



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 września 2022 r.

Poz. 4628

Sygn. akt III SA/Lu 222/22



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lipca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Ewa Ibrom
Sędziowie: Sędzia WSA Anna Strzelec
Sędzia WSA Iwona Tchórzewska (sprawozdawca)
Protokolant: Asystent sędziego Katarzyna Sugier

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 lipca 2022 r.

sprawy ze skargi A. B.

na uchwałę Rady Miasta Zamość

z dnia 25 listopada 2019 r. nr XV/266/2019

w przedmiocie wysokości, zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Miasta Zamość

- I.** stwierdza nieważność § 2 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 zaskarżonej uchwały;
- II.** odrzuca skargę w zakresie dotyczącym § 2 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały;
- III.** zasądza od Rady Miasta Zamość na rzecz A. B. kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt III SA/Lu 222/22

Uzasadnienie

A. B. prowadząca (...) Niepubliczny Żłobek K. w Zamościu, wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę nr XV/266/2019 Rady Miasta Zamość z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie wysokości, zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Miasta Zamość (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z dnia 4 grudnia 2019, poz. 6772).

Skarżąca zarzuciła sprzeczność § 2 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały z przepisami prawa, a mianowicie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2022 r., poz. 1324 z późn. zm., dalej także jako „ustawa”), poprzez wprowadzenie terminu składania wniosku o przyznanie dotacji celowej w związku z prowadzeniem działalności żłobkowej oraz ograniczenie uprawnienia do otrzymania dotacji wyłącznie dla tych osób, które złożą stosowny wniosek do 20 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, podczas gdy po pierwsze ustawa nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalenia trybu przyznania dotacji, lecz wyłącznie do określenia wysokości tej dotacji oraz zasad ustalania i rozliczania dotacji, a ponadto ustawa przewiduje, że dotacja udzielana jest na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, czy przez dziennego opiekuna, bez względu na to, w jakim terminie podmiot złoży wniosek o dotację.

Powołując się na powyższy zarzut, skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, że zaskarżona uchwała została podjęta w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Przepis art. 60 ust. 2 tej ustawy nie daje kompetencji do ustalenia trybu przyznania dotacji, lecz wyłącznie do określenia wysokości dotacji oraz zasad jej ustalania i rozliczania. Przez pojęcie zasad ustalania dotacji nie można rozumieć na przykład warunku złożenia wniosku o przyznanie dotacji w określonym terminie. Tym samym § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały wykracza poza delegację określoną w art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Skarżąca podkreśliła, że ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie wprowadza jako warunku przyznania dotacji terminu złożenia wniosku o dotację, co wynika z faktu, że dotacja ta jest dotacją celową, nie zaś podmiotową, przyznawaną na sfinansowanie działalności bieżącej określonych w ustawie podmiotów sprawujących opiekę nad dziećmi. Podmioty te nie są obowiązane 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, jeśli realizują zadania, na które dotacja jest przyznawana. Wprowadzenie terminu składania wniosków przez beneficjentów powoduje ograniczenie podmiotowe dotacji, w sytuacji gdy dotacja ma charakter wyłącznie celowy. Art. 60 ust. 1 ustawy przewiduje, że dotacja udzielana jest na dziecko objęte opieką w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna, bez względu na to, w jakim terminie podmiot złoży wniosek o przyznanie dotacji.

