



Warszawa, dnia 20 stycznia 2016 r.

PG VIII TK 4/15

K 2/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	21. 01. 2016
L.dz. ....	L. zał. ....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie, że art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija zwrot opłat za naukę dzieci ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, jeżeli nie mają one możliwości uczęszczania do bezpłatnego przedszkola publicznego, oddziału przedszkolnego przy publicznej szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego w celu realizacji obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego, jest niezgodny z art. 70 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija zwrot opłat za naukę dzieci, jeżeli, ze względu na szczególne warunki państwa**

przyjmującego, dzieci te nie mają możliwości uczęszczania do bezpłatnego przedszkola publicznego, oddziału przedszkolnego przy publicznej szkole podstawowej lub korzystania z innej formy wychowania przedszkolnego w celu realizacji obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego, jest niezgodny z art. 70 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### Uzasadnienie

W powołanym wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej.

Z zakwestionowanego przepisu wynika, że członkom służby zagranicznej przysługuje zwrot opłat za naukę dzieci, jeżeli, ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, dzieci te nie mają możliwości uczęszczania do bezpłatnej publicznej szkoły typu podstawowego lub średniego.

Zdaniem Wnioskodawcy, takie rozwiązanie ustawy o służbie zagranicznej jest niezgodne ze wskazanymi w petitum wniosku wzorcami konstytucyjnymi z tego powodu, że pomija prawo członka służby zagranicznej do zwrotu opłat za naukę dzieci w celu realizacji obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego w sytuacji, gdy, ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, dzieci nie mogą zrealizować tego obowiązku w bezpłatnej placówce publicznej.

Zarzuty te oparte zostały na następującej argumentacji.

Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.), dziecko w wieku 5 lat jest obowiązane do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu,

oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Spełnienie tego obowiązku może podlegać egzekucji w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zaś dzieci, które ze względu na stan zdrowia nie mogą uczęszczać do przedszkola lub szkoły, są obejmowane nauczaniem indywidualnym (art. 20 i art. 71b ust. 1 ustawy o systemie oświaty). Przedszkola zaś, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, podobnie jak szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne, należą do systemu oświaty.

Z kolei, celem art. 29 ust. 4 pkt ustawy o służbie zagranicznej jest realizacja, wynikających z art. 70 ust. 2 i 4 Konstytucji, obowiązków państwa wobec dzieci pracowników służby zagranicznej, wykonujących swoje obowiązki w placówce zagranicznej w państwie, w którym, ze względu na szczególne warunki, dzieci nie mogą uczęszczać do bezpłatnej publicznej szkoły.

Z tego względu, zdaniem Wnioskodawcy, skoro ustawodawca zdecydował się na przyznanie prawa zwrotu opłat za naukę dzieci w państwie przyjmującym, o którym mowa w kwestionowanym przepisie, to również powinien być zapewnić, aby grupa osób uprawnionych do zwrotu opłat nie była ustalana na podstawie arbitralnego i dyskryminującego kryterium. Okoliczność, iż miejsce wykonywania obowiązków przez te osoby znajduje się poza granicami kraju, nie powinna natomiast mieć znaczenia dla realizacji prawa ich dzieci do nauki w przedszkolu.

W ocenie RPO, cechą relewantną, decydującą o podobieństwie przygotowania przedszkolnego, szkoły podstawowej i średniej, jest obowiązek nauki. Z tego względu, przepisy regulujące powszechny, równy dostęp do bezpłatnej edukacji (art. 70 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji) powinny w równy sposób traktować dostęp do wszystkich typów placówek oświatowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, iż nie jest możliwe wskazanie uzasadnienia usprawiedliwiającego wprowadzone ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnej gwarancji równości dostępu do bezpłatnej edukacji dzieci pracowników służby zagranicznej.

