



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO- 682783 - I/II/NC

00-090 Warszawa Teł. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 12.07.2012r.

Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę o
rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Uzasadnienie

W orzecznictwie sądów administracyjnych powstały rozbieżności dotyczące zagadnienia, czy ustanawianie w uchwałach rad gmin ulg w opłatach za pobyt

w przedszkolu publicznym drugiego lub kolejnych dzieci z tej samej rodziny stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, przedszkole publiczne zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż pięć godzin dziennie. Zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy, organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust 1 pkt 2.

Przywołane przepisy nie wskazują szczegółowych zasad, na jakich powinna być ustalana wysokość opłat. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliło się jednak stanowisko, zgodnie z którym opłaty za przedszkole nie stanowią daniny publicznej, ale wyłączenie zapłatę za zindywidualizowane świadczenie oferowane przez podmiot prawa publicznego. Zgodnie z powszechnie przyjętym w orzecznictwie poglądem, ustalanie wysokości i zasady naliczania opłat muszą pozostawać w zgodzie z zasadą ekwiwalentności świadczeń. Oznacza to, że rodzice (opiekunowie prawni) ponoszą jedynie koszt faktycznego pobytu ich dziecka w placówce. Zgodnie z przyjętą interpretacją, ustalenie opłaty stałej, niezależnej od czasu, w jakim dziecko korzystało z usług przedszkola, stanowi zatem naruszenie ustawy (tak np. wyrok WSA w Opolu z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt II SA/Op 432/09, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2011 r. sygn. akt II Sa/Po 500/11, wyrok WSA ze Wrocławiu z dnia 7 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 149/08, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 grudnia 2011 r. sygn. akt II SA/Ol 862/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 września 2011 r. II SA/Go 577/11). Stanowisko to poparł także Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 3 marca 2009 r. sygn. akt I OSK 1189/08. Opisana interpretacja nie budzi wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie.

Art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie wskazuje jednoznacznie reguł ustalania wysokości opłat. W zakresie nieuregulowanym w ustawie o systemie oświaty, gminy ustalając opłaty za przedszkola publiczne kierują się innymi wiążącymi je przepisami oraz kalkulacją ekonomiczną. Niektóre gminy,

dążąc do objęcia edukacją przedszkolną jak największej liczby dzieci oraz powołując się na art. 71 Konstytucji gwarantujący, że państwo w swojej polityce gospodarczej i społecznej uwzględnia dobro rodziny oraz na art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), który przewiduje, że prowadzenie polityki prorodzinnej należy do zadań własnych gminy, ustalały w swoich uchwałach ulgi w opłatach za uczęszczające do przedszkola drugie i kolejne dzieci z tej samej rodziny. Część uchwał zawierających podobne regulacje była kwestionowana przez organ nadzoru (wojewodów) ze względu na naruszenie zasady ekwiwalentności świadczeń oraz konstytucyjnej gwarancji równości obywateli. W wyniku wątpliwości co do zgodności z prawem zastosowanego rozwiązania, zagadnienie to było podejmowane również przez wojewódzkie sądy administracyjne, które w zbliżonych stanach faktycznych wydawały różne orzeczenia w sprawie.

Zgodnie z pierwszym reprezentowanym w orzecznictwie sądowym stanowiskiem, uchwała przewidująca niższą stawkę opłat za pobyt drugiego i kolejnych dzieci z rodziny w przedszkolu publicznym prowadzi do różnicowania sytuacji prawnej obywateli, które nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią ustawy o systemie oświaty. W ocenie części sądów, ustalone kryterium liczby dzieci korzystających z opieki przedszkola jest arbitralne i prowadzi do nieuzasadnionego naruszenia zasady równego traktowania. Sądy administracyjne, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazywały, że z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w tym samym stopniu tą samą cechą relewantną (istotną z punktu widzenia danego stosunku prawnego). Oznacza to, że ustalenie, czy w konkretnym przypadku doszło do naruszenia gwarancji równości, wymaga ustalenia kręgu adresatów kwestionowanej normy oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne (tak np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2010 r. sygn. akt P 19/ 10). W opisanym przypadku naruszeniem zasady równości jest zaś fakt, że opłata wnoszona za świadczenia wykonywane przez placówkę nie będzie taka sama za każde uczęszczające do przedszkola dziecko.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w korzystaniu z wolności i praw są możliwe, o ile są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym ze

