



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 22 sierpnia 2016 r.

Poz. 5095

**WYROK NR I SA/PO 583/16**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 7 czerwca 2016 r.

**w sprawie określenia wysokości oraz zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów na terenie gminy**

Na podstawie

Sygn. akt I SA/Po 583/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 07 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Katarzyna Wolna - Kubicka

Sędziowie Sędzia WSA Katarzyna Nikodem (spr.)

Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt

Protokolant: referent stażysta Krzysztof Dzierzgowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 07 czerwca 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Środzie Wlkp.

na uchwałę Rady Miejskiej w Kórniku

z dnia 30 kwietnia 2014 r. nr XLVII/529/2014

w przedmiocie określenia wysokości oraz zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów na terenie gminy

I. stwierdza nieważność przepisów uchwały Rady Miejskiej w Kórniku z dnia 30 kwietnia 2014 r. nr XLVII/529/2014 w zakresie: § 2 ust. 2 oraz § 4 ust. 1 i 2;

II. w pozostałej części oddala skargę.

Sygn. akt I SA/Po 583/16

### UZASADNIENIE

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Środzie Wlkp. złożył skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kórniku nr XLVII/529/2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia wysokości oraz zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów na terenie gminy Kórnik.

Uchwale skarżący Prokurator zarzucił rażące naruszenie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.)- dalej: u.s.g. i art. 60 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1457, ze zm.), w związku z art. 217 Konstytucji RP poprzez przekroczenie granic delegacji ustawowej dla określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej z budżetu gminy dla podmiotów prowadzących żłobek, kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym w zakresie § 2 ust. 2 wprowadzającego kryterium podmiotowe udzielania dotacji oraz § 3 naruszającego zasadę równości, jak również w zakresie § 5, § 6 i § 7 ustalających tryb przekazywania i rozliczania dotacji.

W związku z powyższym skarżący Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Kórniku nr XVII/529/2014 w całości.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że jeśli gmina zdecyduje się na udzielenie dotacji określonej w art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, to nie może jej ograniczać tylko do określonej kategorii dzieci. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ww. ustawy otrzymanie dotacji przez podmioty wymienione w tej ustawie, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, nie jest uwarunkowane ilością godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka nad dziećmi, gdyż podmioty te mogą otrzymać dotację celową z budżetu gminy na każde dziecko objęte opieką, niezależnie od ilości godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka. Wprowadzenie dodatkowych, nieprzewidzianych w przepisach prawa kryteriów powoduje, że dotacja celowa przekształca się w dotację o charakterze podmiotowym. Tymczasem rada gminy została upoważniona do ustalania wysokości i zasad dotacji celowej a nie podmiotowej.

W ocenie skarżącego Prokuratora, § 3 uchwały różnicujący wysokość dotacji w odniesieniu do formy opieki – inna kwota dotacji na każde dziecko została przewidziana dla żłobka, a inna dla klubu dziecięcego, jeszcze inna dla podmiotów zatrudniających dziennych opiekunów, przy jednakowym zakresie zadań wynikających z § 2 ust. 1 uchwały. Ustanowienie różnych stawek, zdaniem skarżącego, narusza zasadę równości, ponieważ samo kryterium podmiotowe nie jest istotne w przypadku określenia wysokości dotacji przewidzianej w art. 60 ust. 1 ustawy.