Skarżąca podniosła, że jednostka samorządu terytorialnego nie jest uprawniona do ograniczania wypłaty dotacji i uzależniania jej wypłaty od wykazania jakichkolwiek okoliczności. Dotacja jest należna na każde dziecko. Oznacza to, że dotacja, w przypadku podjęcia stosownej uchwały przez jednostkę samorządu terytorialnego, stanowi obligatoryjny wydatek tej jednostki i przekazywana jest odpowiednio do liczby dzieci objętych opieką przez placówkę. Jakikolwiek ograniczenia w tym zakresie czy termin do złożenia wniosku o udzielenie dotacji należy uznać za niedopuszczalne. Skoro Rada Miasta Zamość zdecydowała się na przyznanie dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce, to nie jest możliwe ograniczenie prawa do otrzymania tej dotacji do sytuacji, w której dana osoba złoży wniosek do 20 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Taki zapis sprawia bowiem, że nie jest możliwe uzyskanie dotacji przez te podmioty, które uzyskają wpis i rozpoczną swoją działalność po dniu 20 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W takiej sytuacji znalazła się skarżąca A. B. Wykluczenie z możliwości otrzymania dotacji tych podmiotów, które uzyskują wpis po 20 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji narusza zasadę równości. Skoro Rada Miasta Zamość, w oparciu o uchwałę Rady Miasta z dnia 25 listopada 2019 roku, zdecydowała się na dotowanie działalności żłobkowej, to Miasto Zamość zobowiązane jest do jej udzielania wszystkim wnioskującym o to podmiotom i nie może różnicować uprawnienia do otrzymania dotacji od tego, czy dany podmiot prowadził działalność i mógł złożyć wniosek

przed 20 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Powyższe wynika z art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Zamość wniosła o oddalenie, ewentualnie odrzucenie skargi. W ocenie organu podniesiony w skardze zarzut nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż zaskarżona uchwała nie narusza obowiązujących przepisów prawa.

Organ podniósł, że podjęcie uchwały na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 jest fakultatywne, na co wskazuje zawarte w tym przepisie sformułowanie „mogą otrzymać”. Udzielanie takiej dotacji jest więc uprawnieniem a nie obowiązkiem gminy. Jednocześnie określenie terminu złożenia wniosku mieści się w pojęciu zasad ustalania dotacji. W omawianym zakresie gmina nie działa bowiem z urzędu, lecz na wniosek, zatem jego złożenie warunkuje ustalenie dotacji dla konkretnego podmiotu i jest zasadą jej ustalenia. Określenie granicznego terminu na złożenie wniosku nie stoi w sprzeczności z żadnym konkretnym przepisem prawa, co mogłoby wskazywać na istotne naruszenie prawa, a jednocześnie jest uzasadnione koniecznością zaplanowania przez gminę wydatków budżetowych. Ponadto także podmioty prowadzące żłobki muszą z wyprzedzeniem zatrudnić personel i zapewnić lokal wraz z wyposażeniem dla określonej liczby dzieci, tak aby zapewnić dzieciom opiekę na właściwym poziomie, gwarantującym im bezpieczeństwo i rozwój.

W przekonaniu organu nieuprawnione jest twierdzenie, że ustalenie sztywnej daty składania wniosku na dzień 20 września roku poprzedzającego dla nowopowstałych żłobków pozostaje w sprzeczności z prawem. O pozbawieniu prawa można byłoby mówić, gdyby określone prawo podmiotowi przysługiwało. Natomiast prawo do dotacji nie przysługuje podmiotowi prowadzącemu żłobek z mocy ustawy.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Lublinie w dniu 5 lipca 2022 r. pełnomocnik skarżącej popierał wniesioną skargę na uchwałę nr XV/266/2019 Rady Miasta Zamość z dnia 25 listopada 2019 r. i wniósł o stwierdzenie nieważności także § 2 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga podlegała uwzględnieniu w części.

Przedmiot skargi stanowiła uchwała Rady Miasta Zamość z dnia 25 listopada 2019 r. nr XV/266/2019 w sprawie wysokości, zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Miasta Zamość, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) oraz art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2019 r. poz. 409, z późn. zm.).

Zaskarżoną uchwałą ustalono wysokość dotacji celowej udzielanej przez miasto Zamość dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie miasta Zamość na poziomie 400 zł miesięcznie na każde dziecko zamieszkałe w mieście Zamość objęte opieką (§ 1 ust. 1 uchwały) oraz ustalono wysokość dotacji celowej udzielanej przez miasto Zamość dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce na terenie miasta Zamość na poziomie 300 zł miesięcznie na każde dziecko zamieszkałe w mieście Zamość objęte opieką (§ 1 ust. 2 uchwały).

