

K 29/11

Warszawa, dnia 6 września 2011 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY	
KONSTITUCYJNY R I A	
Al. J. Ch. Szucha 12a	07. 09. 2011
00-918 Warszawa	
L.dz.	L. zał.

Wnioskodawca:

Grupa Posłów
na Sejm RP VI kadencji
według załączonej listy

Adres do korespondencji:

Sejm RP
ul. Wiejska 4/6/8
00 – 902 Warszawa
Klub Poselski SLD

WNIOSEK

o zbadanie zgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2004 r., Nr 256, Poz. 2572)

Wniosek na podstawie art. 191 ust. 1 Konstytucji RP

Akt prawny będący przedmiotem badania konstytucyjności:

- ustawa o systemie oświaty (Dz. U. 2004 r., Nr 256, Poz. 2572), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 05.08.2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2010 r., Nr 148, Poz. 991)

Na podstawie art. 191 ust. 1 w zw. z art. 188 pkt 1 niżej podpisani, którzy wnosimy o zbadanie zgodności:

- 1) art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 07.09.1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz.U. 2004 r., Nr 256, Poz. 2572), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 05.08.2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2010 r., Nr 148, Poz. 991) z art. 70 ust. 2, art. 71 ust. 1, art. 72 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP,
- 2) art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 07.09.1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz.U. 2004 r., Nr 256, Poz. 2572), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 05.08.2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2010 r., Nr 148, Poz. 991) z art. 70 ust. 2, art. 71 ust. 1, art. 72 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawcy upoważniają posłów Bożenę Kotkowską i Stanisława Rydzonia, z których każdy ma prawo do samodzielnego reprezentowania wnioskodawców wraz z prawem do udzielania dalszych pełnomocnictw oraz z prawem do modyfikowania treści wniosku.

UZASADNIENIE

I. Ewolucja przedmiotowego stanu prawnego oraz praktyka stosowania wybranych przepisów ustawy o systemie oświaty przed nowelizacją nadająca jej obecne brzmienie.

a) Ewolucja przedmiotowego stanu prawnego.

W celu ukazania *ratio legis* przedmiotowych zapisów ustawy z dnia 07.09.1991 r. o systemie oświaty (zwanej dalej ustawą o systemie oświaty) w ich obecnym brzmieniu, jak i tytułem naświetlenia intencji ustawodawcy w zakresie kształtowania rzeczonych regulacji na przestrzeni lat, niezbędne jest wskazanie zmian, jakim poddawane były analizowane przepisy od momentu wejścia w życie ustawy o systemie oświaty.

Ustawą z dnia 21.07.1995 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹, art. 6 ustawy o systemie oświaty otrzymał następujące brzmienie:

Art. 6. Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

- 1) prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstaw programowych wychowania przedszkolnego,*
- 2) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,*
- 3) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.*

W stosunku do pierwotnego brzmienia komentowanej ustawy, powyższa treść wprowadzała jedynie zmianę w zakresie określenia „minimum programowego”, zastępując je uwzględnionym powyżej sformułowaniem „podstaw programowych”.

¹ Dz. U. z 1995 r., Nr 101, Poz. 504

Kolejne lata nie przyniosły istotnych modyfikacji analizowanego przepisu (irrelevantne dla przedmiotu niniejszego postępowania zmiany weszły w życie w 2001², 2008³ oraz 2009⁴ roku), aż do roku 2010 r., kiedy to uchwalona została ustawa z dnia 05.08.2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty⁵. Mocą wspomnianej nowelizacji, komentowany przepis uzyskał obecne brzmienie, tj.:

Art. 6. 1. Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;

2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie;

3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;

4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

2. Publiczna inna forma wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 14a ust. 1a, zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym jednak niż czas określony w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7.

3. Do publicznej innej formy wychowania przedszkolnego stosuje się przepisy ust. 1 pkt 1 i 3, a do niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego - przepis ust. 1 pkt 1.

Wskutek powyższej zmiany, do ustawy wprowadzony został m.in. zapis wyrażony w ust. 1 pkt 2 cytowanego artykułu, którego funkcją miało stać się doprecyzowanie zakresu oraz wymiaru usług realizowanych przez przedszkola publiczne bezpłatnie.

Proces nowelizacji postanowień ustawy o systemie oświaty winien być ponadto naświetlony w zakresie art. 14 ust. 5 tejże ustawy, który to przepis nie tylko nawiązuje

² Dz. U. z 2001 r., Nr 111, Poz. 1194

³ Dz. U. z 2007 r., Nr 181, Poz. 1292

⁴ Dz. U. z 2009 r., Nr 56, Poz. 458

⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 148, Poz. 991

do analizowanego powyżej art. 6 w sposób bezpośredni, lecz również stanowi delegację dla organów prowadzących przedszkola publiczne do podejmowania aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania opłat za korzystanie z rzeczonych przedszkoli. Z uwagi na powyższe warto wskazać, iż również w zakresie treści art. 14 ust. 5 przedmiotowej ustawy doszło do zmian, których wydźwięk nie pozostaje bez znaczenia dla przedmiotu niniejszego wniosku. Oto bowiem z dniem 01.09.2010 r., mocą wspomnianej uprzednio ustawy z dnia z dnia 05.08.2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, art. 14 ust. 5 utracił dotychczasowe brzmienie, które kształtowało się następująco:

5. Opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych - organy prowadzące te przedszkola, z uwzględnieniem art. 6 pkt 1.

W miejsce powyższego, art. 14 ust. 5 uzyskał następującą postać:

5. Organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez:

1) przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2;

2) publiczną inną formę wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla przedszkoli publicznych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2.

