klubu dziecięcego oraz dziennego opiekuna²⁹. Oznacza to, że ograniczenie polegające na przyznaniu dotacji tylko podmiotom

²⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.; dalej: u.f.p.

²⁹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 20 stycznia 2025 r., III SA/GI 831/24, «Lex» nr 3830032; wyrok WSA w Gliwicach z 16 grudnia 2024 r., III SA/GI 827/24, «Lex» nr 3818665; wyrok WSA w Rzeszowie z 28 sierpnia 2012 r., I SA/Rz 698/12, «Lex» nr 1217635; wyrok WSA w Poznaniu z 13 października 2011 r., I SA/Po 613/11, «Lex» nr 1085014.

prowadzącym żłobek pozostaje w sprzeczności z wykładnią językową normy kompetencyjnej, która stanowi, że dotacja ma być przyznana na każde dziecko objęte opieką w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna³⁰. Nie bez znaczenia jest fakt, że samorządowe prawo dotacyjne wymaga wykładni, w procesie której należy stosować wykładnię językową, celowościową (funkcjonalną) i systemową zawsze i jednocześnie łącznie. Ustalając zatem znaczenie językowe przepisu dotacyjnego, należy brać pod uwagę także jego kontekst systemowy i funkcjonalny, a więc na przykład inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji. Zarówno przy interpretowaniu dotacyjnych norm kompetencyjnych samorządu terytorialnego, jak i przy interpretowaniu norm regulujących wykorzystywanie i rozliczanie dotacji przez jej beneficjenta należy zawsze uwzględniać *ratio legis* tych norm³¹.

5. WADY FORMALNE UCHWAŁY O UDZIELENIE DOTACJI

Istotną wadą prawną w uchwałach dotacyjnych dotyczących opieki nad dziećmi mogą okazać się zapisy o konieczności składania wniosków o dotację do określonego dnia w danym roku. W tej kwestii pojawia się wątpliwość, czy pozostaje to w zgodzie z delegacją ustawową z art. 60 u.o.dz. Z przepisów ustawowych nie wynika, aby podmioty składające wniosek o dotację były ograniczone terminem; wręcz przeciwnie, z przepisów prawa wypływa założenie, że podmioty występujące o dotację mogą ubiegać się w każdym czasie w ciągu roku budżetowego, jeżeli realizują zadania, na które przekazywana jest dotacja celowa. Należy zauważyć, że wszelkie uwarunkowania przyznania dotacji w określonym terminie powinny wynikać jasno z regulacji ustawowych. Mając na uwadze, że ustawa o opiece na dziećmi w wieku do lat 3 nie przewidziała uregulowań dotyczących określenia zakresu czasowego składania

³⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 3 grudnia 2024 r., I SA/OI 419/24, «Lex» nr 3739206; wyrok WSA w Olsztynie z 24 września 2015 r., I SA/OI 352/15, «Lex» nr 1929414.

³¹ A. OSTROWSKA, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 72 i n.

wniosku o dotację, zatem nie wydaje się właściwe, aby w uchwale dotacyjnej znajdowały się postanowienia określające termin przedkładania wniosków o dotację celową na zadania związane z opieką nad dziećmi³².

