

UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W GRYFINIE
z dnia 29 września 2016 r.

w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa dotyczącego uchwał nr XXVI/233/16, nr XXVI/235/16 i nr XXVI/236/16 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 101 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 poz. 446) uchwała się, co następuje:

§ 1. Nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę uchwały nr XXV/233/16 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu Żłobkowi Miejskiemu w Gryfinie, uchwały nr XXVI/235/16 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka i częściowych zwolnień z tych opłat oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Gryfino oraz uchwały nr XXV/236/16 w sprawie zmiany uchwały nr VIII/61/11 z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne oraz oddziały żłobkowe w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino, z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącą Rady Miejskiej w Gryfinie do powiadomienia Wzywającego o stanowisku zajęтым przez Radę poprzez przesłanie kopii niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCA RADY

Elżbieta Kasprzyk

Uzasadnienie

Pismem z dnia 8 września 2016 r. Rada Miejska w Gryfinie została wezwana przez Prezesa Stowarzyszenia Komitet Obywatelski w Gryfinie do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę uchwał Rady, podjętych na sesji w dniu 25 sierpnia 2016 r. tj. uchwały nr XXV/233/16 w sprawie utworzenia i nadania statutu Żłobkowi Miejskiemu w Gryfinie, uchwały nr XXVI/235/16 w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka i częściowych zwolnień z tych opłat oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Gryfino oraz uchwały nr XXV/236/16 w sprawie zmiany uchwały nr VIII/61/11 z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne oraz oddziały żłobkowe w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino.

Zgodnie z art. 52 § 1 – 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, a przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie. Natomiast, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu – w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż Skarżący chcąc zaskarżyć podjęte uchwały nr XXVI/233/16, nr XXVI/235/16 i XXVI/236/16 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 sierpnia 2016 roku był zmuszony uprzednio wystosować do Rady Miejskiej w Gryfinie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa poprzez ich uchylenie.

Po zapoznaniu się z wezwaniem Rada Miejska w Gryfinie nie uwzględniła wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Dlatego też Skarżący winien w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa z dnia 8 września 2016 roku, a tym bardziej w ewentualnej skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wskazać na czym polega naruszenie jego interesu prawnego w drodze w/w uchwał, czego jednak nie uczynił. Co szczególnie bowiem istotne, jeżeli nie został naruszony własny, indywidualny, konkretny

interes prawny stowarzyszenia, ale działało ono w interesie publicznym, to skarga na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. w takim przypadku nie przysługuje (*wyrok WSA w Białymstoku z 5 listopada 2013 roku w sprawie o sygn. akt sygn. II SA/Bk 507/13*).

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez Skarżącego w stosunku do poszczególnych uchwał należy wskazać, iż uchwałą nr XXVI/233/16 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 sierpnia 2016 roku utworzono z dniem 1 grudnia 2016 roku Żłobek Miejski w Gryfinie oraz nadano mu Statut. W wystosowanym wezwaniu Skarżący wskazał, iż w rozdziale IV Statutu Pt. „Warunki przyjmowania dzieci” w § 13 ust. 1 dotyczącym kryteriów podstawowych nie zostało przewidziane, iż rodzic samotnie wychowujący kandydata i pracujący lub uczący się w systemie dziennym otrzymuje pięć punktów do procesu rekrutacji, a kryterium samotnego wychowywania dziecka nie znalazło się nawet w kryteriach dodatkowych. W ocenie Skarżącego w/w rozwiązanie ma charakter dyskryminujący osoby samotnie wychowujące dzieci. Ponadto, w rozdziale V pt. „Zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie” w § 16 ust. 3 Statutu określono, iż za każdy dzień nieobecności dziecka w placówce opłata stała ulega zmniejszeniu o 1 zł. Tym niemniej, w ocenie Skarżącego, kwota ta nie przystaje do rzeczywistości, została wyliczona niesprawiedliwie i narusza interes mieszkańców Gminy Gryfino.

Z przywołanymi powyżej zarzutami nie można się zgodzić. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu, który ustala podmiot tworzący żłobek, określając w nim w szczególności:

- 1) nazwę i miejsce jego prowadzenia,
- 2) cele i zadania oraz sposób ich realizacji, z uwzględnieniem wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomagania rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych - ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności,
- 3) warunki przyjmowania dzieci,
- 4) zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym.