Przed przystąpieniem do analizy konsekwencji wprowadzenia powyższych zmian oraz – przede wszystkim – ich zgodności z Konstytucją RP, należy jednakże zwrócić uwagę zarówno na praktykę stosowania dotychczasowych regulacji przez organy prowadzące przedszkola, jak i na praktykę orzekania w tym zakresie przez sądy administracyjne. Rozpatrzenie tychże kwestii może bowiem okazać się kluczowe dla konfrontacji rzeczywistych intencji ustawodawcy z będącym efektem jego prac obecnym kształtem ustawy o systemie oświaty.

b) Praktyka stosowania dotychczasowych regulacji oraz kształt opartego na nich orzecznictwa.

Z uwagi na fakt, iż w oparciu o przedmiotowe przepisy ustawy o systemie oświaty uchwalane były akty prawa miejscowego, które z natury swej oddziaływały na szerokie kręgi podmiotów, analizowana regulacja doczekała się stosunkowo bogatego orzecznictwa. Przyczyną takiego stanu rzeczy stały się uchwały podejmowane przez rady gmin – organy prowadzące przedszkola publiczne – które wykonując delegację ustawową (art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty) ustalały wysokość opłat za świadczenia przedszkoli publicznych. Jak pokazuje praktyka, obowiązujący w chwili podejmowania rzeczonych uchwał stan prawny wydawał się dostarczać radom gmin istotnych trudności interpretacyjnych. W efekcie powyższego, podejmowane były uchwały ustalające wymiar bezpłatnych świadczeń w zakresie wychowania przedszkolnego w sposób niespójny lub nawet sprzeczny z przepisami ustawy o systemie oświaty. Błędna wykładnia art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ustawy o systemie oświaty oraz § 10 ust. 2 pkt 1 ramowego statutu publicznego przedszkola⁶, niejednokrotnie była dla organów stanowiących przyczyną do ustalania opłat w sposób niezgodny z prawem. Owa niezgodność sprowadzała się nie tylko do sposobu naliczania rzeczonych opłat (np. ryczałt zamiast stawki godzinowej⁷) lecz przede wszystkim do ustalania samego przedmiotu opłat⁸. Błędnie utożsamiano bowiem wynikający ze wspomnianego rozporządzenia 5 godzinny minimalny czas realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego, z realizacją tej podstawy jako taką. Wskutek tego, opłaty ustalane były często za wszelkie świadczenia realizowane przez przedszkole w wymiarze przekraczającym owe 5 godzin, bez względu na to, czy świadczenia te wchodziły w skład realizowanej podstawy programowej.⁹

⁶ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21.05.2001 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 61, Poz. 624 z późn. zm.)

⁷ Por. np. opis stanu faktycznego ujęty w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 grudnia 2010 r. IV SA/Po 455/2010

⁸ Por. np. opis stanu faktycznego ujęty w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 marca 2010 r. IV SA/Gl 687/2009

⁹ Por. także opisy stanów faktycznych ujęte w uzasadnieniach wyroków wydanych w sprawach oznaczonych następującymi sygnaturami: I OSK 1646/2009, II SA/Op. 432/2009, IV SA/Po 887/2009, II SA/Go 864/2009, II SA/Bd 591/2009, II SA/Bd 642/2009, II SA/Bd 574/2009, II SA/Bd 585/2009, II SA/Bd 581/2009, III SA/Gd 476/2008,

Naturalną konsekwencją uchwalania wadliwych aktów prawa miejscowego w zakresie ustalenia wysokości analizowanych opłat, były masowe skargi składane przez uprawnione podmioty do sądów administracyjnych. W efekcie tychże skarg oraz wskutek będącego ich konsekwencją procesu stwierdzenia przez sądy nieważności zaskarżanych uchwał, opinia publiczna zainicjowała dyskusję nad koniecznością reformy prawa regulującego przedmiotowe zagadnienie, w szczególności zaś postanowień ustawy o systemie oświaty. Wskutek tejże debaty, ustawodawca zdecydował się na nowelizację niektórych przepisów o systemie oświaty, nadając im brzmienie wskazane uprzednio w niniejszym wniosku.

W tym miejscu należy z całą stanowczością podkreślić, co zostanie wykazane w dalszej części przedmiotowego wniosku, że obowiązujący przed nowelą z dnia 05.08.2010 r. stan prawny, był właściwy oraz zgodny z Konstytucją RP. To praktyka jego stosowania przez rady gmin, chcące zmaksymalizować przychody z tytułu świadczeń przedszkolnych, była wadliwa, nie zaś samo brzmienie przepisów ustawy. W efekcie rzeczony nowelizacji ustawodawca uzyskał stan, w którym usankcjonował sytuacje kwalifikowane uprzednio przez sądy administracyjne jako niezgodne z prawem. Zamiast zatem dążyć do poprawnego stosowania przez organy stanowiące gminy obowiązujących uprzednio, prawidłowych, spójnych oraz zgodnych z konstytucyjnymi gwarancjami regulacji, ustawodawca wprowadził do analizowanej ustawy postanowienia niezgodne z ugruntowaną linią orzecznictwa oraz – co najistotniejsze – z przepisami Konstytucji RP. Działaniem podjętym przez ustawodawcę w celu usunięcia stanu, w którym podejmowane były uchwały rażąco uderzające w prawa dziecka, nie było zatem położenie nacisku na promowanie prawidłowej wykładni obowiązujących regulacji, lecz usprawiedliwienie dokonywanych naruszeń poprzez rewolucyjną nowelizację ustawy o systemie oświaty.

Poczynione dotychczas rozważania w opinii wnioskodawców jednoznacznie ukazują, że analiza całokształtu dotychczasowej praktyki ustawodawczej, uchwałodawczej oraz orzeczniczej nakazuje przyjąć, iż zagadnienie realizacji wychowania przedszkolnego

uwzględniającego podstawę programową wychowania przedszkolnego, nie może być rozpatrywane na jednej płaszczyźnie z kwestią wymiaru czasowego świadczonego wychowania przedszkolnego. Jak bowiem zostanie wykazane w dalszej części niniejszego wniosku, czym innym jest realizacja podstawy programowej wychowania przedszkolnego, czym innym zaś przyjęte przez ustawodawcę a będące przyczyną wystąpienia z niniejszym wnioskiem ramy czasowe pełnienia tejże funkcji. W związku z powyższym wnioskodawcy z całą stanowczością podkreślić pragną, iż przedmiotowe dla sprawy postanowienia ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu nadanym nowelą z 2010 r., są sprzeczne z powszechnie wyrażonym przez orzecznictwo poglądem oraz – przede wszystkim – z Konstytucją RP.