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 - 5 zaskarżonej uchwały o przyznanie dotacji mogą ubiegać się podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), które:

- 1) prowadzą żłobki lub kluby dziecięce na terenie miasta Zamość,
- 2) posiadają zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez Prezydenta Miasta Zamość,
- 3) złożą Prezydentowi Miasta Zamość nie później niż do dnia 20 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, wniosek o udzielenie dotacji, który stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały,
- 4) pobierają od rodzica (opiekuna prawnego) opłatę za pobyt dziecka w żłobku w kwocie nieprzekraczającej 500 zł miesięcznie,
- 5) pobierają od rodzica (opiekuna prawnego) opłatę za pobyt dziecka w klubie dziecięcym w kwocie nieprzekraczającej 500 zł miesięcznie.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała „w sprawie wysokości, zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie Miasta Zamość” została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. Uchwała ta zawiera postanowienia, którym można

przypisać walor normatywny (przyznaje konkretne uprawnienia podmiotom ubiegającym się o dotację), generalny (skierowana jest do wszystkich podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce) oraz abstrakcyjny (znajdzie ona zastosowanie w każdym przypadku przyznawania dotacji celowej). Zatem zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm., powoływanej dalej jako „p.p.s.a.”) może stanowić przedmiot zaskarżenia do sądu administracyjnego. W świetle art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137 z późn. zm.) kontrola przez sąd administracyjny dokonywana jest pod względem zgodności z prawem. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). W przypadku uchwały podejmowanej na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualnie Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm., dalej także jako „u.s.g.”) art. 94 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Wymaga zarazem zaznaczenia, że z aktualnie obowiązujących przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wynikają ograniczenia co do terminu wniesienia skargi na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego (art. 53 § 2a p.p.s.a.) ani konieczność zwrócenia się, przed wniesieniem skargi, z wezwaniem do usunięcia przez organ naruszenia prawa.

Skarga w niniejszej sprawie została wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Zatem legitymacja do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. ma charakter szczególny. Jest to istotne zawężenie legitymacji skargowej w stosunku do zasady ogólnej wyrażonej w art. 50 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. I OSK 3473/18 oraz z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04.).

Z treści art. 101 ust. 1 u.s.g. wynika bowiem, że skarga wniesiona na podstawie powołanego przepisu nie ma charakteru *actio popularis* i do wniesienia jej nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r., sygn. I OSK 1761/12 oraz z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1497/15).

Prawo do wniesienia takiej skargi przysługuje podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem gdy zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia to naruszenie przysługującej podmiotowi z mocy prawa ochrony, natomiast podstawą do wyprowadzenia tej ochrony są przepisy prawa materialnego, które regulują treść działania organów administracji publicznej, na mocy których kształtowane są uprawnienia lub obowiązki jednostki. Jak podkreśla się w orzecznictwie, nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2002 r., sygn. II SA 2503/01).

W orzecznictwie nie budzi również wątpliwości, że to na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania podstaw tak rozumianej legitymacji skargowej. Wnoszący skargę musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. III RN 42/02, publ.: OSNP z 2004 r., nr 7, poz. 114 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2021 r.,

sygn. I OSK 3473/18 i postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2022 r., sygn. II OSK 2845/21).

Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, to jest akt prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej lub akt organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inny niż akty prawa miejscowego, podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Przepisem szczególnym, określającym wymagania decydujące o legitymacji do zaskarżenia aktów organu gminy do sądu administracyjnego jest właśnie art. 101 ust. 1 u.s.g.