Inną wadą prawną może być kwestia rozdzielenia kompetencji organów gminy. Na gruncie normy delegacyjnej art. 60 ust. 1 u.o.dz. ustawodawca zastosował ogólne dyrektywy regulacyjne, tj. zasady ustalania dotacji oraz zasady rozliczania dotacji. Zastosowanie w tym przypadku ogólnych dyrektyw regulacyjnych wynika z natury prawnej dotacji żłobkowej, która ma charakter fakultatywny i celowy, co oznacza, że formalnoprawne elementy stosunku dotacyjnego powinny być określone przede wszystkim w umowie dotacyjnej, zawartej na podstawie art. 250 u.f.p., a także mogą być określone w aktach wykonawczych do uchwały. Pozostałe elementy stosunku dotacyjnego zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 60 ust. 2 u.o.dz. mają być określone w uchwale rady gminy. Stąd można przyjąć, że rada gminy określa wysokość oraz zasady ustalania i rozliczenia dotacji, co oznacza wskazanie reguł, którymi należy się kierować przy ustalaniu i rozliczaniu dotacji. Pojęcia te interpretowane w kontekście celu i założeń ustawowych przyznawania dotacji celowych z tytułu opieki nad dziećmi obejmują zatem takie reguły postępowania, jak: a) określenie sposobu, w jaki dotacja dla beneficjenta będzie ustalana; b) na podstawie jakich dokumentów dotacja będzie przyznawana (np. na podstawie złożonego oświadczenia o liczbie dzieci lub wykazu dzieci); c) w jaki sposób będzie regulowana dotacja na rzecz danego beneficjenta³³. Natomiast organ wykonawczy określa tryb jej udzielania i rozliczenia³⁴. Na podstawie powyższego założenia eliminowane są w trybie nadzorczym dotacyjne uchwały

³² Inne stanowisko w tej kwestii wyraził WSA w Gliwicach, wskazując, że określenie granicznego terminu złożenia wniosku z jednej strony nie stoi w sprzeczności z żadnym konkretnym przepisem prawa, co mogłoby wskazywać na istotne naruszenie prawa, z drugiej jest uzasadnione koniecznością zaplanowania przez gminę wydatków budżetowych na właściwym poziomie. Wyrok WSA w Gliwicach z 4 sierpnia 2021 r., II SA/Gl 402/21, «Lex» nr 3224041.

³³ Wyrok NSA z 22 marca 2017 r., II GSK 1673/15, «Lex» nr 2391811; wyrok WSA w Poznaniu z 11 czerwca 2019 r., III SA/Po 142/19, «Lex» nr 2687994.

³⁴ Należy zauważyć, że pojęcie „tryb rozliczania dotacji” oznacza zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczania dotacji

żłobkowe zawierające postanowienia o charakterze formalno-prawnym, takie jak elementy lub wzór wniosku o udzielenie dotacji³⁵, termin składania wniosku, elementy lub wzór rozliczenia dotacji i terminy jego składania. Tym samym rada gminy nie powinna określać w uchwale wzoru wniosku o dotację, formularza jej rozliczenia lub wzoru umowy dotacyjnej³⁶. Bowiem szczególne warunki udzielania i rozliczania dotacji ustalone zostaną w drodze zarządzenia przez organ wykonawczy. W celu poprawnego wydania uchwały o dotację celową rada powinna wypełnić wszystkie elementy delegacji ustawowej w podejmowanym akcie prawa miejscowego³⁷. Przykładowo samo określenie terminów rozliczenia dotacji w uchwale, które są ustawowo uregulowane w art. 251 i 252 u.f.p., jakkolwiek będące istotną regulacją dla beneficjenta dotacji, nie wypełnia ustawowego nakazu określenia przez radę zasad rozliczenia dotacji³⁸.

6. PODSUMOWANIE

Na tle orzecznictwa sądowoadministracyjnego stwierdzającego nieważność żłobkowych uchwał dotacyjnych na pierwszy plan wyłania się problematyka ogólnego charakteru normy delegacyjnej art. 60 ust. 2 u.o.dz., która powoduje, że samorządy gmin dość szeroko interpretują zasady ustalania dotacji, przez co wprowadzają do swych uchwał dodatkowe uwarunkowania i przesłanki jej udzielenia. Na tle stosowania art. 60 ust. 2 u.o.dz. problemy interpretacyjne w szczególności dostrzegalne są w następujących kwestiach: 1. ustalania wysokości dotacji żłobkowej

oraz sprawozdawczości dla organu dotującego. Wyrok NSA z 22 marca 2017 r., II GSK 1673/15, «Lex» nr 2391811.