Obowiązek przedszkolny został wprowadzony do ustawy o systemie oświaty od września 2004 r., na mocy ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304). W chwili wejścia w życie ustawy o służbie zagranicznej nie było więc powodu, aby zrównywała ona przygotowanie przedszkolne i szkoły typu podstawowego lub średniego. Z uzasadnienia ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty z 2003 r. nie wynika jednak, dlaczego w art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej nie została uwzględniona realizacja obowiązku dzieci nauki w formie rocznego przygotowania przedszkolnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, iż wiek rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej w państwie przyjmującym może różnić się od wieku przyjętego w polskiej ustawie. „W takim przypadku, jak wskazał MSZ, wiek rozpoczęcia nauki określa się zgodnie z prawem państwa przyjmującego. Obowiązek zwrotu kosztów nauki dotyczy zaś wyłącznie sytuacji, w której państwo przyjmujące w ogóle nie gwarantuje dziecku pracownika służby cywilnej dostępu do bezpłatnej szkoły danego typu. To polskie prawo określa jednak, które typy szkół powinny być objęte prawem do zwrotu kosztu opłat. Takie rozumienie obecnie obowiązujących przepisów wynika nie tylko z interpretacji konstytucyjnych gwarancji równego dostępu do bezpłatnej nauki, ale wynika także wprost z treści art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej. Przepis ten wyraźnie nakłada na państwo obowiązek zapewnienia dzieciom pracowników służby zagranicznej dostępu do edukacji analogicznej do tej, do której miałyby dostęp w Polsce. W praktyce oznacza to przede wszystkim, że uczące się za granicą dzieci, po powrocie do kraju, będą legitymowały się świadectwami i dyplomami, które pozwolą im kontynuować

naukę na etapie właściwym dla ich wieku. Jeżeli państwo przyjmujące nie zapewnia dostępności szkoły danego typu, obowiązek zwrotu kosztów nauki dzieci pracowników służby zagranicznej wynika z polskich przepisów, a jego zakres określają przepisy ustawy o systemie oświaty. Jeżeli zatem polski ustawodawca zrównał sytuację prawną dzieci realizujących obowiązek nauki w przedszkolu i tych realizujących obowiązek nauki w szkole, brakuje podstaw do różnicowania tych typów placówek w odniesieniu do dzieci pracowników służby zagranicznej” (str. 10 – 11 wniosku).

Podzielić należy zarzuty sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej oraz argumentację przedstawioną we wniosku.

Na wstępie należy jednak odnotować, że na mocy art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 35), zwanej dalej ustawą nowelizującą, wskazywany przez Wnioskodawcę przepis art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty uzyskał nowe brzmienie, zgodnie z którym „[d]ziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu lub w innej formie wychowania przedszkolnego”. Obowiązek ten, stosownie do art. 14 ust. 3a zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, „rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat”.

Na mocy ustawy nowelizującej został zatem zachowany dotychczasowy obowiązek odbycia przez dziecko rocznego przygotowania przedszkolnego, podwyższeniu uległ jedynie wiek (z pięciu lat, wskazywanych przez Wnioskodawcę, do 6 lat), w jakim dziecko jest obowiązane do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu lub w innej formie wychowania przedszkolnego.

Oznacza to, że przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumenty, odwołujące się do przepisów ustawy o systemie oświaty, przemawiające za niekonstytucyjnością art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej, zachowują aktualność.

Przedstawiony we wniosku problem sprowadza się bowiem do oceny konstytucyjności „braku” regulacji, umożliwiającej członkom służby zagranicznej uzyskanie zwrotu opłat poniesionych na obowiązkową naukę dzieci na etapie rocznego przygotowania przedszkolnego w państwie przyjmującym, w przypadku zaistnienia okoliczności, o których mowa w kwestionowanym przepisie, bez względu na to, w jakim wieku dziecko obowiązane jest, według prawa polskiego, rozpocząć nauczanie w tej formie.

Przepis art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej ma następujące brzmienie:

„Członkowi służby zagranicznej wykonującemu obowiązki służbowe w placówce zagranicznej zapewnia się: (...)

- 4) zwrot opłat za naukę dzieci ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, jeżeli nie mają one możliwości uczęszczania do bezpłatnej publicznej szkoły typu podstawowego lub średniego”.

Przepis ten przyznaje członkowi służby zagranicznej uprawnienie do zwrotu opłat za naukę dzieci w szkole podstawowej lub średniej w państwie przyjmującym, w sytuacji, gdy nie mają one możliwości uczęszczania do tego typu bezpłatnych szkół publicznych, ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich nie budzi merytoryczna treść art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej, lecz pominięcie wśród podmiotów uprawnionych do zwrotu opłat za naukę dzieci członków służby zagranicznej – rodziców dzieci, które, ze względu na szczególne warunki

państwa przyjmującego, nie mają możliwości realizacji rocznego przygotowania przedszkolnego w bezpłatnej publicznej placówce oświatowej. Wnioskodawca wskazuje jednocześnie, przedstawiając stosowną dokumentację, iż takie pominięcie także faktycznie ma miejsce w praktyce stosowania tego przepisu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Zakwestionowane pominięcie art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej, jak słusznie wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, ocenić należy jako naruszające prawo dziecka członka służby zagranicznej, wykonującego czynności służbowe w państwie przyjmującym, o którym mowa w tym przepisie, do równego dostępu do bezpłatnej nauki w formie rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 70 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Odnotować w tym miejscu należy, iż, zgodnie z art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, każdy ma prawo do nauki.

