



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 września 2016 r.

Poz. 5360

WYROK NR I SA/PO 436/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 22 czerwca 2016 r.

w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy

Na podstawie

Sygn. akt I SA/Po 436/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ireneusz Fornalik

Sędziowie Sędzia NSA Włodzimierz Zygmunt (spr.)

Sędzia WSA Katarzyna Wolna-Kubicka

Protokolant ref. staż. Natalia Puchalska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 czerwca 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Środzie Wlkp.

na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Wlkp.

z dnia 27 czerwca 2013 r. Nr XXXIX/651/2013

w przedmiocie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy

I. stwierdza nieważność przepisów uchwały Rady Miejskiej w Środzie Wlkp. z dnia 27 czerwca 2013 r. nr XXXIX/651/2013 odnośnie:

- § 2 pkt 1 i 2 w zakresie w jakim zapisy ograniczają dotację do dzieci zamieszkałych na terenie gminy Środa Wlkp.,

- § 3 ust. 2 i 3,

- § 4 ust. 2;

II. oddała skargę w pozostałej części.

Sygn. akt I SA/Po 436/16

UZASADNIENIE

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Środzie Wlkp. złożył skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Wlkp. nr XXXIX/651/2013 z dnia 27 czerwca 2013r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Gminy Środa Wlkp. , w której wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w całości. Zaskarżonej uchwale za-rzucił rażąco naruszenie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) i art. 60 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 1457, ze zm.), w związku z art. 217 Konstytucji RP poprzez przekroczenie granic delegacji ustawo-wej dla określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej z bu-dżetu gminy podmiotom prowadzącym żłobek lub kluby dziecięce na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym w zakresie § 2 wprowadzającego kryte-rium podmiotowe oraz naruszającego zasadę równości, w zakresie § 4 ust. 1 nie precyzującego celu dotacji, jak również w zakresie § 3 ust. 2, § 4 ust. 4, i § 5 wpro-wadzającego tryb udzielania dotacji związanego z gromadzeniem i przetwarzaniem danych osobowych.

W uzasadnieniu skargi 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 ustawy otrzymanie dotacji przez podmioty w niej wymienione , prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, nie jest uwarunkowane ilością godzin, w ciągu których sprawowa-na jest opieka nad dziećmi, gdyż podmioty te mogą otrzymać dotację celową z bu-dżetu 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 dota-cję o charakterze podmiotowym. Tymczasem rada gminy została upoważniona do ustalania wysokości i zasad dotacji celowej a nie podmiotowej.

W ocenie skarżącego , § 2 uchwały niezasadnie różnicuje wysokość dotacji w odniesieniu do formy opieki – inna kwota dotacji na każde dziecko została przewi-dziana dla żłobka, a inna dla klubu dziecięcego przy jednakowym zakresie zadań wynikających z § 4 ust. 1 uchwały. Dysproporcję w wysokości kwoty dotacji przewi-dzianej dla wskazanych form opieki nad dziećmi do lat 3 pogłębia zmiana zaskarżo-nej uchwały wprowadzona uchwałą Rady Miejskiej w Środzie Wlkp. nr XLIII/726/2013 z dnia 24 października 2013 r., gdzie ustalono wysokość miesięcznej dotacji celowej dla podmiotów prowadzących „żłobki na terenie Gminy w kwocie 500 zł na każde dziecko objęte opieką, zamieszkałe na terenie Gminy Środa Wlkp., uczęszczające do tego żłobka". Ustanowienie różnych stawek, narusza zasadę równości, ponieważ samo kryterium podmiotowe nie jest istotne w przypadku określenia wysokośći dota-cji przewidzianej w art. 60 ust. 1 ustawy. Postanowienia § 4 ust. 1 uchwały wykra-czają 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.

Ponadto niezasadnie w § 3 ust. 2 pkt 3) i ust. 3 pkt 2 pkt 4) uchwały nałożony został na podmioty wymienione w art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 obowiązek złożenia wniosku w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji i wskazania w nim m.in. planowanej liczby dzieci w roku udzie-lenia dotacji oraz deklaracji rodziców (opiekunów prawnych) o zapisie do żłobka albo klubu dziecięcego. W § 4 ust. 4 uchwały postanowiono, że warunkiem wypłaty dotacji podmiotowi prowadzącemu żłobek albo klub dziecięcy pozostaje przedłożenie do 5 dnia każdego miesiąca oświadczenia o liczbie dzieci objętych opieką w danym mie-sięcu. Skoro dotacja jest przyznawana na realizację określonych zadań, a nie na do-finansowanie działalności bieżącej tych podmiotów, to podmioty te nie są zobowiąza-ne do wyprzedzającego rok budżetowy planowania liczby dzieci, które mają być obję-te opieką, lecz mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie, w ciągu roku budżeto-wego, jeżeli realizują zadania, na które dotacja jest przekazywana. Dotacja jest udzielana na każde dziecko objęte opieką w żłobku, klubie dziecięcym bez względu na to, w jakim terminie podmiot złoży wniosek o dotację. Ustawa nie przewiduje ter-minu 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). Z 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 za-gadnień 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 przepisy wyżej ustawy nie przyznają radzie gminy uprawnienia ustalania uchwałą zasad rozliczania dotacji celowej, natomiast w § 3 ust. 2 pkt 5 oraz § 4 ust. 4 uchwały przewidziano sposób rozliczenia przyznanej dotacji, co wykracza poza upoważnienie ustawowe.