II. Synteza konstytucyjnych zasad regulujących obowiązki państwa wobec dzieci w zakresie opieki naukowo-wychowawczej.

Prawo do nauki stanowi jedną z fundamentalnych zasad współczesnych systemów prawnych państw demokratycznych, która to zasada doczekała się powszechnej akceptacji zarówno w ramach wewnętrznych regulacji państwowych, jak i na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Istnienie tegoż prawa uznane zostało między innymi przez art. 26 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, czy też art. 28 Konwencji o Prawach Dziecka. Na gruncie prawa polskiego, przedmiotowa zasada znalazła swój wyraz przede wszystkim w art. 70 Konstytucji RP, który poprzez swoją bogatą treść normatywną szeroko określił prawo do nauki oraz bezpośrednio powiązane z nim instytucje. Należy bowiem stwierdzić, iż wspomniane unormowanie obejmuje swoją treścią nie tylko prawo do nauki rozumiane w aspekcie wolnościowym (ust. 1 zd. 1) lecz także w charakterze prawa podmiotowego (ust. 2, ust. 4), zawiera ponadto instytucje takie jak przymus edukacyjny (ust. 1 zd. 2 i 3), gwarancja wolności wyboru szkoły (ust. 3 zd. 1), wolność zakładania wszelkich typów szkół (ust. 3 zd. 2 i 3), czy też ogólne podstawy systemu oświaty (ust. 2, 3, 5).

W ślad za przedstawicielami doktryny stwierdzić należy, iż: „*Twórcy Konstytucji RP opowiedzieli się za modelem socjalnym, nadając samoistnemu prawu do nauki, rozumianemu przez pryzmat kształcenia w szkołach i placówkach wychowawczych, charakter prawa podmiotowego, które zawiera w sobie roszczenie beneficjenta prawa i zespół obowiązków po stronie władz publicznych. W celu realizacji tego prawa ustrojodawca przewidział bezpłatność nauki, czyli wtórny podział dochodów społeczeństwa dokonujący się za pośrednictwem państwa. Odstępstwem od tej zasady było stworzenie fakultatywnej możliwości pobierania opłat za „niektóre” usługi edukacyjne świadczone przez publiczne szkoły wyższe. (...) Z pewnością intencją prawodawcy było stworzenie modelu prawa do nauki i systemu oświaty przeciwdziałającego dyskryminacji jednostek w dostępie do wykształcenia, głównie poprzez czynniki ekonomiczne*”¹⁰. Z powyższego jednoznacznie wynika, iż zawarte w art. 70 konstytucyjne regulacje dotyczące prawa do nauki *sensu largo*, są ze sobą immanentnie związane tworząc razem jedną, koherentną zasadę powszechnego, bezpłatnego oraz obowiązkowego modelu nauki w Polsce.

Art. 70 Konstytucji RP nie wyczerpuje jednakże obowiązków, jakie ustrojodawca nałożył na władze publiczne wobec dzieci. Jak bowiem powszechnie wiadomo, świadczenia państwa na rzecz dzieci nie wyczerpują się na obszarze naukowym, lecz rozciągają się również na aspekt opiekuńczo-wychowawczy. Ochrona praw dziecka – jako wartości cenionych w stopniu najwyższym – znalazła swoje odzwierciedlenie również w treści art. 71 oraz art. 72 Konstytucji RP. Z uwagi na fakt, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka (art. 72 ust. 1 zd. 1) oraz w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny (art. 71 ust. 1, zd. 1), uznać należy, iż zakres opieki państwa na dzieckiem winien być ograniczony jedynie jego potrzebami, ocenianymi wszak również przez pryzmat możliwości rodziców.

Z powyższego wynika zatem, iż konstytucyjne gwarancje w zakresie świadczeń państwa wobec dzieci wzajemnie uzupełniają się tworząc model, który z założenia

¹⁰ P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 224 - 229.

zapewniać ma dzieciom bezpłatną naukę, wychowanie oraz opiekę w takim zakresie, w jakim tychże świadczeń nie są w stanie wykonywać rodzice lub opiekunowie, przy czym ograniczenie stanowić winien jedynie zakres rzeczywistych potrzeb dziecka.

III. Publiczne wychowanie przedszkolne w świetle regulacji zawartych w Konstytucji RP oraz ustawie o systemie oświaty.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowego stanu faktycznego oraz prawnego, należy zadać pytanie o zakres zastosowania analizowanych gwarancji konstytucyjnych wobec dzieci znajdujących się na etapie wychowania przedszkolnego. Rozważenie tej kwestii jest wszak niezbędnym elementem prowadzącym do stwierdzenia, iż poprzez ustanowienie przepisów odnoszących się bezpośrednio do zagadnienia świadczeń przedszkolnych, mogło dojść do naruszenia przedmiotowych norm konstytucyjnych.

