

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 58/3-4(663-664), 212-218

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

ODMOWA PRYZNANIA ŚWIADCZENIA PIELĘGNACYJNEGO OSOBIE SPOKREWNIONEJ W DALSZYM STOPNIU

Wyrokiem z 3 listopada 2011 r. (sygn. akt II SA/Bk 604/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, po rozpoznaniu skargi K. I., uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z (...) lipca 2011 r. nr (...) oraz utrzymaną przez nią w mocy decyzję Burmistrza H. z (...) lipca 2011 r. nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Wyrok został wydany w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Decyzją z (...) lipca 2011 r. Burmistrz H. (Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w H.) odmówił K. I. przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad babką – J. L., stwierdzając, że wnioskodawczyni, jako wnuczka, byłaby uprawniona do otrzymywania wnioskowanego świadczenia dopiero wówczas, gdyby nie było osoby spokrewnionej z podopieczną w pierwszym stopniu albo osoba ta nie byłaby w stanie sprawować opieki.

Rozpoznając sprawę w trybie instancji odwoławczej, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. decyzją z (...) lipca 2011 r. utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Zdaniem organu odwoławczego decyzja zaskarżona odwołaniem była prawidłowa, gdyż z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynikało, że osoba wymagająca opieki miała troje dzieci, każde zobowiązane do alimentacji. Należały do nich: córka – Z. T. (od 10 lat nieutrzymująca kontaktów z matką), córka – T. I. (otrzymująca świadczenia pielęgnacyjne w związku z opieką nad niepełnosprawną własną córką) oraz syn – R. L., który wprawdzie złożył oświadczenie o niemożności opiekowania się matką, motywując to faktem pozostawania w zatrudnieniu, ale – według organu – okoliczność ta nie przesądzała o tym, że R. L. nie jest w stanie takiej opieki sprawować.

Organ odwoławczy, wskazując treść art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, podkreślił w tym miejscu, że R. L. był osobą spokrewnioną

z J. L. w pierwszym stopniu, a fakt pozostawania w zatrudnieniu nie był obiektywnym powodem uniemożliwiającym podjęcie opieki nad matką. Tym bardziej że świadczenie pielęgnacyjne jest właśnie świadczeniem dla osób, które nie podejmują pracy lub rezygnują z zatrudnienia. W związku z powyższym – zdaniem Kolegium – w stosunku do syna J. L. nie występowała sytuacja niemożności sprawowania opieki nad matką, co skutkowało przyjęciem, że żądanie wnuczki – K. I. – o przyznanie jej świadczenia pielęgnacyjnego było nieuprawnione.

Zaskarżając powyższą decyzję skargą wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, K. I. podkreślała, że to ona sprawuje codzienną opiekę nad J. L.

Uchylając zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną przez nią w mocy decyzję Burmistrza H. z dnia (...) lipca 2011 r. nr (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uznał skargę za uzasadnioną.

Według Sądu Wojewódzkiego przyjęte przez organy założenie, że praca w wymiarze pełnego etatu nie jest przeszkodą w sprawowaniu stałej opieki, stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustawodawca w powołanym przepisie – jak wywoził Sąd – nie wskazał konkretnych przeszkód u osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, które uprawniałyby do starań o świadczenie pielęgnacyjne osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu.

W rezultacie Sąd Wojewódzki uznał, że literalna wykładnia art. 17 ust. 1a cyt. ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niewystarczająca na gruncie wartości konstytucyjnych i niweczy cel ustawowej regulacji przepisów o pomocy społecznej.

Formułując zalecenia dla organu co do dalszego prowadzenia postępowania, Sąd Wojewódzki polecił, by organ rozważył przyjętą przez Sąd wykładnię prawa, ustalając uprzednio pełny stan faktyczny sprawy, gdyż – wbrew art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. – w sprawie nie zostało przeprowadzone należyte postępowanie wyjaśniające.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. w skardze kasacyjnej wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje matce albo ojcu, innym osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ciąży obowiązek alimentacyjny, a także opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli nie podejmują oni lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W myśl natomiast art. 17 ust. 1a tej ustawy świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, w przypadku gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki, o której mowa w ust. 1.