W ocenie Sądu zachodzą przewidziane w art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. przesłanki do odrzucenia skargi wniesionej w niniejszej sprawie w zakresie dotyczącym § 2 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym o przyznanie dotacji celowej mogą ubiegać się podmioty (osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), które pobierają od rodzica (opiekuna prawnego) opłatę za pobyt dziecka w klubie dziecięcym w kwocie nieprzekraczającej 500 zł miesięcznie. Z akt sprawy wynika niekwestionowana przez organ okoliczność, że skarżąca jest podmiotem prowadzącym żłobek. Nie wynika natomiast, by skarżąca prowadziła klub dziecięcy. Skarżąca nie powoływała się na tego rodzaju okoliczność. Za podstawę ustalenia istnienia legitymacji do wniesienia skargi w oparciu o naruszenie interesu prawnego uznaje się zaś tylko taką sytuację, w której istnieje możliwość wykazania zindywidualizowanego i skonkretyzowanego interesu o charakterze osobistym, dotyczącego danej osoby w sposób bezpośredni, wynikającego ze ściśle określonej normy prawa materialnego, który został naruszony (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. III OSK 4476/21). Skarżąca nie wykazała własnego interesu prawnego lub uprawnienia, które zostały naruszone przez § 2 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały. Nie wykazała istnienia związku pomiędzy zaskarżonym aktem, we wskazanym zakresie, a sferą jej indywidualnych praw i obowiązków. Tym samym uznać należało, skarżąca nie ma legitymacji do zaskarżenia uchwały nr XV/266/2019 Rady Miasta Zamość z dnia 25 listopada 2019 r. w zakresie dotyczącym jej § 2 ust. 1 pkt 5.

W konsekwencji i na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. Sąd odrzucił skargę A.B. w zakresie dotyczącym § 2 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały.

W ocenie Sądu, skarga w pozostałym zakresie zasługiwała na uwzględnienie, co skutkowało stwierdzeniem przez Sąd nieważności § 2 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 zaskarżonej uchwały.

Jak już wcześniej zaznaczono, uchwała nr XV/266/2019 Rady Miasta Zamość z dnia 25 listopada 2019 r. stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akt prawa miejscowego jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Na mocy art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Jednocześnie z przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Analiza całości przepisu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności treść ust. 4, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, prowadzi przy tym do wniosku, że stwierdzenie nieważności uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa. Tego rodzaju sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie.

W ocenie Sądu § 2 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa, poprzez wykroczenie poza zakres upoważnienia zawartego w ustawie.

Podstawę zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2022 r., poz. 1324 z późn. zm.).

Stosownie do art. 60 ust. 1 tej ustawy, 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. Jednocześnie w ust. 2 art. 60 ustawy przewidziano, że 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. 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 (art. 60 ust. 3 ustawy).

Art.60. ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 przyznaje zatem gminie kompetencję do udzielenia dotacji celowej z budżetu gminy dla podmiotów określonych w art. 8 ust. 1 ustawy na dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym. Zaznaczyć należy, w świetle ust. 1 art. 60 ustawy, w którym ustawodawca posłużył się zwrotem „mogą otrzymać”, podjęcie uchwały w sprawie wysokości i zasad ustalania i rozliczania dotacji jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem gminy i to od niej zależy, czy uzna za celowe przyznanie dotacji. Natomiast w sytuacji podejmowania uchwały na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy, rada gminy (miasta) jest obowiązana działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, obejmującego zgodnie z art. 60 ust. 2 ustawy wyłącznie określenie wysokości dotacji i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji, w tym kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja, a przy ustalaniu wysokości dotacji kierować się określonym w art. 60 ust. 1 ustawy zwrotem „dziecko objęte opieką”. Rada nie jest uprawniona do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo ani też do wykraczania poza zakres upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r., sygn. II GSK 1673/15). Zdaniem Sądu § 2 ust. 1 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W § 2 ust. 1 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały Rada Miasta Zamość dopuściła możliwość ubiegania się o przyznanie dotacji celowej tylko dla tych podmiotów, spełniających także wymagania określone w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2, które złożą Prezydentowi Miasta Zamość nie później niż do dnia 20 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, wnioski o udzielenie dotacji, który stanowi załącznik nr 1 do uchwały (pkt 3) oraz pobierają od rodzica (opiekuna prawnego) opłatę za pobyt dziecka w żłobku w kwocie nieprzekraczającej 500 zł miesięcznie (pkt 4).