Jak już wspomniano uprzednio, regulacje zawarte w analizowanych normach konstytucyjnych tworzą spójny system gwarancji, jakie władza publiczna zobowiązana jest tworzyć w stosunku do dzieci na płaszczyźnie naukowej oraz opiekuńczo-wychowawczej. Z uwagi na charakter tychże praw oraz wynikającą z ich kształtu powszechność obowiązywania, ich zastosowanie wobec dzieci będących beneficjentami świadczeń przedszkolnych nie powinno budzić wątpliwości, jednakże tytułem precyzyjnego wykazania zależności pomiędzy przedmiotowymi dla sprawy postanowieniami ustawy o systemie oświaty a określonymi regulacjami konstytucyjnymi, przeprowadzić należy poniższą analizę.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż jedną z ukonstytuowanych przez art. 70 Konstytucji RP zasad jest bezpłatność nauki. Szeroki zakres obowiązywania tej gwarancji podkreśla nie tylko jej powszechny charakter, lecz także kształt ustanowionego od niej – stosunkowo wąskiego – wyjątku, którym jest możliwość ustanowienia odpłatności za świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez

publiczne szkoły wyższe. Z całą pewnością nie jest dopuszczalna zatem rozszerzająca wykładnia tegoż wyjątku, której celem miałyby być rozciągnięcie jej na odpłatność świadczeń wykonywanych przez przedszkola publiczne.

Z uwagi na fakt, iż literalne brzmienie wspomnianego art. 70 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP stanowi o nieodpłatności nauki w szkołach publicznych, zastosowanie jego regulacji również wobec przedszkoli publicznych wymaga szerszego spojrzenia na analizowany aspekt.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga fakt, iż konstytucyjne prawo do nauki oznacza, iż państwo winno zapewniać to świadczenie poprzez wszystkie dostępne środki, tj. za pośrednictwem wszelkich placówek publicznych. Nie budzi przy tym wątpliwości, że funkcję nauki spełniają również przedszkola publiczne, gdyż wynika to bezpośrednio z przepisów ustawy o systemie oświaty¹¹ oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie¹². Powyższe oznacza, że zasada bezpłatnej nauki urzeczywistniana jest również poprzez świadczenia realizowane przez przedszkola publiczne.

Przedstawiony powyżej wniosek wywieść można także z pozostałych regulacji konstytucyjnych, których przedmiot odnosi się do ochrony praw dziecka. Sytuacja taka ma miejsce, gdyż poza świadczeniami z zakresu nauki i wychowania, przedszkole publiczne spełniać ma również funkcje opiekuńcze. W zakresie tychże obowiązków, przedszkola realizują zatem świadczenia, jakie nałożone zostały na władze publiczne przez ustrojodawcę poprzez regulacje zawarte w art. 71 oraz 72 Konstytucji RP. Również i na tej płaszczyźnie uznać zatem należy, iż zakres, forma oraz charakter działalności przedszkoli publicznych, wynikają wprost z postanowień Konstytucji RP, w związku z czym odnoszące się do tejże działalności przepisy rangi ustawowej, winny być oceniane w świetle ich zgodności z ustawą zasadniczą.

¹¹ Art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty w obecnym brzmieniu

¹² Podstawa programowa wychowania przedszkolnego (...) stanowiąca załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2009 r., Nr 4, Poz. 17)

Wreszcie, zastosowanie wobec przedszkoli publicznych analizowanych norm konstytucyjnych, wynika pośrednio z art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym: „*Ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o: (...) szkole - należy przez to rozumieć także przedszkole*”. Rzeczone unormowanie jasno pokazuje, iż pomimo funkcjonalnej konieczności, jaka legła u podstaw zróżnicowania terminu „szkoły publicznej” od „przedszkola publicznego”, intencją ustawodawcy było stosowanie wobec przedszkoli wszelkich regulacji odnoszących się do szkół, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Powyższe rozważania ukazują zdaniem wnioskodawców, iż system funkcjonowania przedszkoli publicznych w Polsce, ukształtowany ustawą o systemie oświaty oraz pozostałymi bezwzględnie obowiązującymi aktami prawa, swoje źródło znajduje w postanowieniach Konstytucji RP, w związku z czym należy go oceniać przez pryzmat przepisów ustawy zasadniczej. W szczególności zaś, podniesiona argumentacja ukazuje w ocenie wnioskodawców, iż art. 6 ustawy o systemie oświaty należy rozpatrywać w kontekście art. 70 ust. 2 Konstytucji RP. Konkluzje płynące z powyższej obserwacji stanowią bezpośrednią przyczynę wystosowania niniejszego wniosku.

IV. Zarzut niezgodności art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty z art. 70 ust. 2, art. 71 ust. 1, art. 72 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP.

Po naświetleniu przebiegu ewolucji przedmiotowego stanu prawnego, wskazaniu *ratio legis* jego ukształtowania w obecnym brzmieniu, przeanalizowaniu postulatów wyłaniających się z orzecznictwa oraz ukazaniu zależności istniejących pomiędzy badanymi przepisami ustawy o systemie oświaty a postanowieniami Konstytucji RP, należy przystąpić do meritum niniejszego wniosku, tj. do argumentacji bezpośrednio mającej na celu wykazanie sprzeczności określonych przepisów ustawy o systemie oświaty z Konstytucją RP.

Jak wynika z uprzednio poczynionych rozważań, przedszkole publiczne sprawuje funkcję naukową oraz opiekuńczo-wychowawczą wobec dzieci, realizując przy tym programy wychowania przedszkolnego. Wskazane powyżej, realizowane przez przedszkola publiczne obowiązki państwa wobec dzieci, w zakresie podstawy programowej wynikającej w ogólnym kształcie z przepisów Konstytucji RP oraz doprecyzowanej przez akty wykonawcze¹³, winny być świadczone – jako z założenia powszechnie dostępne i zagwarantowane przez państwo – nieodpłatnie. Powyższy wniosek nigdy nie budził zastrzeżeń, czego wyrazem była nie tylko ustalona w zgodzie z konstytucyjnymi gwarancjami treść ustawy o systemie oświaty („Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które: (...) prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstaw programowych wychowania przedszkolnego”¹⁴), lecz także ukształtowany pogląd orzecznictwa. To właśnie niezawisłe sądy były bowiem tymi instytucjami, które stały na straży zgodności brzmienia aktów prawa miejscowego z konstytucyjnymi oraz ustawowymi gwarancjami. Z rzeczzonego orzecznictwa wyłania się ugruntowana linia, ukazująca dobitnie zakres oraz w formę, w jakiej bezpłatne świadczenia państwa wobec dzieci w wieku przedszkolnym winny być realizowane. W celu naświetlenia poglądów judykatury na przedmiotowe zagadnienie, poniżej przywołano kilka fragmentów też wybranych wyroków wydanych przez sądy administracyjne w ostatnich latach. Należy przy tym wskazać, iż poniższy wybór nie został dokonany pod kątem spójności przedstawionego stanowiska, lecz przez pryzmat istotności dla przedmiotowej sprawy. Z całą stanowczością należy bowiem podkreślić, iż w zakresie analizowanego zagadnienia nie mamy do czynienia z rozbieżnością poglądów orzecznictwa, lecz z ich spójnością.

