



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 lipca 2021 r.

Poz. 3633

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 272/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Katarzyna Borońska
Sędzia WSA Anetta Chołuj
(sprawozdawca)

po rozpoznaniu w Wydziale III na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 stycznia 2021 r.
sprawy ze skargi E.S.
na uchwały Rady Miejskiej w Kowarach
z dnia 26 maja 2011 r., nr XII/77/11 w zakresie § 3 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1
w przedmiocie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów
prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Gminy Miejskiej Kowary
oraz z dnia 28 maja 2020., nr XXIII/151/20 w zakresie § 1 pkt 1
w przedmiocie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 26 maja 2011 r.,
nr XII/77/11

- I. stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 26 maja 2011 r., nr XII/77/11 w zakresie § 3 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1;**
- II. w pozostałej części oddala skargę;**
- III. zasądza od Gminy Kowary na rzecz skarżącej kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. nr 45, poz. 2350, art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.) Rada Miejska w Kowarach (dalej: Rada miejska, organ) podjęła uchwałę nr XII/77/11 z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na obszarze Gminy Miejskiej Kowary (dalej: uchwała z 26 maja 2011 r.). Uchwałą nr XXIII/151/20 z dnia 28 maja 2020 r. Rada Miejska w Kowarach podjęła uchwałę zmieniającą ww. uchwałę (dalej: uchwała z 28 maja 2020 r.).

W skardze na § 3 ust. 2, ust. 3 pkt 1 ww. uchwały z dnia 26 maja 2011 r. oraz § 1 pkt 1 ww. uchwały z dnia 28 maja 2020 r. E.S. (dalej: strona, skarżąca) prowadząca Prywatny Żłobek w Kowarach zarzuciła uchwale z 26 maja 2011 r. przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 60 ust. 1 i ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 poprzez wprowadzenie nie przewidzianych ustawą dodatkowych warunków udzielenia dotacji i różnicowania dzieci, na które ma przysługiwać dotacja. Zaś uchwale z dnia 28 maja 2020 r. w zaskarżonej części zarzuciła naruszenie § 137 w związku z § 143 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.) poprzez nie dochowanie zasad przyzwoitej legislacji i niecelowe powtarzanie przepisów ustawy, co czyni tekst uchwały dwuznacznym i nieczytelnym.

Skarżąca wskazała, że zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały z 26 maja 2011 r. dotacji celowej udziela się pod warunkiem zapewnienia przez podmiot o którym mowa w § 2 ust. 1 opieki nad dzieckiem w formie żłobka w minimalnym wymiarze 5 godzin dziennie, a w formie klubu dziecięcego w minimalnym wymiarze 3 godzin dziennie. Z kolei stosownie do § 3 ust. 3 pkt 1 tej uchwały dotacji celowej udziela się pod warunkiem ustalenia przez podmiot prowadzący żłobek opłaty za pobyt dziecka, pobieranej od rodziców (opiekunów prawnych) w wysokości nie przekraczającej 400 zł. Zdaniem skarżącej uchwałodawca wprowadził dwa dodatkowe kryteria (warunki) uzyskania dotacji celowej, nie przewidziane w ustawie. Nieuprawnione jest różnicowanie dzieci pod względem faktycznej liczby godzin, w ciągu których sprawowana jest nad nimi opieka. Podobnie nie znajduje podstawy prawnej narzucanie podmiotowi prowadzącemu żłobek obowiązku pobierania maksymalnej kwoty czesnego.