W związku z tym trzeba wskazać, że dotacje definiowane są jako podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm., dalej powoływanej jako „u.f.p.”) zostały zawarte definicje trzech rodzajów dotacji: celowych (art. 127), podmiotowych (art. 131) i przedmiotowych (art. 130).

Zgodnie z art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacje celowe są to środki przeznaczone na:

1) finansowanie lub dofinansowanie:

- a) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
- b) ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego,
- c) bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- d) zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b,
- e) zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym,
- f) kosztów realizacji inwestycji;

2) dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach.

2. Dotacjami celowymi są także środki przeznaczone na:

- 1) realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 6, wydatkowane przez podmioty realizujące te programy, inne niż państwowe jednostki budżetowe;
- 2) realizację projektów pomocy technicznej finansowanych z udziałem środków europejskich i środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b;
- 3) finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, ze środków przekazywanych przez jednostki, o których mowa w art. 9 pkt 5, 7 i 14;

- 4) realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5;
- 5) współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- 6) wyprzedzające finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, o którym mowa w odrębnych przepisach, w części podlegającej refundacji ze środków Unii Europejskiej.

Z przepisu art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wprost wynika, że dotacja przyznawana określonym w ustawie podmiotom z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi do lat 3 jest dotacją celową.

Właściwe dotacjom celowym cechy ustawowe z zakresu ich przeznaczenia i zarazem możliwego wykorzystania odróżniają dotacje celowe od przewidzianych w ustawodawstwie szczególnym „dotacji podmiotowych”. Zgodnie bowiem 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. Natomiast z powołanych wyżej przepisów wynika, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie określonych zadań i realizację określonych programów. Zatem cel dotacji determinowany jest zadaniem.

Zadaniem tym mogą być między innymi zadania określone w art. 10 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zgodnie z którym do zadań żłobka i klubu dziecięcego należy w szczególności:

- 1) zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych;
- 2) zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka;
- 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka.

Zestawienie opisanego wyżej charakteru dotacji celowej z katalogiem zadań zawartym w art. 10 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wskazuje na ścisły związek dotacji z opieką nad dziećmi (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2020 r., sygn. akt I GSK 1762/19).

Jednocześnie zauważyć należy, że ustawa nie wprowadza jako warunku przyznania dotacji terminu złożenia wniosku o dotację, co wynika z faktu, iż jest to dotacja celowa, a nie podmiotowa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r., II GSK 1673/15). Wprowadzenie zaś przez gminę ograniczeń udzielenia dotacji nieprzewidzianych w art. 60 ustawy jest sprzeczne z prawem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. II GSK 1871/12).

Zatem trzeba zgodzić się z argumentami skargi, że chociaż samo przyznanie dotacji z art. 60 ust. 1 ustawy ma charakter fakultatywny, to skoro Rada Miasta Zamość zdecydowała się na przyznanie dotacji celowej, nie jest możliwe ograniczenie prawa do otrzymania dotacji. Takim nieprzewidzianym ustawowo ograniczeniem jest oznaczenie terminu, w jakim musi być złożony wniosek o przyznanie dotacji, a także warunek, że dotację otrzymają podmioty, które pobierają od rodzica (opiekuna prawnego) opłatę za pobyt dziecka w żłobku w kwocie nieprzekraczającej 500 zł miesięcznie.