Podsumowując skarżący stwierdził, że zachodzą podstawy do wyłączenia z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały, z uwagi na istotność stwierdzonych naruszeń prawa poprzez 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 w Środzie Wlkp. reprezentujący Radę Miasta w Środzie Wielkopolskiej 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 pkt 1) i 2) w części ograniczającej dotację do dzieci zamieszkałych na terenie Gminy Środa Wielkopolska, § 3 ust. 2 pkt 4), § 4 ust. 2, § 4 ust. 4 zdanie drugie. Zdaniem organu ustawa w art. 12 różnicuje zakres usług świadczonych przez żłobek i klub dziecięcy. Rada mogła zróżnicować stawki ze względu na czas świadczonych usług opiekuńczych przez te dwa różne typy jednostek opiekuńczych. Ponadto § 4 ust. 1 zaskarżonej uchwały został podjęty w granicach upoważnienia ustawowego. Zarzut naruszenia art. 60 ust 1 poprzez niedookreślone ujęcie przeznaczenia dotacji jest bezzasadny albowiem art. 60 ust. 2 nie daje podstaw do takiego dookreślania przeznaczenia dotacji. Zakres opieki jaki może być przedmiotem dotowania został określony ustawą o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat. Przepis art. 60 ust. 2 daje podstawę radzie gminy do określenia jedynie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji. Dookreślenie celu oznaczałoby przekroczenie upoważnienia ustawowego. Odnosnie § 4 ust. 4 i 5 zaskarżonej uchwały w zakresie ujawnienia danych osobowych organ uznał zarzut częściowo zasadny. Zakres danych przekazywanych przez podmiot dotowany jest zbyt duży.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga okazała się częściowo zasadna.

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. Sąd administracyjny kontroluje uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa. 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.

Sąd kontrolując uchwałę w zakresie zgodności z przepisami prawa uznał, że zasadne są zarzuty dotyczące § 2 ust. 1 i 2, § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 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 § 4 ust. 2 uchwały, stanowiący, że dotacji celowej udziela się pod warunkiem zapewnienia przez żłobki opieki nad dzieckiem w minimalnym wymiarze 9 godzin dziennie, a przez kluby dziecięce oraz dziennego opiekuna w minimalnym wymiarze 5 godzin dziennie jest niezgodny z treścią art. 60 ust. 1. Przepis ten stanowi, 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. 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 nie była również uprawniona do określenia w § 3 ust. 2 uchwały terminu składania wniosku o udzielenie dotacji celowej Burmistrzowi Gminy Kórnik nie później niż do dnia 30 września r. poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Dotacja, zgodnie z art. 60 ust. 1 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 udzielania dotacji, ponieważ spowodowałoby to ograniczenie podmiotowe (nieprzewidziane ustawą) uprawnionych do otrzymania dotacji. Tym samym § 3 ust. 3, który stanowi o wzorze wniosku należało uznać za nieważny.

Ponadto w przypadku braku ustawowo określonych ograniczeń przedmiotowych bądź podmiotowych wprowadzanie ich na podstawie § 2 pkt 1 i 2 uchwały stanowiło przekroczenie kompetencji prawotwórczych Rady. Przepis art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 poza wskazaniem, że dotacja ma być przyznana na każde dziecko podlegające opiece nie zawiera innych ograniczeń podmiotowych czy też przedmiotowych. W związku z tym stwierdzić należy, że wprowadzanie przez gminę takich ograniczeń jest nielegalne (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt I SA/Po 613/11 oraz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2012 r., sygn. akt I SA/Rz 698/12, publikowane: orzeczenia. nsa.gov.pl). Zwłaszcza jako takie należy ocenić ograniczenie polegające na przyznaniu dotacji jedynie na dzieci mające miejsce zamieszkania na terenie gminy. Dotacja ma być przyznana na każde dziecko podlegające opiece, bez względu, zatem, na miejsce zamieszkania.

Natomiast sąd nie dopatrył się naruszenia prawa w zakresie regulacji zawartej w § 2 ust. 1 i 2 odnośnie określenia wysokości dotacji (w pkt 1 dla podmiotów prowadzących żłobki w kwocie 350 zł miesięcznie na każde dziecko, w pkt 2 dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce w kwocie 200 zł miesięcznie na każde dziecko) który 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. Ustawa 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 zróżnicowania stawek dotacji w zależności od formy sprawowania opieki. Sąd podkreśla, że ustawa pomimo, że nakłada tożsame zadania na żłobki i kluby dziecięce, to jednak różnicuje te formy opieki. Z art. 7 ust. 1 ustawy opieka w żłobku jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia, opieka w klubie dziecięcym, a zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy, jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 1 roku życia. 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. 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”. W ocenie sądu przepisy ustawy nie ograniczają radę gminy w zakresie ustalania wysokości dotacji; a skoro ustawa przewiduje różne formy opieki, co do których określa różne wymagania, 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 § 4 ust. 4 za skarżonej uchwały. Zważył, 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. Należy zauważyć, że § 4 stanowi wyłączenie, że podmiot, któremu przyznano dotację celową, w terminie do 5 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.

Natomiast w odniesieniu do treści § 4 ust. 4 i 5 odsyłających do załącznika 2 zaskarżonej uchwały sąd stwierdza, że w zakresie jakim wymagają ujawnienia imion i nazwisk dzieci, są one wadliwe z uwagi na fakt, iż naruszają przepisy art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). W ocenie sądu nie ma potrzeby podawania nazwisk i imion dzieci, nad którymi sprawowana jest opieka. Wystarczającym, do ustalenia kwoty dotacji, jest podanie cyfry (liczby) podopiecznych.

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

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Ireneusz Fornalik

Sędzia NSA

(-) Włodzimierz Zygmunt

Sędzia WSA

Katarzyna Wolna-Kubicka