Konstytucyjne prawo do nauki, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należy „do podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie. Prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ile stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym. Powszechne kształcenie stało się najważniejszym motorem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego we współczesnym świecie (...) istnieje ścisły, nierozzerwalny związek pomiędzy poszczególnymi gwarancjami konstytucyjnymi składającymi się na prawo do nauki; oznacza to, że - zgodnie z postulatami poprawnej wykładni, zakładającymi spójność i niesprzeczność regulacji - należy dążyć do poszukiwania takiego sensu postanowień ustawy zasadniczej, wyrażających prawo do nauki, który pozwoli na wzajemne uzgodnienie przewidzianych przez nią gwarancji; jeśli więc istota rozwiązań

określonych w art. 70 Konstytucji sprowadza się do najszerszego w sensie podmiotowym zagwarantowania prawa do nauki, to wszystkie postanowienia tego artykułu muszą być interpretowane w sposób, który w możliwie najpełniejszym zakresie urzeczywistniać będzie omawianą gwarancję konstytucyjną” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie o sygn. K 35/11, OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 6, poz. 61].

Art. 70 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji nakłada obowiązek nauki do 18. roku życia. W zdaniu trzecim zaś przepis ten przekazuje do regulacji ustawowej sposób wykonywania obowiązku szkolnego.

Konstytucja zatem, gwarantując obywatelom prawo do nauki, jednocześnie ustawodawcy pozostawiła swobodę nie tylko określenia wieku rozpoczęcia realizacji obowiązku szkolnego, ale również, co jest istotne w niniejszej sprawie, typów i szczebli szkół i placówek, w jakich realizowany jest obowiązek szkolny.

W kolejnych przepisach art. 70 ustawa zasadnicza ustala gwarancje realizacji prawa do nauki, które stanowią, między innymi, powszechny i równy dostęp do wykształcenia zapewniany przez władze publiczne (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji) oraz, wyrażona w art. 70 ust. 2 Konstytucji, bezpłatność nauczania w szkołach publicznych (z wyjątkiem niektórych usług świadczonych przez szkoły wyższe).

Jeśli chodzi o gwarancję prawa do nauki poprzez równy i powszechny dostęp do wykształcenia, o którym mowa w art. 70 ust. 4 Konstytucji, to należy odnotować, że «pierwotnie orzecznictwo konstytucyjne dokonywało dosyć wąskiej wykładni art. 70 ust. 4 Konstytucji, podkreślając gwarancyjną funkcję tego przepisu (por. wyroki z: 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258 oraz 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48). Jednak w wyroku z 26 kwietnia 2004 r. w sprawie o sygn. K 50/02 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32), Trybunał Konstytucyjny uznał, że od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. można mówić o istnieniu konstytucyjnego prawa



podmiotowego - "prawa do uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych w zakresie gwarantującym powszechność i równość dostępu do wykształcenia (zgodnie z postanowieniem art. 70 ust. 1 Konstytucji)". Pogląd ten został rozwinięty w wyroku z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3), którego fragment warto w tym miejscu zacytować: "Art. 70 Konstytucji zawiera w istocie dwa kompleksy norm. Przepis ten statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, z którymi nie wiąże się jednak możliwość skierowania roszczenia o ich wyegzekwowanie na rzecz jednostki. Realizacja tych zadań stanowi natomiast gwarancję instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki, mającego konstytucyjną genezę i konstytucyjnie regulowane fragmenty reżimu normatywnego, co jest objęte drugim kompleksem norm zawartych w art. 70 Konstytucji. Jako podmiotowe prawo konstytucyjne jest - m.in. - regulowany „powszechny i równy dostęp do wykształcenia” (art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji)» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. P 42/06, OTK ZU(A) z 2007r. Nr 10, poz. 123].

Gwarancja równego dostępu do wykształcenia zapewnianego przez władzę publiczną nawiązuje do wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości, nakazującej identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Zasada równości, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma jednak charakteru absolutnego. Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych są dopuszczalne. Muszą one jednak znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które powinny mieć charakter relewantny, proporcjonalny i pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie o sygn. K 30/05, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 9, poz. 119].