Wprowadzenie terminu składania wniosków o dotację, nie później niż do dnia 20 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, jest niedopuszczalne. Powoduje to bowiem ograniczenie podmiotowe dotacji w sytuacji, gdy dotacja ta ma charakter wyłącznie celowy. Natomiast zgodnie z regulacjami zaskarżonej uchwały dotacja nie mogłaby być przyznana podmiotowi, który realizuje zadania objęte dotacją celową, jednakże rozpoczął działalność już po wskazanym terminie.

Argumenty organu dotyczące konieczności planowania budżetu gminy nie mogą podważyć faktu, że ustawodawca w art. 60 ust. 2 ustawy nie upoważnił rady gminy do wprowadzenia terminu złożenia wniosku o przyznanie dotacji celowej z art. 60 ust. 1 ustawy. Podmioty sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 3 nie są też zobligowane 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 przyznawana. Zatem gmina winna za pomocą innych metod prognozować wielkość potrzebnych na ten cel środków budżetowych.

W świetle art. 60 ust. 2 ustawy, w uchwale Rady Miasta Zamość mogły się znaleźć jedynie regulacje dotyczące wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, w tym kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja. Wskazany zakres upoważnienia ustawowego nie obejmuje

terminu składania wniosku o dotację celową oraz ograniczenia w postaci przyznania dotacji jedynie podmiotom, które pobierają od rodzica (opiekuna prawnego) opłatę za pobyt dziecka w żłobku w kwocie nieprzekraczającej 500 zł miesięcznie.

Wbrew odmiennemu stanowisku organu, termin składania wniosków o dotację nie mieści się też w zawartym w art. 60 ust. 2 ustawy pojęciu zasad ustalania i rozliczania dotacji. Pojęcie to, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 1673/15, 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 określenie sposobu, w jaki dotacja dla beneficjenta będzie ustalana, na podstawie jakich dokumentów dotacja będzie przyznawana (np. na podstawie złożonego oświadczenia o liczbie dzieci czy wykazu dzieci), w jaki sposób będzie regulowana dotacja na rzecz danego beneficjenta.

Powyższe rozważania są aktualne także w odniesieniu do ograniczenia w postaci przyznania dotacji jedynie podmiotom, które pobierają od rodzica (opiekuna prawnego) opłatę za pobyt dziecka w żłobku w kwocie nieprzekraczającej 500 zł miesięcznie. Upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 60 ust. 2 ustawy nie daje bowiem radzie gminy umocowania do regulowania maksymalnej stawki opłaty za pobyt dziecka w żłobku jako warunku przyznania dotacji. Określenie takiego limitu wysokości opłaty w § 2 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały jest faktycznie warunkiem reglamentującym możliwość skorzystania z owego wsparcia przez podmiot, który realizuje zadania, jakich dotyczy dotacja celowa. Natomiast, jak wyjaśniono już wyżej, art. 60 ustawy nie definiuje jakichkolwiek ograniczeń w prawie uzyskania dotacji celowej przez podmioty prowadzące żłobki. Wprowadzenie tego rodzaju warunku nie jest więc dopuszczalne (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. III SA/Wr 272/20 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 maja 2018 r., sygn. I SA/Gl 331/18).

Ponadto § 2 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały w sposób nieuprawniony ingeruje w swobodę kalkulacji kosztów prowadzenia tego rodzaju placówki (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 maja 2018 r., sygn. I SA/Gl 331/18). W świetle bowiem art. 58 ust. 2 ustawy w przypadku utworzenia żłobka przez podmioty, o który mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3, wysokość opłat określa podmiot, który utworzył żłobek. W konsekwencji stwierdzić należało, że § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały narusza art. 60 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność § 2 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 zaskarżonej uchwały Rady Miasta Zamość z dnia 25 listopada 2019 r. nr XV/266/2019.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. Na koszty te składają się: wpis od skargi w wysokości 300 zł, 17 zł opłaty od udzielonego pełnomocnictwa oraz wynagrodzenie będącego adwokatem pełnomocnika skarżącej w wysokości 480 zł, ustalonej na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800, z późn. zm.).

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.