Przez warunki przyjmowania dzieci należy rozumieć zarówno harmonogram i procedurę naboru, jak również kryteria, jakie musi spełniać dziecko (jego opiekunowie prawni), aby zostało ono objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego. Warunki przyjmowania dzieci nie mogą mieć jedynie charakteru dyskryminacyjnego. W tym celu powinny być oparte na przesłankach mierzalnych oraz pozostawać w związku z charakterem świadczenia i celami niniejszej ustawy. Podkreślić należy, że przez warunki przyjmowania dzieci należy rozumieć

warunki objęcia dzieci opieką o charakterze ciągłym, tj. nawiązania stosunku administracyjnoprawnego między placówką a dzieckiem (jego opiekunami prawnymi). Nie chodzi zaś tutaj o rutynowe przyjmowanie dziecka, będące czynnością faktyczną realizacji świadczenia (*por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z 21 czerwca 2011 r., NK-N.4131.536.2011.JT1-1*) (*A. Jakubowski, Komentarz do ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, LEX 2013*).

Również zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym powinny znaleźć swoje wyczerpujące unormowanie w statucie żłobka/klubu dziecięcego (*por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody śląskiego z 30 czerwca 2011 r., NP/II/0911/256/11*). Oznacza to, że niedopuszczalne jest określanie ich każdorazowo w indywidualnie zawieranej umowie cywilnoprawnej. Służy to dodatkowo zachowaniu wymogów transparentności oraz równości w dostępie do świadczeń. Opłaty mogą być ustalane nie za konkretne świadczenia, poza wyżywieniem, lecz w ujęciu godzinowym za sam pobyt dziecka, podczas którego uzyskuje ono świadczenia określone w statucie (*por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z 4 lipca 2011 r. NK-N.4131.609.2011.JB6*). Powinny mieć one charakter proporcjonalny. Przyjmuje się, że opłaty mogą być pobierane tylko, jeśli dziecko rzeczywiście, fizycznie znajdowało się pod opieką żłobka, klubu dziecięcego czy dziennego opiekuna (*zob. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego z 26 lipca 2011 r., NK.I.4131.298.2011.AZIE*). W świetle jednak art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie wyklucza to pobierania odpowiednio obniżonych opłat za gotowość do przyjęcia dziecka w zadeklarowanym przez rodziców terminie (*A. Jakubowski, Komentarz do ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, LEX 2013*).

Brak przewidzenia kryterium „samotnego wychowywania dziecka” jako kryterium podstawowego, jak również ewentualnie kryterium dodatkowego, nie stanowi naruszenia art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, albowiem ustawodawca nie przewidział konkretnych kryteriów przyjmowania dzieci i w tym zakresie pozostawił swobodę organom gminy, w tym również w zakresie ustalenia tych kryteriów. Przy ich ustalaniu należy jedynie pamiętać, iż nie mogą być one dyskryminujące. Przy czym, brak przewidzenia jako kryterium podstawowego lub dodatkowego przy rekrutacji dziecka faktu jego „samotnego wychowywania” przez rodzica lub opiekuna w żadnym razie nie może zostać uznane za dyskryminujące, albowiem osoby te nie znalazły się w gorszym położeniu niż inni rodzice, a wręcz przeciwnie są traktowani jednakowo w procesie rekrutacji.

Odnosząc się natomiast do wysokości kwoty, o jaką obniżono opłatę za każdy dzień nieobecności dziecka w placówce należy wskazać, iż jak wskazano wyżej, przepis art. 11 ust.

2 pkt 4 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, nie wyklucza pobierania odpowiednio obniżonych opłat za gotowość do przyjęcia dziecka w zadeklarowanym przez rodziców terminie. Dlatego też, odpowiednia regulacja znalazła się w § 16 ust. 3 Statutu Żłobka. Przy czym, ustawodawca nie określił w takim przypadku stopnia, w jakim opłata ta powinna zostać obniżona. Co za tym idzie, zostało to pozostawione ocenie organom gminy, a regulacji przewidującej obniżenie opłaty o 1 zł za każdy dzień nieobecności dziecka nie sposób zarzucić naruszenia prawa zwłaszcza, iż „obniżka” taka będzie proporcjonalna do długości okresu nieobecności dziecka w przedszkolu.

W tym stanie rzeczy nie sposób zarzucić Radzie Miejskiej w Gryfinie w uchwale nr XXVI/233/16 z dnia 25 sierpnia 2016 roku naruszenia art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 na podstawie, których to został przyjęty w/w Statut, jak również innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

W uchwale nr XXVI/235/16 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 sierpnia 2016 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka i częściowych zwolnień z tych opłat oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Gryfino postanowiono, iż opłata stała za jeden miesiąc za usługi świadczone przez żłobek będzie wynosić 20 % minimalnego wynagrodzenia określonego w ustawie z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (§ 2 ust. 1), a maksymalna wysokość dziennej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku wyniesie 0,5 % minimalnego wynagrodzenia za pracę (§ 5). Ponadto, w § 7 w/w uchwały Rada Miejska w Gryfinie ustaliła dodatkową opłatę za wydłużony pobyt dziecka w żłobku w wysokości 1 % minimalnego wynagrodzenia za pracę za każdą rozpoczętą godzinę opieki. Zdaniem Skarżącego, uchwalenie tak wysokich opłat nie ma nic wspólnego z polityką prorodzinną, która jest jednym z podstawowych zadań samorządu, a w/w kalkulacja została wyliczona niesprawiedliwie i narusza interes mieszkańców.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub w klubie dziecięcym utworzonym przez gminę oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustala rada gminy w drodze uchwały. Przy czym, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, opłata za pobyt dziecka w żłobku, o której mowa w ustawie, może być tak skalkulowana, aby w pewnym stopniu uwzględniać również tzw. gotowość żłobka do świadczenia usług. Zapewnienie bowiem konkretnemu dziecku miejsca w żłobku skutkuje tym, że niezależnie od tego, czy dziecko to z usług żłobka korzysta cały czas, czy też tylko częściowo, miejsce jego jest cały czas dla niego zarezerwowane. Podczas jego nieobecności nie może zostać udostępnione innemu, to zaś

przekłada się w oczywisty sposób na ogólne koszty związane z działalnością placówki. Ponadto, w obowiązującym stanie prawnym opłata za pobyt dziecka w żłobku, którą ustala rada gminy, może mieć postać opłaty zryczałtowanej (wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2013 roku w *sprawie o sygn. akt I OSK 896/13*).

Ustawodawca w w/w przepisie nie wskazał maksymalnych progów opłat za pobyt dziecka w żłobku lub za jego wyżywienie, jak również sposobu kształtowania poziomu tych opłat przez radę gminy. Co za tym idzie, Radzie Miejskiej w Gryfinie nie sposób zarzucić naruszenia art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 przy podejmowaniu uchwały nr XXVI/235/16 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 sierpnia 2016 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka i częściowych zwolnień z tych opłat oraz maksymalnej opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku utworzonym przez Gminę Gryfino, albowiem działała ona w tej sprawie w zakresie swobody pozostawionej jej przez ustawodawcę. W tym miejscu należy dodatkowo wskazać w celu uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości, iż Skarżący nie kwestionuje sposobu ukształtowania w/w opłat przez Radę Miejską w Gryfinie, a jedynie ich wysokość.

W uchwale nr XXVI/236/16 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 sierpnia 2016 roku w sprawie zmiany uchwały nr VIII/61/11 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 9 czerwca 2011 roku w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne oraz oddziały żłobkowe w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino w rozdziale III § 9 wprowadzono zmianę, iż opłata stała za jeden miesiąc za świadczenia oddziałów żłobkowych wzrosła z 12 % minimalnego wynagrodzenia określonego w ustawie z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę do 20 % tego wynagrodzenia. Natomiast, w ocenie Skarżącego, podwyższenie opłat za świadczenia oddziałów żłobkowych do poziomu opłat za pobyt dziecka w żłobku nie ma uzasadnienia, albowiem w nowo budowanym żłobku standard będzie znacznie wyższy w porównaniu z istniejącymi oddziałami żłobkowymi w przedszkolach, a co za tym idzie brak podstaw do wprowadzania opłat w tej samej wysokości za pobyt dziecka w placówkach o różnym standardzie.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, iż w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty ustawodawca przewidział, iż rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę: publicznym przedszkolu oraz publicznej innej formie wychowania przedszkolnego. Ustawodawca w w/w przepisie nie wskazał maksymalnych progów opłat za korzystanie przez dziecko z wychowania przedszkolnego, jak również sposobu kształtowania poziomu tych opłat przez radę gminy. Z w/w przepisów nie wynika, iż poziom opłat za pobyt dziecka w żłobku, jak również

w oddziale żłobkowym w przedszkolu nie może być ustalony na tym samym poziomie, a także, iż wysokość tych opłat winna zostać zróżnicowana z uwagi na standard poszczególnych placówek.

Wobec powyższego przedmiotowe wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 8 września 2016 roku jawi się jako nieuzasadnione.