

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: piątek, 28, grudzień 2012 23:00

Bernadeta Skóbel

Odslony: 1670

---

Uchwała rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych przewidująca ulgi w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym dla drugiego oraz kolejnych dzieci z jednej rodziny nie stanowi naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Uchwała w składzie 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2012 r. sygn. I OPS 6/12.

### **Fragmety uzasadnienia:**

Wnioskiem z dnia 12 lipca 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wystąpił z wnioskiem o wyjaśnienie przepisów, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, co wyraził przedstawiając następujące zagadnienie prawne: "Czy uchwała rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych przewidująca ulgi w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym dla drugiego oraz kolejnych dzieci z jednej rodziny stanowi naruszenie art.6 ust.1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty" Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych wykształciły się, przy rozpoznawaniu skarg dotyczących tej kwestii, dwa odmienne stanowiska.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich był w pełni uzasadniony. Ponadto omawiana problematyka dotyczy ważnych zagadnień społecznych, takich jak ochrona rodziny, zapewnienie równych szans edukacyjnych i powszechnego dostępu do edukacji, do których ustawodawca odnosi się wielokrotnie zarówno w normach konstytucyjnych, jak i przepisach ustawowych.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że „w omawianej sprawie, w pierwszej kolejności dla oceny czy doszło do naruszenia, wyrażonej w art. 32 Konstytucji, zasady równości konieczne jest ustalenie cechy relewantnej, czyli kryterium według którego oceniać się będzie sytuację rodzin, w których są dzieci uczęszczające do przedszkola publicznego, jako adresatów ocenianych norm prawnych. Stwierdzenie nierówności w traktowaniu obywateli możliwe jest bowiem tylko w odniesieniu do podmiotów podobnych, a więc porównywalnych. Jest oczywiste, że inna jest sytuacja rodzin w których do przedszkola uczęszcza jedno dziecko i rodzin wielodzietnych gdzie takich dzieci jest dwoje lub kilkoro. Nawet jednak wśród rodzin wielodzietnych, liczba dzieci korzystających ze świadczeń w przedszkolach publicznych, w sposób bardzo istotny różnicuje ich sytuację, albowiem wpływa na wysokość ponoszonych opłat.

Dlatego, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, porównywana powinna być sytuacja rodzin posiadających określoną liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola publicznego. Uchwały przewidujące ulgi w opłatach za korzystanie ze świadczeń przedszkolnych w sposób identyczny kształtują bowiem sytuację osób znajdujących się w tym samym stanie faktycznym, relewantnym z punktu widzenia założeń zwolnienia od opłaty. Rodziny posiadające określoną, taką samą liczbę dzieci są zobowiązane do ponoszenia opłat w tej samej wysokości. Ich sytuacja faktyczna i prawna jest identyczna, nie można zatem mówić o naruszeniu zasady równości”. Wskazano również, że „zasada równości nie może być rozumiana jako wartość bezwzględna i absolutna (tj. w znaczeniu formalnym), jej granice wyznaczają bowiem inne zasady i normy konstytucyjne. O naruszeniu tej zasady można mówić dopiero wówczas, gdy w tożsamej sytuacji różnicuje się prawa jednostki bez uzasadnienia opartego o przepisy konstytucyjne (zob. wyrok NSA z dnia 26 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 997/12, wyrok z

---

dnia 14 marca 2006 r. sygn. akt I OSK 67/06, Lex nr 198281). Podobnej oceny przestrzegania zasady równości dokonał Trybunał Konstytucyjny stwierdzając w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 maja 2001 r. sygn. akt K 5/01 OTK, 2001, nr 4, poz. 87, że ocena taka wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy we wprowadzaniu regulacji, lepiej odpowiadających stosunkom społecznym. W szczególności zasada równości nie powinna być rozumiana w sposób, który uniemożliwia prawodawcy wprowadzenie regulacji korzystniejszych dla podmiotów pewnych stosunków prawnych. Przyznanie bowiem, określonej grupie osób pewnych preferencji nie oznacza obowiązku przyznania takich preferencji innym. Przy takim rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji za przyjęciem ulg w opłatach za korzystanie z przedszkoli publicznych za pobyt w przedszkolu dla drugiego i kolejnych dzieci z jednej rodziny przemawiają też normy konstytucyjne. Zgodnie z art. 18 Konstytucji pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej znajdują się rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo.