- *„Wszystkie świadczenia wchodzące w skład podstawy programowej są, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy oświatowej, udzielane bezpłatnie. Zasada ta jest*

¹³ W szczególności mowa tu o podstawie programowej wychowania przedszkolnego (...) stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2009 r., Nr 4, Poz. 17) oraz o ramowym statucie publicznego przedszkola, stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21.05.2001 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 61, Poz. 624 z późn. zm.)

¹⁴ Art. 6 pkt 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu ustalonym Ustawą z dnia 21.07.1995 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1995 r., Nr 101, Poz. 504)

niezależna od czasu realizacji tych świadczeń. Podstawa programowa zaleca jedynie propozycje czasowe między poszczególnymi zajęciami przedszkolnymi, natomiast nie ogranicza ogólnego czasu ich trwania.”¹⁵

- *„Świadczenia dotyczące nauczania i wychowania w zakresie mieszczącym się w podstawie programowej wychowania przedszkolnego będą zawsze bezpłatne. Wszystkie inne usługi świadczone w przedszkolu, wykraczające poza podstawę programową, mogą być z woli rady gminy odpłatne i tylko tych świadczeń dotyczyć może uchwała gminy.”¹⁶*
- *„Opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli mogą być ustalane i pobierane jedynie za świadczenia, które nie mieszczą się w podstawach wychowawczych(...)”¹⁷*
- *„Świadczenia wchodzące w zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego będą zawsze bezpłatne, natomiast rada gminy może na mocy art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty ustalić opłaty za świadczenia wykraczające poza podstawę programową.”¹⁸*
- *„Aby rada gminy mogła ustalić opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych, musi wykazać, iż przedszkole prowadzi nauczanie i wychowanie ponad wymagane minimum programowe.”¹⁹*

Z treści powyższych tez wynikają przede wszystkim dwa, fundamentalne dla przedmiotowej sprawy wnioski.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 marca 2010 r. IV SA/GI 687/2009

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 października 2009 r. II SA/Bd 591/2009

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 października 2009 r. II SA/Bd 642/2009

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 marca 2009 r. III SA/Gd 476/2008

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 maja 2007 r. IV SA/Wr 122/2007

Po pierwsze, na podstawie wskazanej, ugruntowanej linii judykatury jasno widać, że stan prawny obowiązujący przed kwestionowaną niniejszym wnioskiem nowelizacją był prawidłowy z legislacyjnego punktu widzenia oraz klarowny. Brak rozbieżności co do sposobu wykładni rzeczonoego art. 6 ustawy o systemie oświaty w orzecznictwie jednoznacznie ukazuje, że wadliwe uchwały podejmowane przez rady gmin nie były jedynie skutkiem trudności interpretacyjnych po stronie tychże organów, lecz stanowić mogły przede wszystkim celowy zabieg zmierzający do nakładania jak najwyższych obciążeń finansowych tytułem korzystania ze świadczeń przedszkoli publicznych. Sądowoadministracyjna kontrola tychże uchwał zmierzała do skutecznej eliminacji nieprawidłowych tendencji i wadliwych postanowień aktów prawa miejscowego, na drodze tego procesu – zmierzającego wszak ostatecznie do ustalenia prawidłowej praktyki – stanął jednakże ustawodawca, uchwalając przedmiotową dla sprawy nowelizację.

Po drugie, analiza powyższego stanowiska orzecznictwa ukazuje, iż nie budzi zastrzeżeń sądów konieczność rozróżnienia zagadnienia realizacji podstawy programowej od zakresu czasowego realizowanych świadczeń. Z uwagi na fakt, iż wniosek ten jest fundamentalny z punktu widzenia przedmiotowej sprawy jako bezpośrednio ukazujący wadliwość kwestionowanej nowelizacji art. 6 ustawy o systemie oświaty, należy poświęcić mu w tym miejscu kilka uwag tytułem wyjaśnienia.

Zainicjowane powyżej rozważanie rozpocząć należy od uzyskania odpowiedzi na pytanie o istotę oraz zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Podstawa programowa określona została w art. 3 pkt. 13 ustawy o systemie oświaty, zaś sprecyzowana w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół²⁰, obowiązującego do dnia 30.01.2009 r., kiedy to akt ów uchylony został

²⁰ Dz. U. 2002 r. Nr 51 poz. 458 ze zm.

rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r.²¹, zawierającym jednakże analogiczne uregulowania. W preambule aktualnej podstawy programowej przeczytać można, iż „*Podstawa programowa wychowania przedszkolnego opisuje proces wspomagania rozwoju i edukacji dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz inne formy wychowania przedszkolnego w równej mierze pełnią funkcje opiekuńcze, wychowawcze i kształcące. Zapewniają dzieciom możliwość wspólnej zabawy i nauki w warunkach bezpiecznych, przyjaznych i dostosowanych do ich potrzeb rozwojowych*”. Takie sformułowanie istoty podstawy programowej wychowania przedszkolnego jednoznacznie ukazuje, iż za desygnat tego pojęcia uznać należy ogół fundamentalnych świadczeń, niezbędnych do zapewnienia prawidłowego procesu rozwoju i edukacji dzieci, przy jednoczesnym spełnieniu funkcji opiekuńczej. Oznacza to, że realizowanie tychże funkcji nie tylko jest obowiązkiem przedszkola publicznego w całym okresie przebywania w nim dziecka, lecz także zawsze stanowić będzie podstawę programową. Innymi słowy, okoliczność czasowego zakresu przebywania dziecka w przedszkolu nie może być w jakikolwiek sposób wiązana z realizacją podstawy programowej, jako że nie długość oraz ilość wykonywanych świadczeń lecz ich zakres oraz przedmiot decyduje o tym, czy daną usługę realizowaną przez przedszkole publiczne uznać należy za wykraczającą poza podstawę programową. Precyzyjnie zobrazował tę kwestię Naczelny Sąd Administracyjny, podnosząc: „*Fakt, iż dziecko może przebywać w przedszkolu dłużej niż wynika to z normatywnych uregulowań ustawowych, czy też, że może korzystać z zajęć opiekuńczo-wychowawczych realizowanych w zakresie przekraczającym podstawy programowe samo w sobie nie jest równoznaczne z przekroczeniem tych podstaw. Fakt, iż rozmiar i charakter usług opiekuńczo-wychowawczych świadczonych przez konkretne przedszkole w wymiarze ponadobowiązkowym określają statuty poszczególnych przedszkoli nie oznacza, że w pozostałych godzinach czasu pracy przedszkola taki program nie może być realizowany, a wtedy jego realizacja jest bezpłatna.*”²² Oznacza to, iż wprowadzenie do ustawy czasowego ograniczenia realizacji bezpłatnej podstawy

²¹ Dz. U. 2008 r., Nr 4 poz. 17

²² Teza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2010 r., I OSK 1646/2009

programowej jest zabiegiem jednoznacznie sprzecznym z istotą teŝe podstawy, wskutek czego jej obowiązywanie jest w praktyce jedynie iluzoryczne. Tytułem egzemplifikacji wskazać moŝna, iŝ przykładem Źwiadczenia wykraczającego poza podstawę programową mogą być zajęc z zakresu języków obcych lub nauki gry na instrumencie muzycznym – wykonywanie tego rodzaj Źwiadczeń, jako wykraczających poza ramy podstawy programowej wychowania przedszkolnego, umoŝliwia dochodzenie uiszczenia stosownie ustalonych opłat. Reasumując tę kwestię stwierdzić naleŝy, iŝ bez względu na to jak długo dziecko przebywa w przedszkolu publicznym, w całym okresie otwarcia danej placówki jest ona zobowiązana realizować fundamentalne Źwiadczenia ujęte w podstawie programowej. Jeŝli zatem uznać – co jest konieczne na gruncie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oŹwiaty, przedmiotowych aktów wykonawczych oraz wskazanych poniŝej postanowień Konstytucji RP – ŝe realizacja podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest bezpłatna, moŝliwość naliczania jakichkolwiek opłat za korzystanie dziecka z zagwarantowanych podstaw Źwiadczeń uznać trzeba za bezpawn.

Naleŝy przy tym nadmienić, iŝ wskazane ujęcie definicji podstawy programowej wychowania przedszkolnego w pełni odpowiada konstytucyjnym gwarancjom w zakresie ochrony praw dziecka oraz rodziny. Skoro bowiem państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny (art. 71 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP), szczególnie znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 zd. 2), oraz zapewnia ochronę praw dziecka (art. 72 ust. 1, zd. 1), gwarantując przy tym pomoc i opiekę władz publicznych dla dziecka pozbawionego opieki rodzicielskiej (art. 72 ust. 2), naleŝy uznać, iŝ ukształtowanie podstawy programowej wychowania przedszkolnego w ustawie o systemie oŹwiaty oraz aktach wykonawczych do teŝe ustawy, stanowi konkretyzację obowiązków nałożonych na państwo bezpoŹrednio poprzez Konstytucję RP. Bez wątpienia bowiem zapewnienie dziecku opieki na czas pracy jego rodzica lub opiekuna prawnego stanowi wykonanie gwarancji zawartej w art. 72 ust. 2, zaŝ uwzględnienie dobra rodziny poprzez umoŝliwienie jej Źywicielom wykonywania pracy zarobkowej bez uszczerbku dla opieki nad dzieckiem jest wyrazem spełnienia gwarancji wynikającej w art. 71 ust. 1.

Wskutek powyższego, ukształtowanie art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu zezwalającym na ustanowienie odpłatności za świadczenia objęte *de facto* podstawą programową, nie tylko stanowi zaprzeczenie regulacji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy, lecz przede wszystkim musi zostać uznane za bezpośrednio sprzeczne ze wskazanymi przepisami Konstytucji RP. Wprowadzona poprzez art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty możliwość ograniczenia realizacji podstawy programowej do 5 godzin dziennie, nie oznacza jedynie ustanowienia ram, w których podstawa programowa musi zostać zrealizowana, lecz sprowadza się co do zasady do rezygnacji z realizacji tejże podstawy.