Nadto w ocenie Prokuratora postanowienia § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 uchwały wykraczają poza delegację upoważnienia ustawowego zawartego w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, czyniąc omawianą dotację dotacją podmiotową. Wskazany § 4 ust. 1 uchwały nakłada na podmioty wymienione w art. 60 ust. 1 powołanej ustawy obowiązek złożenia wniosku w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, a § 5 ust. 1 uchwały stanowi, że warunkiem wypłaty dotacji podmiotowi prowadzącemu żłobek, klub dziecięcy lub zatrudniający dziennych opiekunów pozostaje przedłożenie do 10 każdego miesiąca oświadczenie o liczbie dzieci objętych opieką w danym miesiącu. Zdaniem skarżącego, skoro dotacja jest przyznawana na realizację określonych zadań, a nie na dofinansowanie działalności bieżącej tych podmiotów, to podmioty te nie są zobowiązane do wyprzedzającego rok budżetowy planowania liczby dzieci, które mają być objęte opieką, lecz mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie, w ciągu roku budżetowego, jeżeli realizują zadania, na które dotacja jest przekazywana. Skarżący podkreślił, że dotacja jest udzielana na każde dziecko objęte opieką w żłobku, klubie dziecięcym albo opiekuna dziennego, bez względu na to, w jakim terminie podmiot złoży wniosek o dotację. Ustawodawca nie wprowadził w ustawie uregulowań dotyczących terminu złożenia stosownego wniosku, jak to ma miejsce, np. w art. 90 ust. 1 a, 2b i 2d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572). Zdaniem skarżącego art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 nie uprawnia rady gminy do określenia trybu udzielania dotacji. Tymczasem zarówno określenie treści wniosku o udzielenie dotacji, jak i terminu składania przedmiotowych wniosków, należy do zagadnień dotyczących trybu udzielania dotacji, natomiast rada gminy jest uprawniona do określenia wysokości i zasad ustalania dotacji celowej. To w indywidualnych umowach o dotację celową (art. 250 ustawy o finansach publicznych zawartych z uwzględnieniem art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 i

przepisów prawa miejscowego wydanych w granicach upoważnienia ustawowego) określić się powinno treść stosunków prawnych między gminą a beneficjentami dotacji celowej.

Nadto zdaniem skarżącego przepisy wskazanej wyżej ustawy nie przyznają radzie gminy uprawnienia ustalania uchwałą zasad rozliczania dotacji celowej, natomiast w § 6 uchwały przewidziano sposób rozliczenia przyznanej dotacji, co wykracza poza upoważnienie ustawowe.

Podniesione zarzuty wskazują, w ocenie Prokuratora, na konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały, z uwagi na istotność stwierdzonych naruszeń prawa. W rozstrzyganym przypadku naruszeniem prawa jest wykroczenie przez radę gminy poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Kórnik reprezentujący Radę Miasta i Gminy Kórnik w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawie skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy wniósł o oddalenie skargi, ewentualnie o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 2 ust. 2.

Zdaniem organu zapisy zaskarżonej uchwały nie naruszają obowiązujących przepisów.

Rada gminy może wprowadzić różnicowanie wysokości dotacji celowej, której przedmiotem jest dofinansowanie określonego zadania publicznego. Zdaniem organu dopuszczalne było różnicowanie stawek dotacji ze względu na zakres realizowanych zadań przez żłobki, kluby dziecięce i dziennych opiekunów. Wskazano, że ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 różnicuje w art. 12 zakres usług świadczonych przez żłobek, klub dziecięcy lub podmiot zatrudniający dziennych opiekunów, nadto rada mogła zróżnicować stawki ze względu na czas świadczonych usług opiekuńczych. Organ wskazał, że w świetle art. 12 ust. 2 i 4 powołanej ustawy wymienione podmioty wykonują zadania w innym wymiarze godzin. Za niedopuszczalne w opinii organu można uznać wyłączenie wprowadzenia warunku zawartego w § 2 ust. 2 uchwały, określającego minimalny wymiar godzin sprawowania opieki nad dzieckiem przez dany podmiot. Stąd organ złożył wniosek ewentualny o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie tego zapisu.

Organ wskazał nadto, że nowelizacją ustawy z dnia 10 maja 2013 r. (Dz.U. poz. 747) zakres upoważnienia do podjęcia przez radę gminy uchwały, o której mowa w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 obejmuje określenie wysokości dotacji celowej, zasad jej ustalania oraz rozliczania. W § 4, 5, 6 i 7 określono zasady przyznawania dotacji i rozliczania dotacji. W związku z tym zarzuty w stosunku do powołanych postanowień są bezzasadne.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami, a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również, zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718), dalej: p.p.s.a.), orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zarówno przepisy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi (ustawa p.p.s.a.), jak i przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów kontroli aktów prawa miejscowego aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. Rolą sądu administracyjnego w niniejszej sprawie jest zatem ocena zaskarżonej uchwały z punktu widzenia jej zgodności z prawem.

W myśl art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z treści skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Środzie Wlkp. wynika, że jej przedmiotem jest cała uchwała Rady Miejskiej w Kórniku nr XLVII/529/2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia

wysokości oraz zasad ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniających opiekunów.