Odnośnie naruszenia treści § 1 pkt 1 uchwały z dnia 28 maja 2020 r. skarżąca wskazuje, że zakwestionowany zapis brzmi „ustala się wysokość dotacji celowej udzielonej przez Miasto Kowary dla podmiotów prowadzących żłobki na obszarze Gminy Miejskiej Kowary, na poziomie 400 zł miesięcznie na każde dziecko zamieszkałe na terenie Gminy Miejskiej Kowary i objęte opieką.” Strona podnosi, że obecne brzmienie art. 60 ust. 3 ustawy wskazuje, że dotacja celowa przyznawana jest na dzieci zamieszkałe na terenie gminy, a wyjątkowo w uchwale organ gminy może nią objąć także dzieci nie zamieszkałe w gminie. W ocenie strony użycie w § 1 ust. 1 uchwały z dnia 28 maja 2020 r. sformułowania, że dotacja przysługuje w określonej wysokości „na dzieci zamieszkałe w Gminie” stanowi nie tylko niepotrzebne powtórzenie ustawy, ale wprowadza w błąd sugerując, że istnieje inna stawka dla dzieci zamieszkałych poza gminą. Zdaniem skarżącej uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

W odpowiedzi na skargę organ w zakresie odnoszącym się do zarzutu naruszenia § 3 ust. 2, ust. 3 pkt 1 uchwały z 26 maja 2011 r. wnosi o umorzenie postępowania wskazując, że dokona zmiany w powyższej uchwale poprzez uchylenie zaskarżonych przepisów.

Organ zaś wnosi o oddalenie skargi w zakresie odnoszącym się do zarzutu naruszenia § 1 pkt 1 uchwały z 28 maja 2020 r. Uzasadniając wniosek o oddalenie skargi organ wskazał, że zaskarżony przepis nie jest powtórzeniem ustawy, nie jest niedopuszczalną modyfikacją ustawy, mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego, jest czytelny i jego wykładnia nie nastęrcza trudności i nie jest sprzeczny z zasadami techniki prawodawczej. Organ wskazał, że w zakwestionowanym przez skarżącą przepisie zrealizował wskazanie zawarte w treści art. 60 ustawy w tym szczególnie w zakresie ust. 3 ww. ustawy. Zdaniem organu treść uchwały

precyzuje również jaka kategoria dzieci podlega dotacji ze strony Gminy Kowary są to więc dzieci zamieszkałe a nie tylko np. zameldowane na terenie Gminy Kowary.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje;

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2169 ze zm.), kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl art. 3 § 1 w zw. § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej: p.p.s.a.), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Na wstępie należy wskazać, że legitymacja do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na uchwałę podjętą przez organ powiatu przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem. Naruszenie interesu prawnego składającego skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała (konkretny jej postanowienia) musi więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącej. Skarżąca prowadzi Prywatny Żłobek i otrzymuje dotację w wysokości i na zasadach określonych w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Skarżąca zawarła z gminą umowę, z której wynikają dla niej uprawnienia i obowiązki. W związku z powyższym należy przyjąć, że skarżąca, jako podmiot prowadzący żłobek na terenie gminy Kowary, ma ukształtowane przepisem prawa materialnego uprawnienie do korzystania z dotacji oświatowych. Zatem, posiada interes prawny w tym, aby określona zaskarżoną uchwałą sfera praw i obowiązków pozostawała w zgodzie z obiektywnym porządkiem prawnym.

Oceniane uchwały Rady Miejskiej stanowią akt prawa miejscowego. W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miasta) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu. Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm. - dalej: rozporządzenie) w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. W § 136 tego rozporządzenia ustanowiono wyraźny zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi a także przepisów prawnych

niezgodnych z rozporządzeniami, zaś § 137 zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10 - dostępne: CBOSA). Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zdaniem Sądu, powyższe nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Jednak powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak z zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 31 listopada 2006 r., II SA/Wr 745/06, CBOSA).

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska" Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). Pojęcie "istotne naruszenie prawa" nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, podobnie pojęcie "sprzeczność z prawem". W literaturze wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istnieje w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, jak i z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

W świetle powyższych uwag, jako zasadne, Sąd uznał zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa przez § 3 ust. 2, ust. 3 pkt 1 uchwały z 26 maja 2011 r., na skutek zamieszczenia w niej zapisów naruszających delegację ustawową.

Zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały z 26 maja 2011 r. dotacji celowej udziela się pod warunkiem zapewnienia przez podmiot o którym mowa w § 2 ust. 1 opieki nad dzieckiem w formie żłobka w minimalnym wymiarze 5 godzin dziennie, a w formie klubu dziecięcego w minimalnym wymiarze 3 godzin dziennie. Z kolei stosownie do § 3 ust. 3 pkt 1 tej uchwały dotacji celowej udziela się pod warunkiem ustalenia przez podmiot prowadzący żłobek opłaty za pobyt dziecka, pobieranej od rodziców (opiekunów prawnych) w wysokości nie przekraczającej 400 zł.

Przechodząc do kwestii merytorycznych należy podnieść, że zgodnie z obowiązującym w 2011 r. brzmieniem art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2011 r., nr 45, poz. 235 powoływanej dalej jako "u.o.dz.") podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym dotację celową z budżetu gminy. Z kolei z treści ust. 2 wynika, że wysokość i zasady ustalania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, określa rada gminy w drodze uchwały.

W pierwszej kolejności wskazania wymaga, że jeśli gmina zdecyduje się na udzielenie dotacji określonej w art. 60 ust. 1 u.o.dz., to nie może jej ograniczać tylko do określonej kategorii dzieci (np. do dzieci korzystających z opieki przez określoną liczbę dni w miesiącu, bądź określoną ilość godzin w ciągu dnia), skoro przepis wyraźnie stanowi, że dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego. Określenie "każde dziecko" zawarte w art. 60 ust. 1 u.o.dz. nie może być w żaden sposób zawężane, a zatem jakiegokolwiek różnicowanie dzieci pod względem ilości godzin, w ciągu których sprawowana jest nad nimi opieka, jest całkowicie nieuprawnione. Przepis art. 60 ust. 1 u.o.dz. 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).

W tym miejscu należy wskazać na treść art. 12 ust. 2 u.o.dz. zgodnie z którym w żłobku i klubie dziecięcym zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka. Przepis ten nie nakłada na prowadzącego żłobek obowiązku zapewnienia minimalnego czasu opieki nad dzieckiem.

Tymczasem § 3 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej stanowi, że dotacji celowej udziela się pod warunkiem zapewnienia przez podmiot, o którym mowa w § 2 ust. 1 opieki nad dzieckiem w formie żłobka w minimalnym wymiarze 5 godzin dziennie, a w formie klub dziecięcego w minimalnym wymiarze 3 godzin dziennie.

Zgodnie z przepisem art. 60 ust. 1 u.o.dz. 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 w żłobku lub klubie dziecięcym, niezależnie od ilości godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka. W istocie bowiem takie wprowadzanie dodatkowych, nieprzewidzianych w przepisach prawa kryteriów powoduje, że dotacja celowa, jaką jest z mocy art. 60 ust. 1 cytowanej ustawy dotacja przydzielana z budżetu gminy przekształca się w dotację o charakterze podmiotowym. Tymczasem z mocy art. 60 ust. 2 ustawy rada gminy została upoważniona do ustalania wysokości i zasad dotacji celowej, a nie podmiotowej.

W ocenie Sądu Rada Miejska nie była również uprawniona do określenia w § 3 ust. 3 pkt 1 uchwały z 26 maja 2011 r. warunku udzielenia dotacji polegającym na ustaleniu przez podmiot prowadzący żłobek opłaty za pobyt dziecka pobieranej od rodziców w wysokości nie przekraczającej 400 zł miesięcznie.

Jak wynika z powołanej treści art. 60 ust. 2 ustawy rada gminy w drodze uchwały określa wysokość i zasady ustalania dotacji celowej. W delegacji ustawowej nie przewidziano określania warunków takich jak zawarte w § 3 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 uchwały z 26 maja 2011 r. które zostały zakwestionowane przez stronę skarżącą Rada Gminy nie była zatem upoważniona do warunkowania (uzależnienia) wypłaty dotacji (§ 3 ust. 3 pkt 1)

od konieczności ustalenia opłaty za pobyt dziecka pobieranej od rodziców w ustalonej przez Radę w określonej maksymalnej wysokości.