³⁵ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 22 maja 2018 r., I SA/GL 331/18, «Lex» nr 2501907.

³⁶ A. OSTROWSKA, *Dotacja żłobkowa jako instrument samodzielności legislacyjnej i wydatkowej samorządu gminnego*, «Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu» 1/2022, s. 52 i n.

³⁷ A. OSTROWSKA, *Dotacja żłobkowa...*, s. 54.

³⁸ Uchwała Kolegium RIO w Katowicach nr 432/XXX/2019 z 21 listopada 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego, poz. 251).

i możliwości jej różnicowania; 2. wprowadzania obowiązku składania wniosku o dotację, którego niespełnienie skutkuje zawieszeniem lub wstrzymaniem dotacji; 3. ograniczania prawa do dotacji poprzez wprowadzenie limitów dziennych lub godzinowych obecności dziecka w żłobku³⁹.

Wymienione w artykule naruszenia w uchwałach żłobkowych o dotację celową wskazują, że wady prawne tych aktów mają charakter zróżnicowany. Niektórym można przypisać znamiona istotnych naruszeń prawa, co będzie skutkowało stwierdzeniem nieważności całej lub części uchwały. Natomiast inne naruszenia można potraktować jako nieistotne naruszenia prawa. O tym, jaka będzie kwalifikacja wad występujących w uchwałach dotacyjnych, będzie każdorazowo przesądzała analiza poszczególnych zapisów takiej uchwały. Aby zapobiec ewentualnym naruszeniom prawa, które mogłyby stanowić istotną wadę, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego powinny w pełnym zakresie respektować zasadę legalizmu, której konsekwencją jest zakaz przyznawania przez organy władzy publicznej jakichkolwiek kompetencji bez wyraźnego wskazania odpowiedniego przepisu prawa umożliwiającego podjęcie działania w określonym przedmiocie. Stwierdzenie to przesądza, że podstawowym wykładnikiem działalności legislacyjnej w zakresie uchwał dotacyjnych są przede wszystkim normy wynikające z Konstytucji RP, w szczególności z art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta wskazuje, że wszelkie organy państwa mogą działać tylko w przypadku, kiedy prawo im na to wyraźnie pozwala, a w sytuacji, gdy działania organów wkraczałyby w sferę osobistą praw i wolności ludzi, organy państwa mogą działać tylko wtedy, kiedy prawo tak stanowi⁴⁰. Powyższą regulację należy łączyć z art. 94 Konstytucji RP, w myśl której organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze

³⁹ A. OSTROWSKA, *Dotacja żłobkowa...*, s. 55.

⁴⁰ R. GAWŁOWSKI, P. KOZŁOWSKI, A. SOBOLEWSKA, *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019, s. 6.

działania tych organów. Treść przywołanego przepisu w stosunku do art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, w którym mowa o szczegółowym upoważnieniu zawartym w ustawie, pozwala dostrzec swobodę prawodawczą w stanowieniu prawa miejscowego⁴¹, a to prowadzi do wniosku, że swoboda prawodawcza organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie musi być ograniczona przez wykonawczy charakter prawa miejscowego oraz cele i sens upoważniania⁴². Jednak swoboda ta powinna się mieścić w granicach prawa wyznaczonych przez zasady konstytucyjne i normy ustawowe. Podczas tworzenia prawa miejscowego jednostka samorządu terytorialnego w swoim procesie legislacyjnym powinna przy wypełnieniu delegacji ustawowej mieć na względzie okoliczność, że przysługująca gminie samodzielność nie może być rozumiana jako zupełna dowolność w stanowieniu prawa. Interpretacja upoważnień do wydawania uchwał dotacyjnych za każdym razem powinna być dokonywana w granicach prawa, tak aby nie wychodzić poza zakres upoważnienia materii w nim wymienionych⁴³.