W ocenie Sądu skarga jest w części zasadna. Sąd uznał, że zasadne są zarzuty dotyczące § 2 ust. 2 oraz § 4 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 1457) podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, lub zatrudniające dziennych opiekunów mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub w klubie dziecięcym, lub przez dziennego opiekuna dotację celową z budżetu gminy. Przepis art. 60 ust. 2 zaś stanowi, że wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, określa rada gminy w drodze uchwały.

Nie ulega wątpliwości i jest to bezsporne, że dotacja przyznawana podmiotom prowadzący żłobek lub klub dziecięcy oraz zatrudniający dziennego opiekuna jest dotacją celową, są to bowiem środki na finansowanie lub dofinansowanie określonych zadań czy programów gminy.

Sąd stwierdził, że § 2 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Kórniku, stanowiący, że dotacji celowej udziela się pod warunkiem zapewnienia przez żłobki opieki nad dzieckiem w minimalnym wymiarze 8 godzin dziennie, a przez kluby dziecięce oraz dziennego opiekuna w minimalnym wymiarze 5 godzin dziennie jest niezgodny z treścią art. 60 ust. 1.

Cytowany wyżej przepis art. 60 ust. 1 wskazuje, że jeśli gmina udziela dotacji na wskazany cel, to musi ona być przyznana na każde dziecko objęte opieką żłobka, klubu dziecięcego czy też dziennego opiekuna, tym samym uchwała nie może w żaden sposób zawęzać czy ograniczać prawa do otrzymania dotacji celowej przez podmioty wymienione w art. 8 ust. 1 ustawy. Przepis art. 60 ust. 1 ustawy nie warunkuje uzyskania dotacji ilością godzin w ciągu których sprawowana jest opieka, zatem wprowadzenie takiego warunku jest niezgodne z powołanym przepisem ustawy.

W ocenie Sądu Rada Miejska w Kórniku nie była również uprawniona do określenia w § 4 ust. 1 uchwały terminu składania wniosku o udzielenie dotacji celowej Burmistrzowi Gminy Kórnik nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Dotacja, zgodnie z art. 60 ust. 1 ww. ustawy, jest udzielana na określony cel, zatem określone w ustawie podmioty mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie danego roku, jeśli realizują zadania wskazane ustawą, na które dotacja jest udzielana. Podmioty te nie mogą być obowiązane uchwałą do składania wniosku o planowanej liczbie dzieci w określonym terminie roku poprzedzającego rok udzielanie dotacji, ponieważ spowodowałoby to ograniczenie podmiotowe (nieprzewidziane ustawą) uprawnionych do otrzymania dotacji. Tym samym § 4 ust. 2, który stanowi o wzorze wniosku należało uznać za nieważny.

Sąd nie dopatrywał się naruszenia prawa w zakresie regulacji zawartej w §3 ust. 1, 2 i 3 uchwały. Wbrew zarzutom skargi wskazane postanowienia, które określają wysokość dotacji (w ust. 1 dla podmiotów prowadzące żłobki w kwocie 300 zł miesięcznie na każde dziecko, w ust. 2 dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce w kwocie 150 zł miesięcznie na każde dziecko i w ust. 3 dla podmiotów zatrudniających dziennych opiekunów w kwocie 100 zł miesięcznie na każde dziecko) nie narusza zasady równości i nie zmienia charakteru dotacji celowej. Zgodnie z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 rada gminy określa w drodze uchwały, m.in. wysokość dotacji.

Należy zauważyć, że ustawodawca rozróżnia formy zorganizowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy opieka nad dziećmi do lat 3 może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię. Uchwała, która określa wysokość oraz zasady ustalania i rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 musi gwarantować wszystkim podmiotom prowadzącym na terenie danej gminy w określonych ustawą formach opiekę nad dziećmi otrzymanie dotacji. Rada gminy ma uprawnienie do określania wysokości dotacji, a skoro w ustawie przewidziano różne formy organizacji opieki nad dziećmi, to organ ma prawo do różnicowania stawek dotacji w zależności od formy sprawowania opieki. Należy bowiem zwrócić uwagę, że ustawodawca, pomimo, że nałożył tożsame zadania na żłobki i kluby dziecięce, to jednak różnicuje te formy opieki. Po pierwsze zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy opieka w żłobku jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia, opieka w klubie dziecięcym, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy, jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 1 roku życia, co powoduje konieczność dostosowania lokali, w których organizowana jest opieka do wieku dzieci. Nadto zgodnie z art. 12 ust. 2 i 3 ustawy w żłobku zapewnia się opiekę nad dzieckiem do 10 godzin dziennie, a w klubie