Jak przyjął przy tym Trybunał Konstytucyjny w powołanym przez Sąd Wojewódzki wyroku z 15 listopada 2006 r. (sygn. akt P 23/05), prawo ubiegania się o świadczenie pie-

lęgnacyjne wywodzi się z obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w art. 128 k.r.o., który sprowadza się do obowiązku dostarczania środków utrzymania (niekiedy także środków wychowania) i obciąża krewnych w linii prostej (zstępnych i wstępnych) oraz rodzeństwo. Kodeks rodzinny i opiekuńczy ustala przy tym – jak podkreślał Trybunał – kolejność zobowiązanych, w związku z czym obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi, lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami (art. 132 k.r.o.).

Jak zatem wynika z powyższego, uregulowanie zawarte w art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych i powyższa regulacja kodeksowa (art. 132) posługują się tym samym zwrotem pojęciowym, odnoszącym się do osoby zobowiązanej w bliższej kolejności do (uogólniając) udzielania pomocy potrzebującemu członkowi rodziny.

Obowiązek alimentacyjny może polegać albo na świadczeniu określonych sum pieniężnych, albo na dostarczaniu w naturze określonej ilości produktów potrzebnych do życia, bądź też na osobistych staraniach. W sytuacji gdy zobowiązany do alimentacji wybiera ten ostatni sposób wspomagania potrzebującej osoby mu bliskiej, polegający na rezygnacji z zatrudnienia po to, by osobistym staraniem wspierać tę osobę, z pomocą przychodzi mu państwo. Osoba zobowiązana do alimentacji otrzymuje w zaistniałej sytuacji pomoc polegającą na przyznaniu jej tzw. świadczenia pielęgnacyjnego (art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Świadczenie to jest niejako surogatem wynagrodzenia za pracę. Jest to bowiem określona przepisami kwota pieniężna, z którą wiąże się również opłacanie przez państwo składek emerytalno-rentowych.

Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że pomoc świadczona w taki sposób przez państwo jest przeznaczona dla konkretnych przypadków, to jest dla osób, które obciąża obowiązek alimentacyjny. Zaakcentować należy, że obowiązek ten powstaje z mocy prawa, a nie z wyboru dokonanego w danej rodzinie przez jej członków. Obowiązek alimentacyjny osoby zobowiązanej w dalszej kolejności powstaje dopiero przy spełnieniu się określonych prawem przesłanek i jest to wówczas jej własny obowiązek (a nie cudzy, przez nią wypełniany).

Uprawnienie do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego dalsza osoba – w stosunku bliskości do potrzebującego pomocy – uzyska dopiero w sytuacji, gdy brak będzie osoby zobowiązanej w pierwszej kolejności do alimentacji albo gdy osoba taka nie będzie w stanie sprawować opieki nad potrzebującym (art. 17 ust. 1a cyt. ustawy).

W tej sytuacji nie dochodzi więc do nabycia obowiązku alimentacyjnego przez dalszą krewną J. L. – to jest wnuczkę K. I., a zatem brak jest podstaw do przyznawania jej świadczenia pielęgnacyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 18 lipca 2012 r., sygn. I OSK 198/12, uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku i oddalił skargę kasacyjną.

ODMOWA ZEZNAŃ STRONY W CHARAKTERZE ŚWIADKA W KONTROLNYM POSTĘPOWANIU PODATKOWYM

Wyrokiem z 6 października 2010 r., I SA/Bk 289/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku oddalił skargę A. S. (dalej powoływanego jako: skarżący) na postanowie-

nie Dyrektora Izby Skarbowej w B. (powoływanego dalej jako: Dyrektor IS) z 8 kwietnia 2010 r., nr (...), w przedmiocie kary porządkowej.