W celu lepszego zobrazowania analizowanego zagadnienia, na przedmiotową sprawę spojrzeć można również z innego punktu widzenia. Podnieść trzeba mianowicie, iż dopóki dziecko znajduje się w przedszkolu publicznym, nie może być mowy o „zrealizowaniu” wobec niego podstawy programowej. Dopóki dziecko przebywa w przedszkolu, dopóty minimum podstawy programowej wychowania przedszkolnego musi być wobec niego wykonywane. Trudno sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której realizowanie tak fundamentalnych świadczeń wynikających z podstawy programowej jak opieka czy zapewnienie bezpieczeństwa, mogłoby zostać przerwane. Oznacza to, że nie jest możliwe „zrealizowanie” podstawy programowej nie tylko w trakcie 5 godzin, lecz również w jakimkolwiek z góry ustalonym przedziale czasowym. Czas realizacji podstawy programowej uwarunkowany jest zatem jedynie okresem przebywania danego dziecka w przedszkolu, w związku z czym pobieranie jakichkolwiek opłat za korzystanie przez dziecko ze świadczeń przewidzianych w podstawie programowej wychowania przedszkolnego powyżej ilości godzin ustalonych przez organ prowadzący w oparciu o art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, jest niedopuszczalne. Wskutek powyższego należy uznać, że niedopuszczalna jest zatem regulacja art. 6 ust. 1 pkt 2 wspomnianej ustawy w zakresie, w którym zezwala na ustalanie odpłatności za świadczenie usług realizujących podstawę programową powyżej ustalonej liczby godzin dziennie.

Wreszcie, wskazania wymaga konieczność zbadania zgodności przedmiotowego art. 6 ust. 1 pkt 2 z art. 32 Konstytucji RP, statuującym zasadę równości wobec prawa. Podkreślić trzeba, że uzależnianie realizacji podstawy programowej – do tego bowiem sprowadza się nakładanie opłat za korzystanie ze świadczeń realizujących ową podstawę powyżej określonej liczby godzin dziennie – od sytuacji finansowej rodziców lub opiekunów dziecka, wprowadza nierówność w ich dostępie do praw podmiotowych zapewnionych analizowanymi przepisami Konstytucji RP oraz ustawy o systemie oświaty. Z uwagi na powyższe, wnioskodawcy pragną zatem poddać pod rozagę Trybunału również i tę płaszczyznę ewentualnej sprzeczności kwestionowanego art. 6 ust. 1 pkt 2 z Konstytucją RP.

Zarzut niezgodności art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty z art. 72 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP należy rozpatrzyć ponadto na płaszczyźnie dyskryminacyjnej. Zauważenia wymaga bowiem fakt, iż poprzez kwestionowaną regulację ustawodawca uzależnia realizowanie na rzecz dzieci w wieku przedszkolnym świadczeń w zakresie opieki oraz zapewnienia bezpieczeństwa, w pewnym wymiarze czasowym, od uiszczenia stosownej opłaty. Jednocześnie ustawodawca zapewnia bezpłatną realizację tych samych usług, w pełnym wymiarze czasowym, w stosunku do dzieci w wieku szkolnym. Należy zauważyć, iż obowiązek zapewnienia dzieciom opieki w formie świetlicy szkolnej, realizowany w wymiarze co do zasady nieograniczonym, wynika wprost z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty. Dopelnieniem wspomnianej regulacji są postanowienia ramowych statutów szkół podstawowych oraz gimnazjów²³, w treści których jednoznacznie uregulowana jest kwestia opieki na dziećmi. Ramowy statut publicznej szkoły podstawowej wyraźnie stanowi, iż: *„Dla uczniów, którzy muszą dłużej przebywać w szkole ze względu na czas pracy ich rodziców (prawnych opiekunów), organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności wymagające zapewnienia uczniowi opieki w szkole, szkoła organizuje świetlicę.”*²⁴ Analogiczny zapis widnieje w ramowym statucie publicznego

²³ Załączniki nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21.05.2001 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 61, Poz. 624 z późn. zm.)

²⁴ § 7 ust. 1 ramowego statutu publicznej szkoły podstawowej

gimnazjum²⁵. Bezpłatna opieka w zakresie czasowym przekraczającym realizację programu nauczania jest zatem powszechnie dostępna wobec dzieci w wieku szkolnym, podczas gdy w stosunku do dzieci w wieku przedszkolnym ustawodawca przewidział odpłatność analogicznych świadczeń. Z uwagi na powyższe uznać należy, iż poprzez wprowadzenie dyskryminacji ze względu na wiek, art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty winien zostać uznany za niezgodny z art. 72 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP.

Warto przy tym dodać, abstrahując od powyższych wniosków, że wprowadzenie możliwości ustanowienia 5 godzinnego dziennego „ograniczenia realizacji” bezpłatnej podstawy programowej, jest posunięciem mijającym się nie tylko z postulowanym *ratio legis* dokonanej nowelizacji (uzyskanie spójnego, jednoznacznego i realizującego konstytucyjne gwarancje kształtu ustawy o systemie oświaty), lecz także z rzeczywistym *ratio legis* przeprowadzonej zmiany, którym wydaje się być umożliwienie gminom pobierania dodatkowych opłat tytułem świadczeń przedszkolnych w celu maksymalizacji przychodów budżetowych. Należy bowiem wskazać, iż zapewnienie dziecku opieki jedynie w tak krótkim wymiarze czasowym, pociąga za sobą w naturalny sposób konieczność skrócenia czasu pracy rodzica lub opiekuna prawnego. W efekcie powyższego, rodzic lub opiekun nie wykonuje swojej pracy w normalnym wymiarze, co ma bezpośredni wpływ na wymiar jego wynagrodzenia i – co za tym idzie – wysokość płaconych podatków. Ponadto, świadczenie przez pracownika pracy w krótszym wymiarze czasowym, bezpośrednio wpływa na rozwój gospodarczy i sytuację ekonomiczną państwa, co przy liczbie osób, których problem ten dotyczy, ma olbrzymie znaczenie, którego rozmiar zdaje się być przez władze publiczne niedostrzegany.

V. Zarzut niezgodności art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty z art. 70 ust. 2, art. 71 ust. 1, art. 72 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP.

²⁵ § 9 ust. 1 ramowego statutu publicznego gimnazjum

Naturalną konsekwencją rozważania w przedmiocie zgodności art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty z Konstytucją RP, jest zbadanie zgodności z ustawą zasadniczą art. 14 ust. 5 pkt 1 wspomnianej ustawy o systemie oświaty.