dziecięcym do 5 godzin dziennie względem każdego dziecka. Nadto obie formy opieki nad dziećmi są zróżnicowane co do wymaganych warunków lokalowych. Stosownie do art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy, żłobek może być prowadzony tylko w lokalu, w którym znajdują się co najmniej dwa pomieszczenia, jedno z pomieszczeń musi być przystosowane do odpoczynku dzieci. Natomiast klub dziecięcy nie musi w tym zakresie spełniać tak wysokich wymagań jak żłobek. Musi posiadać jedno pomieszczenie umożliwiające realizację zadań klubu. O ile w żłobku dzieci mają mieć zapewnione oddzielne pomieszczenie do odpoczynku, o tyle w klubie dziecięcym mowa jest o „miejscu”. Zupełnie odrębną formą opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 jest dzienny opiekun, ustawa w rozdziale 4 reguluje tę instytucję. Ustawa przewiduje zdecydowanie niższe wymogi kwalifikacyjne w stosunku do dziennego opiekuna aniżeli do opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym. Również warunki lokalowe, gdzie sprawowana jest opieka przez dziennego opiekuna, nie są regulowane ustawą.

W ocenie Sądu przepisy ustawy nie ograniczają radę gminy w żaden sposób w zakresie ustalania wysokości dotacji; a skoro ustawa przewiduje różne formy opieki, co do których określa różne wymogi, to tym samym rada gminy może uchwalić wysokość dotacji, ustalając różne stawki dla określonych form opieki nad dziećmi.

Sąd nie dopatrył się naruszenia prawa w części regulowanej w § 5, § 6 i § 7 zaskarżonej uchwały. Należy zauważyć, że nowelizacją ustawy z dnia 10 maja 2013 r. (Dz. U. poz. 747) rozszerzony został zakres upoważnienia dla rady gminy do określenia w uchwale wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej. Powołane i zakwestionowane w skardze regulacje dotyczą zasad ustalania i rozliczania dotacji. Określają termin do którego należy złożyć informację o liczbie dzieci uczęszczających do żłobka lub klubu dziecięcego, terminy przekazywania transzy dotacji, terminy rozliczenia rocznej dotacji, wzór rozliczenia. Zdaniem Prokuratora § 5 ust. 1 uchwały stanowi, że warunkiem wypłaty dotacji podmiotowi prowadzącemu żłobek, klub dziecięcy lub zatrudniający dziennych opiekunów pozostaje przedłożenie do 10 każdego miesiąca oświadczenie o liczbie dzieci objętych opieką w danym miesiącu. Należy zauważyć, że § 5 stanowi wyłącznie, że podmiot, któremu przyznano dotację celową, w terminie do 10 każdego miesiąca przedstawia organowi dotującemu informację o liczbie dzieci uczęszczających do żłobka lub klubu dziecięcego, według ustalonego wzoru, co będzie podstawą wypłaty transzy dotacji. Powołana treść uchwały nie wskazuje, jak twierdzi Prokurator, że złożenie w określonym terminie wskazanej informacji warunkuje w ogóle jej wypłatę, reguluje jedynie zasady wypłaty dotacji, to jest, że informacja o liczbie dzieci objętych opieką jest niezbędna do wypłaty transzy dotacji. Niezasadne są również zarzuty dotyczące § 6; powołana regulacja określa wyłącznie zasady rozliczania dotacji zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W § 3 ust. 3 uchwały znajduje się odesłanie do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.), w zakresie określenia trybu zwracania niewykorzystanej dotacji.

W związku z powyższym na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Katarzyna Wolna - Kubicka

Sędzia WSA  
(-) Katarzyna Nikodem

Sędzia NSA  
(-) Włodzimierz Zygmunt