Przedstawiając w uzasadnieniu wyroku przebieg postępowania, WSA w Białymstoku podał, że pismem z 30 listopada 2009 r. skarżący został wezwany do osobistego stawienia w dniu 14 grudnia 2009 r. w Urzędzie Kontroli Skarbowej w B. w celu przesłuchania w charakterze świadka w postępowaniach kontrolnych w sprawie dokonywanego przez niego w latach 2005 i 2006 zakupu gazu LPG.

W oznaczonym terminie skarżący nie stawił się, nie przedstawił również usprawiedliwienia nieobecności. W dniu 12 stycznia 2010 r. wpłynęło do organu pierwszej instancji pismo z 9 stycznia 2010 r. zatytułowane „Stanowisko świadka”, w którym skarżący, powołując się na status świadka i jednocześnie strony w prowadzonych wobec niego postępowaniach kontrolnych, zgodnie z art. 196 § 1–3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.; dalej: O.p.), oświadczył, że korzysta z prawa do odmowy składania wyjaśnień i zeznań oraz udzielania odpowiedzi na pytania i nie będzie zeznawał. W związku z powyższym Dyrektor UKS postanowieniem z 15 stycznia 2010 r. ukarał skarżącego karą porządkową w wysokości 500 zł.

W zażaleniu skarżący zarzucił powyższemu postanowieniu naruszenie art. 262 § 1 pkt 1 oraz art. 159 O.p., Dyrektor IS zaś, rozpoznając zażalenie, podkreślił, że O.p. nie zawiera regulacji przewidującej możliwość niestawienia się świadka na prawidłowo doręczone wezwanie.

W ocenie Dyrektora IS, zgodnie z art. 196 § 1 O.p., prawo do odmowy składania zeznań służy jedynie osobom spokrewnionym lub spowinowaconym ze stroną postępowania, a takiego związku skarżący w żaden sposób nie wykazał. Zdaniem organu w sprawie nie miał również zastosowania art. 196 § 2 O.p. Treść tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że uprawnia on jedynie do odmowy odpowiedzi na konkretne pytania, natomiast w sprawie poprzez swoje niestawiennictwo skarżący pozbawił organ pierwszej instancji możliwości zadania jakichkolwiek pytań. Organ wskazał także, że wszystkie postępowania kontrolne toczące się wobec skarżącego zostały zakończone wydaniem wyników kontroli bądź decyzji podatkowych. W tych okolicznościach w ocenie Dyrektora IS niestawiennictwo skarżącego na prawidłowo sporządzone wezwanie było nieusprawiedliwione, zatem nałożenie kary porządkowej było zasadne.

Skarżący wniósł skargę do WSA w Białymstoku, w której ponownie zarzucił niewłaściwe zastosowanie art. 262 § 1 pkt 1 O.p. i wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia pierwszej i drugiej instancji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor IS wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu.

W ocenie WSA w Białymstoku w sprawie zaistniały przesłanki do nałożenia na skarżącego kary porządkowej. Zgodnie z zastosowanym przez organ podatkowy pierwszej instancji przepisem art. 262 § 1 pkt 1 O.p. strona, pełnomocnik strony, świadek lub biegły, którzy mimo prawidłowego wezwania organu podatkowego nie stawili się osobiście bez uzasadnionej przyczyny, mimo że byli do tego zobowiązani, mogą zostać ukarani karą porządkową do 2600 zł. Sąd ocenił, że spełnione zostały warunki nałożenia kary porządkowej określone w art. 262 § 1 pkt 1 O.p., tj. prawidłowo zostało sporządzone wezwanie organu podatkowego (w rozumieniu art. 159 O.p.) do skarżącego jako do

świadka w konkretnych postępowaniach kontrolnych, świadek nie stawiał się na wezwanie i nie usprawiedliwił przyczyny swego niestawiennictwa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził, że skorzystanie z prawa odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania jest w pierwszej kolejności warunkowane stawiennictwem świadka przed organem dokonującym przesłuchania.