Niedopuszczalne było zatem wprowadzenie przez Radę Miejską jako warunku ubiegania się o dotację minimalnej liczby godzin sprawowania opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 oraz nakazywanie podmiotowi prowadzącemu żłobek obowiązku pobierania określonej maksymalnej kwoty czesnego, jako warunku udzielenie dotacji na dziecko.

Z powyższych względów Sąd stwierdził nieważność § 3 ust. 2, ust. 3 pkt 1 uchwały z 26 maja 2011 r.

Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego powtarzania przepisów ustawy w zakwestionowanym przez stronę § 1 ust. 1 uchwały z 28 maja 2020 r. Sąd uznał go za bezzasadny.

Wskazać należy, że obowiązująca w 2020 r. treść art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2020, poz. 326 ze zm.) została istotnie zmodyfikowana przez art. 12 ust. 40 ustawy z dnia 7 lipca 2017 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. 2017, poz. 1428). W ocenie ustawodawcy poprzednie rozwiązanie prawne zniechęcało gminy do dofinansowywania instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech, gdyż było interpretowane przez regionalne izby obrachunkowe i sądy, jako obowiązek dofinansowania także dzieci z innych gmin. Znowelizowane brzmienie przepisów ma zachęcać do dofinansowania żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów.

Zgodnie z aktualnym na gruncie niniejszej sprawy brzmieniem art. 60 ust. 1-3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 „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. 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”.

Uchwała z dnia 28 maja 2020 r. została podjęta w oparciu o zmienioną treść przepisu art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W ocenie Sądu aktualna treść powołanej ustawy językowo jednoznacznie wyraża ustawowe upoważnienie do określenia, poza wysokością dotacji, zasadami jej ustalania i rozliczania, także upoważnienie do określenia kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja.

W ocenie Sądu powołane powyżej ustawowe upoważnienie szeroko określa upoważnienie rady gminy do kształtowania systemu dotacji dla podmiotów sprawujących dzienną opiekę nad dziećmi do lat trzech. Kompetencja rady gminy oparta jest na uznaniu. To rada gminy rozstrzyga o tym czy w ogóle wprowadzi wskazany system dotacji celowych. Ponadto, rada gminy została wyraźnie ustawowo upoważniona nie tylko do określenia wysokości dotacji, ale również do wskazania "kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja". Przyjmując zatem należy, że przepis ustawowy, art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zawiera wyraźną podstawę prawną także do określenia kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja.

W ocenie Sądu ustanowienie kryterium zamieszkania dziecka na terenie gminy przyznającej dotację znajduje wyraźną podstawę prawną w treści art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz nie narusza art. 60 ust. 1 i ust. 3 tej ustawy.

Normę prawną obejmującą upoważnienie ustawowe do ustalenia systemu rozważanej dotacji celowej współokreślają trzy jednostki redakcyjne art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Niewątpliwie system przedmiotowej dotacji posługuje się przesłanką zamieszkiwania dziecka na terenie gminy przyznającej dotację lub na terenie innej gminy niż gmina przyznająca dotację.

Powołane przepisy należy jednak rozumieć w ten sposób, że rada gminy może objąć systemem dotacji także dzieci, które zamieszkują na terenie innej gminy niż gmina przyznająca dotację (art. 60 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3). Natomiast w odniesieniu do dzieci, które mogą zostać objęte systemem dotacji, a więc dzieci zamieszkujących na terenie gminy przyznającej dotację oraz dzieci zamieszkujących na terenie innej gminy niż gmina przyznająca dotację, rada gminy upoważniona została do ustalania kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja (art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3).

Wbrew twierdzeniom skargi zakwestionowany przez stronę przepis nie jest powtórzeniem ustawy, nie jest modyfikacją ustawy i mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego. W związku z powyższym Sąd działając na podstawie art. 151 p.p.s.a. dalej idącą skargę na uchwałę z 28 maja 2020 r. w zakresie § 1 pkt 1 oddalił.

Mając na uwadze powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - orzekł, jak w sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały z 26 maja 2011 r. w skarżonym zakresie § 3 ust. 2, ust. 3 pkt 1.