wzglądu na konieczność ochrony innych konstytucyjnych wartości, nie naruszają istoty ograniczonych wolności i praw oraz są proporcjonalne, a więc adekwatne i konieczne, do osiągnięcia celu, dla którego zostały ustanowione. W ocenie części sądów, uzasadnieniem przyznania szczególnej pomocy rodzinom, w których wychowuje się więcej niż jedno dziecko w wieku przedszkolnym jest przede wszystkim ich trudna sytuacja majątkowa i społeczna. Tymczasem, jak wskazują sądy, traktowanie systemu ulg w opisanym kształcie jako elementu polityki wspierania rodzin w trudnej sytuacji materialnej budzi poważne wątpliwości ze względu na zasadę proporcjonalności. Zastosowany środek (identyczna ulga przyznawana automatycznie każdemu drugiemu i kolejnemu dziecku w rodzinie) wydaje się naruszać wspomnianą zasadę. Istnieją bowiem inne formy wsparcia, bardziej adekwatne do założonego celu. Co więcej, kryterium objęcia rodziny pomocą socjalną powinien być przede wszystkim jej dochód, tymczasem stosowany system ulg w najmniejszym nawet stopniu nie uwzględnia tego warunku (możliwa jest zatem sytuacja, w której zniżką nie zostaną objęte najuboższe rodziny, a będą z nich korzystały te zamożne).

Część sądów wskazywała również, że ulga dla drugiego i kolejnych dzieci w rodzinie prowadzi do sytuacji, w której stawka za świadczenia oferowane przez podmiot publiczny (w tym przypadku godzinę opieki w przedszkolu) nie zależy od usług, które obywatele otrzymują w zamian, ale od określonych cech podmiotu wnoszącego opłaty. Tymczasem zgodnie z prezentowanym w orzecznictwie stanowiskiem opłata za przedszkole ma charakter ekwiwalentu za świadczone usługi edukacyjne i wychowawcze, jej wysokość może być zatem uzależniona jedynie od liczby godzin zajęć, z jakich dane dziecko korzysta. Odmienne rozwiązanie stanowi naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Taki pogląd wyrażony został w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 sierpnia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 94/06), w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Lu 128/11) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 stycznia 2012 r. (sygn. akt III SA/Lu 689/11).

Zgodnie z drugim reprezentowanym w orzecznictwie poglądem wprowadzenie ulg w opłacie za przedszkole w sytuacji, w której do placówki uczęszcza więcej niż

jedno dziecko w rodzinie nie stanowi naruszenia prawa. Sądy administracyjne, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazywały, że zasada równości nie ma charakteru bezwzględny. Nie każde odmienne ukształtowanie sytuacji prawnej obywateli może być zatem uznane za jej naruszenie.

W opisaney sytuacji grupa osób wyróżniająca się tą samą cechą relewantną (rodziny, w których wychowuje się konkretna liczba dzieci w wieku przedszkolnym) kształtowana jest w identyczny sposób. Zastosowane kryterium różnicowania sytuacji prawnej obywateli (liczba dzieci w rodzinie) pozostaje w związku z innymi wartościami i normami konstytucyjnymi. Celem wprowadzenia ulg jest objęcie edukacją przedszkolną jak największej liczby dzieci oraz wsparcie zamieszkujących na terenie gminy rodzin. Ulgi w opisanym kształcie nie stanowią zatem naruszenia zasady równości i zasady ekwiwalentności świadczeń. Taki pogląd został wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 maja 2010 r. (sygn. akt IV SA/G1 478/09) oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2011 r. (sygn. akt II SA/Go 875/10) i wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 marca 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 424/11).

Należy zauważyć, że zmiana stanu prawnego, w tym art. 6 oraz 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, nie wpłynęła na aktualność przedstawionych wątpliwości. Przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991, zwana dalej ustawą nowelizującą) przedszkolem publicznym było przedszkole, które prowadziło bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Zgodnie zaś z § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.) czas przeznaczony na realizację programową wychowania przedszkolnego nie mógł być krótszy niż 5 godzin dziennie. Zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, opłaty za świadczenia przedszkoli prowadzonych przez gminy ustalała rada gminy, a w przypadku pozostałych przedszkoli publicznych - organy prowadzące te przedszkola. Ustawa nowelizująca nie doprowadziła zatem do zmiany zasad ustalania

wysokości i naliczania opłat za przedszkola w czasie przekraczającym gwarantowany z mocy ustawy czas bezpłatnej nauki i opieki, zmianie uległy bowiem wyłącznie przepisy określające, które zajęcia oferowane przez przedszkola publiczne powinny pozostać bezpłatne. W opisanym zakresie orzecznictwo wydane na podstawie wcześniejszego stanu prawnego wydaje się zatem zachowywać aktualność.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na poparcie zasługuje drugie z przedstawionych powyżej stanowisk. Ulgi w opłatach za przedszkole publiczne dla drugiego i kolejnych dzieci z jednej rodziny nie stanowią naruszenia konstytucyjnej gwarancji równości i nie stanowią naruszenia zasady ekwiwalentności świadczeń.