Art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty stanowi bezpośrednią delegację dla organów prowadzących przedszkola publiczne do ustalania wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Jako bezpośrednia podstawa prawna uchwał nakładających opłaty za korzystanie ze świadczeń realizowanych przez przedszkola publiczne, kwestionowany przepis jest zatem szczególnie niebezpieczny. Przedmiotowa regulacja powiela wskazany uprzednio błąd łączenia zakresu czasowego świadczonych przez przedszkola usług, z podstawą programową wychowania przedszkolnego, w pozostałym zakresie odsyłając do treści art. 6 ust. pkt 2.

W związku z powyższym oraz z uwagi na fakt, iż podstawę oraz istotę swojego istnienia analizowany przepis zawdzięcza treści i kształtowi art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, zgodność tychże regulacji z przepisami Konstytucji RP należy rozpatrywać łącznie. Wskutek powyższego, wszelkie rozważania poczynione w punkcie IV niniejszego wniosku, w pełni zachowują swoją aktualność wobec art. 14 ust. 5 pkt 1. Ewentualne zakwestionowanie treści art. 6 ust. 1 pkt 2 winno rodzić analogiczne konsekwencje wobec brzmienia art. 14 ust. 5 pkt 1.

Warto przy tym dodać, iż art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, stanowi niebezpieczne narzędzie nie tylko jako bezpośrednia podstawa prawna do podejmowania przez rady gmin uchwał w przedmiocie nakładania opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych. Wspomniany przepis jest szkodliwy dla obowiązującego porządku prawnego oraz konstytucyjnych praw dziecka również z innego powodu, wynikającego *stricto* z samego brzmienia kwestionowanego zapisu. Oto bowiem art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż opłaty ustalane są za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć

określony w art. 6 ust. 1 pkt 2. Rzeczona regulacja nie odsyła przy tym do treści art. 6 ust. 1 pkt 1 co oznacza, że literalna wykładnia obecnego brzmienia art. 14 ust. 5 pkt 1 prowadzi do wniosku, iż odpłatność świadczeń realizowanych przez przedszkola publiczne winna być pobierana bez względu na realizację podstawy programowej. Jedynym kryterium jest zatem czas realizowanych świadczeń. Wskutek powyższego, redakcję analizowanego przepisu uznać należy za niewłaściwą nie tylko z powodu błędnego łączenia zakresu czasowego usług świadczonych przez przedszkola z podstawą programową wychowania przedszkolnego (co wynika z rozpatrywania art. 14 ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2), lecz także z powodu całkowitego pominięcia aspektu realizacji podstawy programowej (co wynika z literalnego brzmienia art. 14 ust. 5 pkt 1). O ile więc na podstawie pobieżnej analizy art. 6 ust. 1 pkt 2 może sprawiać wrażenie regulacji uwzględniającej realizację bezpłatnej podstawy programowej, o tyle art. 14 ust. 5 pkt 1 jednoznacznie odcina się od realizacji podstawy określając jedynie czasowy wymiar bezpłatnie świadczonych usług w zakresie opieki przedszkolnej.

VI. Skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz podsumowanie.

Reasumując powyższe podnieść trzeba, iż treść zakwestionowanych przepisów ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym ostatnią nowelizacją, jest całkowicie niedopuszczalna. Nadanie przedmiotowym regulacjom obecnego kształtu jest wyrazem niezrozumienia podstawowych zasad i gwarancji konstytucyjnych, stanowi ponadto zaprzeczenie ugruntowanej linii orzecznictwa oraz świadczy o braku uwzględnienia istoty misji, jaka postawiona została przed przedszkolami publicznymi. Aktualne brzmienie zakwestionowanych przepisów doprowadziło do sprzeczności nie tylko pomiędzy ustawą a Konstytucją RP i poglądem judykatury, lecz ustanowiło ponadto wewnętrzną sprzeczność legislacyjną na płaszczyźnie tej samej ustawy, w dodatku w zakresie tej samej jednostki redakcyjnej²⁶.

²⁶ rażąca sprzeczność art. 6 ust. 1 pkt 2 z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty

Ewentualne stwierdzenie niezgodności kwestionowanych regulacji ustawy o systemie oświaty winno skłonić ustawodawcę do nowelizacji ustawy o systemie oświaty w zakresie, w którym reguluje ona zasady ustanawiania odpłatności za świadczenia realizowane przez przedszkola publiczne. Niezbędnym zabiegiem wydaje się przy tym jednoznaczne i klarowne odstępnie od ograniczania realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego jakimikolwiek ramami czasowymi. Należy przy tym wskazać, iż realizującym powyższe funkcje brzmieniem przepisu art. 6 ust. 1 pkt 2 byłaby forma zbliżona do następującej: *„Przedszkolem publicznym jest przedszkole, które (...) 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w zakresie realizowanej podstawy programowej wychowania przedszkolnego”*. Pożądaną treścią art. 14 ust. 5 pkt 1 byłoby wówczas brzmienie na kształt następującego: *„Organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez: 1) przedszkole publiczne w zakresie przekraczającym realizację podstawy programowej, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2”*. Doprowadzenie obecnego stanu przedmiotowej ustawy do kształtu spełniającego wszelkie wymagania legislacyjne oraz pozostającego w zgodzie z normami konstytucyjnymi, nie jest więc zabiegiem skomplikowanym od strony techniki legislacyjnej.

Z uwagi na zaprezentowaną argumentację wnioskodawcy głęboko ufają, iż rozstrzygnięcie podjęte przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie objętym treścią niniejszego wniosku, przyczyni się nie tylko do usunięcia wewnętrznych sprzeczności istniejących obecnie na płaszczyźnie ustawowej, lecz przede wszystkim zapewni pełną ochronę praw oraz gwarancji, które Konstytucja RP przewidziała dla dzieci oraz rodzin.

Załączniki:

- 5 odpisów wniosku