Z kolei art. 71 ust. 1 Konstytucji stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Z brzmienia przywołanej normy konstytucyjnej nie wynika przy tym wymóg, aby szczególna pomoc ze strony władz publicznych miała być kierowana do rodzin wielodzietnych tylko wtedy gdy znajdują się one w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Ulgi w opłatach za świadczenia przedszkolne przy takim rozumieniu tego przepisu mogłyby być przyznawane tylko przy istnieniu wymienionej w zdaniu drugim przesłanki (trudna sytuacja materialna i społeczna) i pełniłyby funkcje pomocy społecznej. Tymczasem przy interpretacji tej normy konstytucyjnej (art. 71 ust. 1 Konstytucji) trzeba mieć na uwadze treść art. 18 ustawy zasadniczej. Stanowi on, że małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Skoro Państwo mocą normy konstytucyjnej otacza opieką rodzinę, macierzyństwo i rodzicielstwo należy uznać, że użycie w art. 71 Konstytucji określenia "zwłaszcza" przy rodzinach wielodzietnych oznacza, że ustawodawca zamierzał otoczyć je szczególną opieką, bez względu na sytuację materialną w jakiej się znajdują. Otaczanie taką opieką rodzin wielodzietnych jest elementem polityki prorodzinnej, może też być zachętą do wielodzietności, co wpisuje się w ogólne cele zapisane w art. 18 Konstytucji.

Sytuacja rodzin wielodzietnych, bez względu na warunki bytowe, w jakich się znajdują jest zawsze trudniejsza od sytuacji rodzin, w których wychowuje się jedno dziecko, choćby ze względu na zwielokrotnienie ilości zadań, obowiązków i funkcji jakie muszą wykonywać rodzice posiadający kilkoro dzieci. Dotyczy to również zwielokrotnienia ponoszonych przez nich wydatków. Przyznanie rodzinom wielodzietnym preferencji w zakresie opłat za świadczenia przedszkolne nie jest nieuzasadnionym przywilejem, lecz realizacją konstytucyjnych zasad, zgodnie z którymi Państwo otacza ochroną i opieką rodzinę, macierzyństwo i rodzicielstwo, a zwłaszcza rodziny wielodzietne. Trzeba w tym miejscu ponownie przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r. sygn. K 5/01, w uzasadnieniu którego Trybunał stwierdził, że zasada równości nie może być rozumiana w ten sposób, iż przyznanie określonej grupie osób pewnych preferencji oznacza obowiązek przyznania takich preferencji innym. Z tych wszystkich względów za nietrafne uznać należy poglądy wyrażane w niektórych orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych, co do naruszenia, przez wprowadzenie ulg dla drugiego i kolejnych dzieci z jednej rodziny za pobyt w przedszkolu, zasady równości i zakazu dyskryminacji, o których mowa w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a tym samym art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.”

Sąd rozparzył również drugi zarzut dotyczący naruszenia zasady ekwiwalentności. Wskazano, że „konieczność respektowania tej zasady wynika z uznania, że zapłata za przedszkole nie jest rodzajem

daniny publicznej i różni się od opłaty tym, że nie występuje ekwiwalentność świadczeń. Obywatel po uiszczeniu podatku (daniny publicznej) nie może domagać się od organu publicznego świadczenia wzajemnego. Inaczej jest przy opłacie za świadczenia przedszkolne gdzie w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwał się pogląd, że świadczenie wzajemne w postaci świadczeń opiekuńczo wychowawczych musi być zindywidualizowane a wysokość i zasady naliczania opłat pozostawać muszą w zgodzie z zasadą ekwiwalentności. Jednak ani z omawianych przepisów ustawy o systemie oświaty, ani też z powołanych wcześniej norm konstytucyjnych nie wynika, że opłata za świadczenia przedszkolne ma być ceną odpowiadającą – w całości czy też w określonej części – wydatkom ponoszonym przez organ.