Jeśli chodzi zaś o gwarancję bezpłatności nauki w szkole publicznej, to oznacza ona, że we wszystkich szkołach publicznych, które nie mają statusu szkoły wyższej, nauka musi być bezpłatna, tj. musi być ona finansowana ze środków publicznych. „Zasada bezpłatności dotyczy realizacji całego obowiązkowego (podstawowego) programu nauczania, tak jak jest on przez przepisy prawa ustalony dla danego szczebla i rodzaju szkoły. Nie ma natomiast przeszkód, by szkoła prowadziła dodatkowe zajęcia i pobierała za nie opłaty równoważne ich kosztom” (L. Garlicki: komentarz do art. 70 Konstytucji, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2003, str. 5).

Jak słusznie wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, roczne przygotowanie przedszkolne, pod względem cech istotnych, nie różni się od nauki w szkole podstawowej lub średniej.

Zauważyć należy, iż, zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, celem polskiego systemu oświaty jest realizacja „prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju”.

Dla zapewnienia obywatelom realizacji konstytucyjnego prawa do nauki ustawodawca stworzył system oświaty, który, pod względem organizacyjnym, obejmuje przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne, szkoły artystyczne oraz różnorodne placówki (art. 2 ustawy o systemie oświaty).

Jeśli chodzi o przedszkola publicznych, to, jako część polskiego systemu oświatowego, są one placówkami pełniącymi nie tylko funkcję opiekuńczą, ale również oświatową.

Taki charakter przedszkoli publicznych uzasadnia nie tylko ich umiejscowienie w strukturze systemu oświatowego, ale również ich zadania uszczegółowione innymi przepisami ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, przedszkola publiczne są zobowiązane do realizowania programów wychowania przedszkolnego uwzględniających podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz zapewnienia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Obowiązki takie ciąży również na oddziałach przedszkolnych, utworzonych w szkołach podstawowych, oraz na innych formach publicznego wychowania przedszkolnego (art. 6 pkt 4 i pkt 2 ustawy o systemie oświaty).

Funkcję oświatową przedszkola potwierdzają także, obowiązujące od dnia 1 września 2014 r., przepisy określające podstawę programową wychowania przedszkolnego, stanowiącą załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977 ze zm.).

Przepisy tego załącznika stanowią bowiem, m. in., że celem wychowania przedszkolnego jest np. wspomaganie dzieci w rozwijaniu uzdolnień oraz kształtowanie czynności intelektualnych potrzebnych dzieciom w codziennych sytuacjach i w dalszej edukacji (pkt 1) oraz zapewnienie dzieciom lepszych szans edukacyjnych poprzez wspieranie ich ciekawości, aktywności i samodzielności, a także kształtowanie tych wiadomości i umiejętności, które są ważne w edukacji szkolnej (pkt 10). Omawiana podstawa programowa przewiduje również, iż dla osiągnięcia takich celów wychowania przedszkolnego należy wspomagać rozwój, wychowywać i kształcić dzieci w różnych obszarach, w tym wspomagać rozwój intelektualny dzieci wraz z edukacją matematyczną oraz kształtować gotowość do nauki czytania i pisania (pkt 13 i 14).

Jak już wyżej wskazano, stosownie do art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obecnie obowiązującym, dziecko w wieku 6 lat

(poprzednio - dziecko w wieku 5 lat) jest obowiązane do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego.

Na tle przedstawionych wyżej rozwiązań ustawowych uznać należy, iż obowiązek odbycia przez dziecko rocznego przygotowania przedszkolnego, o którym mowa w art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, stanowi pierwszy etap obowiązku nauki, objętego ochroną art. 70 Konstytucji.

Obowiązek rozpoczęcia nauki na etapie rocznego przygotowania przedszkolnego dotyczy również dzieci członków służby zagranicznej, czasowo przebywających z rodzicami poza granicami kraju. Ustawa o systemie oświaty nie przewiduje bowiem dla tej grupy dzieci odstępstw od realizacji tego obowiązku.

Zauważyć należy, iż ustawa o systemie oświaty zawiera rozwiązania, mające na celu umożliwienie obywatelom polskim, czasowo przebywającym za granicą, spełnienie obowiązku szkolnego, w tym dzieciom w wieku przedszkolnym - odbycie rocznego przygotowania przedszkolnego.

Jednym ze sposobów realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki przez dzieci jest pobieranie nauki w szkołach, zespołach szkół lub szkolnych punktach konsultacyjnych przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych lub przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej, do zakładania i prowadzenia których, w celu kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, zobowiązany został minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (art. 5 ust. 3b pkt 1 lit. a ustawy o systemie oświaty).