Od ww. wyroku WSA w Białymstoku skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

W wezwaniu do stawiennictwa na przesłuchanie organ wyraźnie wskazał, że wnoszący skargę kasacyjną był zobowiązany stawić się na termin przesłuchania w wymienionych tam sprawach nie w charakterze strony, lecz właśnie świadka. Nie dotyczą go zatem możliwe przypadki odmowy zeznań, przewidziane w art. 196 § 1 O.p., ponieważ wnoszący skargę kasacyjną nie wykazał, że łączy go ze stroną w tychże sprawach jakiś stosunek, o którym mowa w tym przepisie. Paragraf 1 tego artykułu ogranicza przecież grupę podmiotów, które mogą odmówić złożenia zeznań, do „małżonków strony, wstępnych, zstępnych i rodzeństwa strony oraz powinowatych pierwszego stopnia, jak również osób pozostających ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli”.

Odróżnić przy tym należy instytucję prawa odmowy zeznań (art. 196 § 1 O.p.) od przysługującego świadkowi prawa odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania, uregulowanego w art. 196 § 2 O.p. Instytucja przewidziana w art. 196 § 2 O.p. może być wykorzystana przez świadka w trakcie przesłuchania, na które świadek został wezwany do osobistego stawiennictwa (jak w rozpatrywanej sprawie). Ten ostatni przepis nie upoważnia wezwanego świadka do odmowy zeznań lub odmowy stawienia się w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 155 § 1 O.p. (który to przepis był podstawą prawną wezwania skarżącego jako świadka w sprawie), jak również do odmowy odpowiedzi na jakiegokolwiek pytania, które mogłyby zostać sformułowane przez organ w trakcie przesłuchania świadka. Wezwanemu do osobistego stawiennictwa świadkowi przysługuje jedynie (na podstawie art. 196 § 2 O.p.) prawo odmowy odpowiedzi na konkretne pytania w trakcie przesłuchania, i to tylko w sytuacji, jeżeli „odpowiedź mogłaby narazić jego lub jego bliskich wymienionych w § 1 art. 196 O.p. na odpowiedzialność karną, karną skarbową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania ustawowo chronionej tajemnicy zawodowej”.

Z powodów powyżej wskazanych Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 19 lipca 2012 r., sygn. II FSK 131/11, oddalił skargę kasacyjną.

OPŁATY ZA KORZYSTANIE Z PRZEDSZKOLI PUBLICZNYCH

12 lipca 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 (Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.)?”

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że w orzecznictwie sądów administracyjnych po-

wstały 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 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Uchwały takie były kwestionowane przez organy nadzoru (województw) ze względu na naruszenie zasady ekwiwalentności świadczeń oraz naruszenie konstytucyjnej gwarancji równości obywateli.

Udzielając odpowiedzi na zadane pytanie prawne, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich jest w pełni uzasadniony poważnymi rozbieżnościami występującymi w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. 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.

Argumenty podnoszone w części orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, przemawiające przeciwko stosowaniu ulg w opłatach za świadczenia przedszkoli publicznych w przypadku rodzin wielodzietnych dotyczą naruszenia zasady równości wobec prawa oraz zasady ekwiwalentności.

W pierwszej kolejności dla oceny, czy w omawianej sprawie 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.

Zgodzić się trzeba z poglądem wyrażanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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 na przepisach konstytucyjnych.

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. Trzeba mieć bowiem 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, iż ustawodawca zamierzał otoczyć je szczególną opieką, bez względu na sytuację materialną, w jakiej się znajdują.

Przyznanie zatem 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.

Sąd podzielił także stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że 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. o 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.

Z tych wszystkich względów należy uznać, 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.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. podjął uchwałę z 11 grudnia 2012 r. o sygn. I OPS 6/12.