WADLIWOŚĆ PRAWA MIEJSCOWEGO NA PRZYKŁADZIE UCHWAŁ O DOTACJACH ZWIĄZANYCH Z OPIEKĄ NAD DZIEĆMI

Streszczenie

Analiza wydawanych przez organy samorządu terytorialnego żłobkowych uchwał dotacyjnych dotyczących opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, prowadzi do konstatacji, że niejednokrotnie podczas weryfikacji uchwał pojawia się problem ich wadliwości, powodujących naruszenie standardów poprawnej legislacji. Główną przyczyną tego stanu rzeczy, jest ogólny charakter normy delegacyjnej, który przedkłada się na szeroką interpretację zasad ustalania dotacji. Mając na uwadze ograniczoną swobodę legislacyjną jednostek samorządu terytorialnego w stanowieniu prawa, zaleca się ogólnie, aby organy samorządowe stanowiły akty prawa miejscowego w granicach legalizmu, nie przekraczając upoważnień ustawowych. Jednocześnie organy te powinny wypełnić wszystkie elementy delegacji ustawowej w podejmowanym akcie prawa miejscowego.

⁴¹ D. DĄBEK, *Prawo...*, s. 117.

⁴² Wyrok NSA z 6 maja 2025 r., I GSK 27/22, «Lex» nr 3888158.

⁴³ Zob. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., I GSK 299/12, «Lex» nr 1328496; wyrok NSA z 21 grudnia 2005 r., I OSK 1191/05, «Lex» nr 228225.

THE DEFECTIVENESS OF POLISH BYLAWS AS EXEMPLIFIED BY RESOLUTIONS ON CHILDCARE SUBSIDIES

Summary

An examination of bylaws issued by Polish local authorities on childcare subsidies for children under 3 years shows that under review such bylaws frequently turn out to be defective and fall short of legislative standards. The main reason for this is the overgeneralized nature of delegated legislation created by Polish local authorities, which fosters too broad an interpretation of the principles for the evaluation of childcare subsidies. In consideration of the limited legislative freedom Polish local authorities enjoy for the enactment of bylaws, my advice to them is to keep strictly within the statutory bounds of their legislative powers. The bylaws they adopt should meet all the statutory requirements for delegated legislation.

Słowa kluczowe: akty prawa miejscowego; uchwały dotacyjne; rada gminy; samodzielność legislacyjna samorządu.

Keywords: bylaws; bylaws on subsidies; local council; legislative independence of Polish local authorities.

Literatura

- BARCZAK A., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. DOLNICKI, Warszawa 2018, s. 35-43.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003.
- DĄBEK D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- GAWŁOWSKI R., KOZŁOWSKI P., SOBOLEWSKA A., *Tworzenie aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2019.
- KACZOGA M., *Akty prawa miejscowego. Tworzenie, procedura, kontrola*, Warszawa 2022.
- KURZYNA-CHMIEL D., *Kilka uwag na temat aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. DOLNICKI, Warszawa 2018, s. 410-418.
- MACIĄG A., *Dyrektywa zakazu powtórzeń a efektywność samorządowych aktów prawa miejscowego*, [w:] *Problemy legislacji administracyjnej*, red. D. DĄBEK, J. ZIMMERMANN, Warszawa 2020, s. 26-37.
- NIEWIADOMSKI Z., *Akty prawa miejscowego a samodzielność samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. STEC, K. MAŁYSA-SULIŃSKA, Warszawa 2018, s. 223-234.
- OSTROWSKA A., *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.

- OSTROWSKA A., *Dotacja żłobkowa jako instrument samodzielności legislacyjnej i wydatkowej samorządu gminnego*, «Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu» 1/2022, s. 37-64.
- PODGÓRSKA-RYKAŁA J., *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, «RPEiS» 4/2021, s. 107-122.
- SKRZYDŁO-NIŹNIK I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- SZLACHETKO J., *Uchwała krajobrazowa a zasady techniki prawodawczej. Wybrane problemy*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. DOŁNICKI, Warszawa 2018, s. 711-727.
- WIERCZYŃSKI G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.