Co więcej z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty wprost wynika, że przedszkole publiczne ma zapewniać bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Również art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie określa reguły, według których ma być ustalana opłata i nie nawiązuje przy ustalaniu jej wysokości do wysokości ponoszonych przez przedszkola kosztów za świadczone usługi opiekuńczo wychowawcze. Jak trafnie wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, przedszkola publiczne nie mogą być traktowane jak przedsiębiorstwa komercyjne. Są one placówkami oświatowymi realizującymi funkcje zarówno opiekuńczo-wychowawcze, jak i edukacyjne. Prowadzenie przedszkoli jest obowiązkowym zadaniem własnym gminy, która zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6a i 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zobowiązana jest do wspierania rodziny i polityki prorodzinnej. Zadaniem oświatowym gmin jest zapewnienie w przedszkolach kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Wiąże się to z wymogiem zapewnienia warunków technicznych oraz finansowych w celu stworzenia odpowiednich warunków nauki, opieki i wychowania dzieci w wieku przedszkolnym.

Ustawodawca w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty pozostawił organom samorządu gminnego swobodę w zakresie ustalania opłat umożliwiając im tym samym realizację konstytucyjnych zasad zapisanych w art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Z brzmienia art. 6 ust. 1 pkt 2 i art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty wynika bowiem, że czas bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu publicznym nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie. Oznacza to jednak, że organ gminy może za pozostały czas pobytu dziecka w przedszkolu ustalić opłaty albo nie, oraz ustalić je w określonej przez siebie wysokości. Organ samorządu powinien mieć przy realizacji swoich zadań znaczny stopień swobody we wprowadzaniu regulacji, najlepiej odpowiadających lokalnym stosunkom społecznym. Jest to zgodne z ideą samorządności, zgodnie z którą mieszkańcy poprzez wybranych przedstawicieli realizują cele najważniejsze dla danej wspólnoty terytorialnej. Celem takim może być poprawa diety rodzin poprzez szczególne wsparcie rodzin wielodzietnych. Decydujące mogą tu być możliwości gminy i potrzeby lokalnej społeczności. Granicą swobody są jedynie powszechnie obowiązujące przepisy prawa i normy konstytucyjne. Z omawianych względów granice te przy stosowaniu ulg w opłatach dla rodzin wielodzietnych nie zostały przekroczone. Za takim stanowiskiem przemawiają też względy dotyczące funkcji jaką pełnią ulgi w opłatach za wychowanie przedszkolne. Sprzyjają one upowszechnieniu edukacji przedszkolnej poprzez możliwość objęcia tą edukacją jak największej ilości dzieci. Zapewniają każdemu dziecku prawo do opieki i nauki, urzeczywistniają wreszcie zasadę sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP. Dotyczy to wyrównania szans dzieci wychowujących się w różnych rodzinach bez względu na liczbę wychowywanych w tych rodzinach dzieci. Dla rodzin wielodzietnych, ponoszących większe wydatki na utrzymanie i wychowanie dzieci, zbyt wysoka opłata za świadczenia przedszkolne mogłaby być barierą ograniczającą dostęp dzieci z tych rodzin do świadczeń edukacyjnych.

## Ulgi w opłatach za przedszkole – ważna uchwała NSA

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: piątek, 28, grudzień 2012 23:00

Bernadeta Skóbel

Odsłony: 1670

---

Z tych wszystkich względów należy uznać, że zasada ekwiwalentności powoduje konieczność precyzyjnego określenia opłat z odniesieniem do zindywidualizowanych świadczeń opiekuńczych i edukacyjnych. Zgodnie z tą zasadą rodzice dzieci mają prawo wiedzieć jakie otrzymują świadczenia wzajemne za ponoszone opłaty. Jednak zasada ekwiwalentności nie zostaje naruszona przez wprowadzenie ulg w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym drugiego i kolejnych dzieci z jednej rodziny. Tym samym ulgi takie nie naruszają art. 6 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Prowadzi to do wniosku, że uchwała rady gminy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych przewidująca ulgi w opłatach za pobyt w przedszkolu publicznym dla drugiego oraz kolejnych dzieci z jednej rodziny nie stanowi naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

*Źródło: [Orzecznictwo NSA](#)*