Art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie określa żadnych szczegółowych zasad, na jakich ustalane powinny być opłaty za przedszkole (ustawodawca celowo pozostawił gminom znaczny zakres swobody w tym względzie pozwalając na uwzględnienie lokalnych uwarunkowań). Swoboda ustalania wysokości opłat niewątpliwie jest jednak ograniczana przez inne wiążące gminę regulacje.

Nie ulega wątpliwości, że zasady naliczania opłat za przedszkola nie mogą prowadzić do naruszenia zasady równości. Sądy, które zakwestionowały zgodność z prawem ulg, błędnie wskazały jednak podmioty, których sytuacja prawna powinna być porównywana, a także cel regulacji (a co za tym idzie cechą relewantną pozwalającą na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów).

Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, że stwierdzenie nierówności w traktowaniu obywateli możliwe jest tylko w odniesieniu do podmiotów podobnych (a więc porównywalnych). W tym przypadku porównywane powinny być opłaty wnoszone przez rodziny dzieci w wieku przedszkolnym, a nie, jak wskazały sądy administracyjne, które uznały ulgi za niezgodne w prawem, wysokość opłaty za konkretne dziecko korzystające z opieki przedszkolnej. Zakwestionowane przepisy dotyczą bowiem rodzin i to z ich punktu widzenia przyznawane są ulgi (otrzymują je rodziny na każde kolejne dziecko nie zaś konkretne dzieci). Odmienna interpretacja prowadzi do porównywania abstrakcyjnych kwot, które w praktyce nie są przez obywateli wnoszone. Porównanie opłaty za pierwsze i drugie dziecko z różnych rodzin może prowadzić do nieuzasadnionego wniosku o szczególnym uprzywilejowaniu liczniejszych rodzin. W praktyce jednak, ponieważ obie rodziny wnoszą pełną opłatę za

pierwsze dziecko, niezależnie od wprowadzonych ulg rodziny, w których wychowuje się więcej niż jedno dziecko, wnoszą odpowiednio wyższą opłatę niż rodziny, w których wychowuje się tylko jeden przedszkolak. Opłata ta nie jest odpowiednią wielokrotnością opłaty za pierwsze dziecko, trudno jednak uznać, aby z konstytucyjnej gwarancji równości wynikał obowiązek takiego właśnie ukształtowania systemu odpłatności za przedszkola publiczne.

Sądy administracyjne, które orzekły o niezgodności z prawem ulg w opisanym kształcie, błędnie wskazały również cel zakwestionowanych regulacji. Uzasadnieniem dla wprowadzenia ulg nie jest pomoc socjalna (która, jak słusznie wskazały pozostałe sądy, powinna być kierowana do osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej i nie może zależeć wyłącznie od liczby dzieci w wieku przedszkolnym). Celem istnienia ulg jest bowiem przede wszystkim upowszechnienie edukacji przedszkolnej (objęcie nią jak największej liczby dzieci). Nie ulega wątpliwości, że konieczność ponoszenia kosztu zwielokrotnionej opłaty może zniechęcać rodziców dwójki lub większej liczby dzieci do korzystania z oferty przedszkoli. Suma kilku opłat staje się bowiem porównywalna z kosztem innych form opieki (np. niani), często jest również zbliżona do pensji jednego z rodziców (opłaty za przedszkola stają się zatem argumentem za wydłużeniem urlopu wychowawczego lub nawet rezygnacją z pracy). Tymczasem przedszkola, jako placówki oświatowe realizujące program nauczania przedszkolnego, realizują nie tylko funkcje opiekuńcze, ale także edukacyjne. Objęcie nauką przedszkolną jak największej liczby dzieci służy zatem realizacji konstytucyjnego prawa do nauki i sprzyja wyrównaniu szans edukacyjnych. Należy również zauważyć, że art. 71 Konstytucji oraz art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie gminnym dają jednostce samorządu prawo do wspierania zamieszkałych na jej terytorium rodzin, a pomoc ta nie musi być zarezerwowana wyłącznie dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Wsparcie może bowiem wynikać z uznania roli, jaką pełnią w społeczeństwie rodziny wychowujące dzieci. W dłuższej perspektywie, taka polityka może również sprzyjać zwiększeniu przyrostu naturalnego poprzez ułatwienie decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci. Cel ten jest tym bardziej uzasadniony, że spadek liczby urodzeń i wynikające z niego starzenie się społeczeństwa stanowi poważny problem, który w przyszłości może zagrozić

prawidłowemu funkcjonowaniu państwa. Dla osiągnięcia wskazanych celów cechą relewantną pozwalającą na różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest liczba dzieci w wieku przedszkolnym (a więc np. posiadanie drugiego czy kolejnego dziecka). Ulgi w opłatach za drugie i kolejne dziecko w rodzinie nie stanowią zatem naruszenia konstytucyjnej gwarancji równości.

Sądy administracyjne, które uznały ulgi w opisanym kształcie za sprzeczne z prawem powoływały się również na naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty wskazując, że zakwestionowane regulacje są sprzeczne z zasadą ekwiwalentności. Dokonana przez nie interpretacja przepisu wydaje się być jednak błędna. Należy zauważyć, że ekwiwalentność świadczeń jest cechą odróżniającą opłaty od podatków (danin publicznych). Te drugie, ze swej definicji, są nieodpłatne. Obywatel nie może zatem w zamian za uiszczenie podatku żądać od organu publicznego spełnienia określonej usługi, podatek nie jest bowiem bezpośrednio związany z żadnym konkretnym świadczeniem. Opłaty za przedszkola, ze względu na niebudzącą wątpliwości zależność od możliwości skorzystania ze świadczenia wzajemnego, są odpłatne. Konstrukcja ta stanowi dla rodziców gwarancję naliczania opłat w taki sposób, że nie będą one pobierane za usługi, z których dziecko faktycznie nie skorzystało, a ich wysokość będzie wynikała z rzeczywistych kosztów sprawowania opieki. Opłata za przedszkole, ze względu na zasadę ekwiwalentności świadczeń, nie może zatem nabrać cech podatku. Z zasady tej nie wynika jednak, że wysokość opłaty musi stanowić cenę świadczenia administracyjnego, a więc nie może być niższa niż jego wartość.

Prowadzenie przedszkoli jest obowiązkowym zadaniem własnym gminy finansowanym z jej budżetu, a przedszkola są placówkami oświatowymi realizującymi cele systemu oświaty w Polsce. Są one zobowiązane do zapewnienia bezpłatnej nauki i opieki przynajmniej w wymiarze pięciu godzin dziennie (czas ten może zostać, w miarę możliwości gminy i potrzeb społeczności lokalnej wydłużony, możliwa jest zatem nawet całkowita rezygnacja z pobierania opłat). Przedszkola nie mogą być traktowane jako przedsiębiorstwa komercyjne, a pobierane przez nie opłaty nie mogą utrudniać realizacji celów systemu oświaty, a więc m.in. zapewnienia każdemu dziecku prawa do nauki i opieki. Z treści przepisów ustawy o systemie oświaty nie wynika

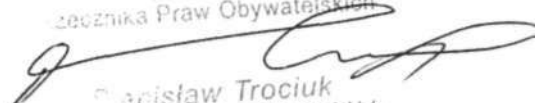
zatem bezwzględna konieczność pobierania opłat w wysokości odpowiadającej wartości usług świadczonych przez przedszkole. Gminy mogą je zatem kształtować w sposób bardziej korzystny dla obywateli.

Naruszeniem zasady ekwiwalentności byłoby zatem jedynie takie ukształtowanie zasad odpłatności za przedszkola publiczne, które obciąża obywateli kosztami usług, z których ci nie skorzystali lub narzuca opłaty w wysokości przekraczającej wartość tych usług. Należy podkreślić, że opisany system ulg nie wpływa na wysokość opłaty ponoszonej przez rodziców. Koszt zniżek nie jest bowiem przerzucany na innych obywateli (co byłoby naruszeniem zasady ekwiwalentności), ale na gminę, (a więc podmiot ustawowo zobowiązany do prowadzenia przedszkoli). Ulgi nie naruszają także bezpośredniego związku opłaty ze świadczeniem administracyjnym, jego „wycena” pozostaje bowiem niezmieniona i jednakowa dla wszystkich obywateli. Zostaje zatem zachowana zasada, zgodnie z którą usługa ma konkretną cenę. Ze względu na wartości wynikające z podstawowych celów systemu oświaty, część wysokości ceny nie obciąża jednak obywateli, a jest przerzucona na organ publiczny.

Z tego względu ulgi w opłatach za przedszkola dla drugiego i kolejnych dzieci w rodzinie nie stanowią naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty i wynikającej z niego zasady ekwiwalentności.

Opisane powyżej, występujące w orzecznictwie sądowoadministracyjnym rozbieżności wskazują na konieczność podjęcia przez Naczelnny Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie wątpliwości co do prawidłowej interpretacji przepisów art. 6 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Województwo
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Rzecznika Praw Obywatelskich