Ustawa o systemie oświaty rozszerza też katalog sposobów realizacji polskiego obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, w tym rocznego przygotowania przedszkolnego.

Art. 16 ust. 5b pkt 1 tej ustawy przewiduje bowiem, iż „[o]bowiązek, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązek szkolny i obowiązek nauki mogą być spełniane również przez uczęszczanie odpowiednio do przedszkola lub szkoły:

1) za granicą, w tym na podstawie umów międzynarodowych lub porozumień o współpracy bezpośredniej zawieranych przez szkoły, jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej lub w ramach programów edukacyjnych Unii Europejskiej”.

Z kolei, zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą (Dz. U. z 2014 r., poz. 454), wydanego na podstawie upoważnienia z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty: «[o]bowiązek szkolny oraz obowiązek nauki może być spełniany przez dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą przez:

- 1) uczęszczanie do szkoły działającej w systemie oświaty innego kraju;
- 2) uczęszczanie do szkoły europejskiej działającej na podstawie Konwencji o Statucie Szkół Europejskich, sporządzonej w Luksemburgu dnia 21 czerwca 1994 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 3, poz. 10), zwanej dalej "szkołą europejską";
- 3) spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą, na podstawie art. 16 ust. 8-14 ustawy;
- 4) uczestniczenie w kształceniu na odległość, prowadzonym przez Ośrodek, obejmującym realizację ramowego planu nauczania;
- 5) uczęszczanie do szkoły podstawowej, gimnazjum i liceum, o których mowa w § 1 ust. 1».

Tak więc na gruncie polskiego prawa oświatowego zapewniona została ochrona równego dostępu do bezpłatnej nauki (art. 70 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze Konstytucji) także dzieci pracowników służby zagranicznej, czasowo przebywających w innym państwie, również w zakresie dotyczącym rocznego przygotowania przedszkolnego, w różnych formach, przewidzianych omówionymi wyżej przepisami.

Gwarancję realizacji prawa do nauki w postaci równego dostępu do bezpłatnej nauki dzieci członków służby zagranicznej przewiduje również zakwestionowany przepis art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej, przyznający – co należy przypomnieć – prawo do zwrotu opłat poniesionych na

naukę w szkole podstawowej lub średniej, jeżeli, ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, dzieci te nie mają możliwości uczęszczania do szkół publicznych tego typu.

Pominięcie w art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej możliwości uzyskania przez członków służby zagranicznej zwrotu opłat poniesionych przez nich na realizację obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego dziecka, w przypadku gdy, ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, dziecko nie ma możliwości uczęszczania do bezpłatnego przedszkola publicznego, oddziału przedszkolnego przy publicznej szkole podstawowej lub korzystania z innej formy wychowania przedszkolnego, nie realizuje zatem celu, dla którego wprowadzony został ten przepis.

Pominięcie to nie znajduje również uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. Trudno bowiem ustalić, ochronie jakich wartości służyć ma wprowadzone zróżnicowanie sytuacji prawnej członków służby zagranicznej - rodziców dzieci, które, ze względu na szczególne warunki państwa przyjmującego, nie mogą rozpocząć nauki na etapie rocznego przygotowania przedszkolnego w placówce publicznej.

Art. 70 ust. 3 Konstytucji przyznaje wprawdzie rodzicom wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Wolność rodziców wyboru dla swoich dzieci nauki w szkole publicznej lub niepublicznej nie zwalnia jednak władzy publicznej z obowiązku zapewnienia tym dzieciom możliwości równego korzystania z dostępu do bezpłatnej nauki na każdym jej etapie.

Zatem, skoro w art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej ustawodawca zapewnił dzieciom członków służby zagranicznej możliwość realizacji prawa do równego dostępu do bezpłatnej nauki w szkole podstawowej lub średniej w państwie przyjmującym, w szczególnych sytuacjach, w postaci zwrotu opłat poniesionych przez rodziców na naukę w tych szkołach i jednocześnie, na gruncie ustawy o systemie oświaty, naukę na etapie rocznego przygotowania przedszkolnego zrównał z nauką w szkole, to, jak trafnie

zauważa Wnioskodawca, brak jest konstytucyjnych argumentów uzasadniających zróżnicowanie zasad ponoszenia kosztów nauczania w tych typach placówek oświatowych w odniesieniu do dzieci pracowników służby zagranicznej.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego