



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 8. I. 2015.

Irena Lipowicz

VII.7030.8.2014.NC

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648)

wnoszę 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 z późn. 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 zd. pierwsze i art. 70 ust. 4 zd. pierwsze w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji

Uzasadnienie

I

Skarga obywateli zwróciła uwagę Rzecznika Praw Obywatelskich na kwestię realizacji obowiązkowego przygotowania przedszkolnego przez dzieci członków służby zagranicznej wykonujących obowiązki służbowe w placówce zagranicznej.

Zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403 ze zm.), członkom służby zagranicznej przysługuje 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.

Zaskarżony przepis nie obejmuje swoim zakresem normowania placówek, w których realizowane jest roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (pismo z dnia 2 kwietnia 2014 r., znak BSO.213.11.2014/1), zgodnie z interpretacją Ministerstwa zwrot opłat związanych z edukacją dziecka dotyczy wyłącznie nauki, nie zaś przygotowania przedszkolnego. Wskazywać ma na to wyraźne określenie typów szkół, których dotyczy prawo wynikające z art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pominięcie w ustawie placówek, w których realizowane jest roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne prowadzi do nierówności w dostępie do edukacji. Obowiązkowe przygotowanie przedszkolne, podobnie jak szkoła podstawowa i średnia, mieści się w pojęciu „nauki” w rozumieniu, w jakim pojawia się ono w art. 70 Konstytucji. Z tego względu brakuje uzasadnienia dla wprowadzania różnic w stopniu realizacji konstytucyjnych wymogów dotyczących

powszechności i równości w dostępie do przygotowania przedszkolnego i innych obowiązkowych etapów edukacji.

II

Zgodnie z art. 70 ust. 2 zd. pierwsze Konstytucji, nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Zgodnie zaś z art. 70 ust. 4 zd. pierwsze Konstytucji, władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia.

Jak wskazuje L. Garlicki: „treścią prawa do nauki jest możliwość zdobywania wiedzy, kształcenia prowadzonego w zorganizowanych formach, w sposób regularny i ciągły, obejmujący najpierw pewien kanon podstawowych wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej” (L. Garlicki, uwagi do art. 70, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 3). W odniesieniu do dzieci i młodzieży do 18 roku życia, nauka jest nie tylko prawem, ale również konstytucyjnym obowiązkiem (art. 70 ust. 1 zd. 2 Konstytucji).

Konstytucja nakłada na podmioty publiczne obowiązek zapewnienia, że dostęp do obowiązkowej edukacji będzie równy, powszechny, a sama nauka pozostanie bezpłatna. Rodzice (opiekunowie prawni) mogą wybrać dla swoich dzieci szkoły inne niż publiczne (art. 70 ust. 3 Konstytucji), niewątpliwie jednak zawsze muszą mieć możliwość wyboru powszechnie dostępnej i bezpłatnej placówki odpowiedniego typu.

Gwarancja bezpłatności nauki oznacza, że państwo ma obowiązek finansowania ze środków publicznych systemu oświaty w taki sposób, aby realizacja obowiązku nauki pozostawała, z punktu widzenia uczniów i ich rodziców, bezpłatna. Sprzeczną z Konstytucją będzie zatem każda regulacja, która pozbawia możliwości wyboru nieodpłatnej formy realizowania obowiązku nauki.

Zasada powszechnego dostępu oznacza, że każda osoba musi mieć zapewnioną faktyczną możliwość rozpoczęcia i kontynuowania nauki we wszystkich typach placówek. Naruszeniem tej konstytucyjnej gwarancji byłoby na przykład przyjęcie konstrukcji „wyczerpania prawa do nauki” ze względu na wiek czy zdobycie określonego poziomu wykształcenia w jednej dziedzinie. W odniesieniu do typów

placówek oświatowych, w których nauka jest obowiązkowa (obowiązkowe przygotowanie przedszkolne, szkoła podstawowa i gimnazjum), zasada powszechności oznacza przede wszystkim gwarancję miejsca w szkole publicznej blisko miejsca zamieszkania ucznia bez względu na jego indywidualne talenty i predyspozycje.

Zasada równości w dostępie do nauki wyklucza możliwość zamykania drogi do edukacji grupom osób wskazanym na podstawie arbitralnych, dyskryminacyjnych kryteriów. Nie oznacza to gwarancji możliwości rozpoczęcia nauki w każdej wybranej placówce czy każdym typie szkół. O przyjęciu do szkoły mogą jednak decydować wyłącznie indywidualne umiejętności, kwalifikacje i talenty kandydata uzasadnione typem szkoły lub kierunkiem kształcenia.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że zasada ta powinna być rozumiana jako nakaz równego traktowania podmiotów podobnych, charakteryzujących się tą samą cechą relewantną. Oznacza to nakaz traktowania według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (tak np. wyroki TK w sprawach sygn. akt U 7/87, K 17/95, SK 39/05).

Wskazanie cechy relewantnej (cechy istotnej) może być przeprowadzane wyłącznie w odniesieniu do konkretnego przypadku, z uwzględnieniem specyfiki stosunku prawnego, którego dotyczy i polega ono na ocenie, czy porównywane sytuacje są podobne. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę zastosowania zasady równości (tak np. wyrok TK w sprawie sygn. akt SK 61/13).

Jak wskazuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, nie każde różnicowanie sytuacji podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną narusza zasadę równości. Różnice mogą być jednak wprowadzane jedynie na podstawie jasno sformułowanego kryterium spełniającego następujące warunki.

Po pierwsze, kryterium na podstawie którego dokonano różnicowania musi być racjonalnie uzasadnione. Musi zatem pozostawać w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów oraz faktycznie musi służyć realizacji tego celu (tak np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. akt K 3/94). Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy na podstawie wybranego

kryterium musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, kryterium różnicowania musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (tak np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. akt K 4/95).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (tak np. wyrok w sprawie sygn. akt P 5/05) wynika, że prawo do równego traktowania ma charakter prawa drugiego stopnia (metaprawa). Oznacza to, że przysługuje ono w związku z innymi, konkretnymi normami prawnymi. Gwarancja równości nie może być zatem samodzielnym wzorcem kontroli konstytucyjności, musi zostać powiązana z inną konstytucyjną wartością. W przypadku oceny konstytucyjności przepisów dotyczących bezpłatnego i równego dostępu do nauki, wzorcem kontroli jest zatem, obok art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 70 ust. 2 i 4 Konstytucji.

Ze względu na zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie, należy także zwrócić uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia zgodności z Konstytucją pominięcia ustawodawczego (uregulowania niepełnego).

Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji pozwalających na kontrolowanie konstytucyjności niewydania aktu ustawodawczego, nawet wtedy, gdy obowiązek jego wydania wynika z norm konstytucyjnych. Taki brak regulacji w orzecznictwie i doktrynie określany jest jako „zaniechanie ustawodawcze” (tak m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 25/95, SK 25/02).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału dominuje jednak pogląd, zgodnie z którym dopuszczalne jest orzekanie w sprawach pominięcia prawodawczego (uregulowania niepełnego). Pominięcie, w przeciwieństwie do zaniechania, nie polega na odstąpieniu od uregulowania danej materii, ale na stworzeniu sytuacji dyskryminujących dla pewnej kategorii podmiotów przez wyłączenie ich z grupy osób uprawnionych do korzystania z bardziej korzystnych przepisów. Trybunał może oceniać konstytucyjność istniejącego aktu normatywnego pod kątem tego, czy nie brakuje w nim unormowań, bez których przepisy budzą wątpliwości konstytucyjne. Zarzut niekonstytucyjności może zatem dotyczyć nie tylko tego, co ustawodawca unormował

w danym akcie, ale także tego, co pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (tak m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 37/97, SK 7/00, K 37/98).

Jak zauważył Trybunał, dyskryminacyjne pominięcie pewnej kategorii osób, za których jednakowym potraktowaniem przemawia tożsamość cech, ze względu na które podjęto regulację ustawową (cechy relewantne, prawnie znaczące), może dawać podstawę do kontroli tego typu regulacji przez Trybunał (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 2/10). W ocenie Rzecznika, pominięcie przygotowania przedszkolnego w grupie typów szkół wymienionych w art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej jest takim właśnie przypadkiem.

III

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne, pod względem cech prawnie istotnych, nie różni się od, uwzględnionych w zaskarżonym przepisie, szkół typu podstawowego i średniego.

Konstytucja nie wskazuje dolnej granicy wieku, w którym rozpoczyna się obowiązkowa edukacja, nie wskazuje także typu placówek oświatowych, które powinny być pierwszym etapem obowiązku nauki. Kształt przepisów w tym zakresie zależy od władzy ustawodawczej.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami, obowiązek nauki rozpoczyna się w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 5 lat. Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), dziecko w wieku 5 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Spełnienie tego obowiązku, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, może podlegać egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a dzieci, które ze względu na stan zdrowia nie mogą uczęszczać do przedszkola lub szkoły, zgodnie z art. 71b ust. 1a ustawy o systemie oświaty, obejmowane są nauczaniem indywidualnym. Należy także podkreślić, że przedszkola, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, należą do

systemu oświaty podobnie jak np. szkoły podstawowe, gimnazja czy szkoły ponadgimnazjalne, zgodnie zaś z art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, ilekroć w ustawie jest mowa bez bliższego określenia o szkole, należy przez to rozumieć także przedszkole.

Rozpoczęcie edukacji w wieku 5 lat jest zatem obowiązkowe, niezależne od woli rodziców (opiekunów prawnych) oraz od stanu zdrowia, talentów i predyspozycji dziecka. Nauka odbywa się w placówce będącej elementem systemu oświaty. Z tego względu to moment rozpoczęcia spełniania rocznego obowiązku przedszkolnego, a nie moment rozpoczęcia obowiązku szkolnego, należy uznać za rozpoczęcie obowiązku nauki w rozumieniu, w jakim określenie to pojawia się w Konstytucji.

Także Trybunał Konstytucyjny, orzekając o konstytucyjności regulacji wyłączających nauczycieli przedszkolnych z grupy nauczycieli objętych prawem do ulgowych przejazdów, wskazał, że podstawowym zadaniem przedszkola i szkoły jest realizacja prawa kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju (wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 2/10). W potocznym rozumieniu przedszkole bywa traktowane jako placówka służąca przede wszystkim lub wyłącznie zapewnieniu opieki dzieciom nieobjętym jeszcze obowiązkiem szkolnym w czasie, w którym rodzice dzieci są w pracy. Przedszkole miałyby zatem być placówką pełniącą funkcje opiekuńcze, nie oświatowe. Takie rozumienie nie ma jednak oparcia w ustawie i nie może być czynnikiem pozwalającym na różnicowanie sytuacji prawnej uczniów przedszkoli i szkół.

Celem art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej jest wypełnienie obowiązków państwa wynikających z art. 70 ust. 2 i 4 Konstytucji wobec dzieci członków służby zagranicznej wykonujących obowiązki służbowe w placówce zagranicznej. Członkowie służby zagranicznej są obywatelami zatrudnionymi przez polski organ władzy publicznej na podstawie przepisów polskiej ustawy. Fakt, że miejsce faktycznego wykonywania obowiązków służbowych znajduje się poza Rzeczpospolitą Polską nie powinien mieć zatem znaczenia dla realizacji prawa do nauki dzieci pracowników. Należy także podkreślić, że nawet przyjęcie odmiennej interpretacji, zgodnie z którą obowiązek państwa do zapewnienia dostępu do

powszechnej i bezpłatnej nauki dotyczy wyłącznie dzieci pozostających na terenie Polski, nie wpływa na zasadność wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, pracownikom służby zagranicznej przysługuje zwrot opłat za realizację prawa do nauki. Jeżeli ustawodawca zdecydował się na przyznanie takiego prawa, powinien zapewnić, aby grupa osób uprawnionych była ustalona w oparciu o niearbitralne i niedyskryminacyjne kryteria. Powinna zatem obejmować wszystkich uczniów objętych obowiązkiem nauki lub taką ich grupę, której wyróżnienie jest usprawiedliwione szczególnymi, uzasadnionymi względami.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, cechą relewantną, która decyduje o podobieństwie przygotowania przedszkolnego, szkoły podstawowej i średniej jest obowiązek nauki. W zakresie, w jakim przepisy regulują kwestię powszechnego, równego dostępu do bezpłatnej edukacji, wszystkie typy placówek oświatowych, w których realizowany jest obowiązek nauki, powinny być traktowane tak samo, bez różnic faworyzujących lub dyskryminujących.

Jak wskazano we wcześniejszej części pisma, różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych jest możliwe tylko po spełnieniu warunków gwarantujących, że różnice będą uzasadnione merytorycznie i nie będą prowadziły do dyskryminacji. Analizy wymaga zatem uzasadnienie wyłączenia przygotowania przedszkolnego z przepisów ustanawiających prawo do zwrotu opłat za naukę.

Obowiązkowe przygotowanie przedszkolne nie mogło znaleźć się w wyliczeniu zawartym w art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej w pierwotnym brzmieniu ustawy. W czasie wejścia w życie ustawy (2001 r.), przepisy prawa oświatowego nie przewidywały jeszcze takiej instytucji. Pierwszym obowiązkowym etapem edukacji była szkoła podstawowa, a dzieci sześciolatnie miały tylko prawo do przygotowania przedszkolnego (roku zerowego). Obowiązek przedszkolny wprowadziła dopiero ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304), która w tej części weszła w życie 1 września 2004 r.

W chwili wejścia w życie ustawy o służbie zagranicznej nie było powodu, aby zrównywała ona przygotowanie przedszkolne i szkoły typu podstawowego lub

średniego. Uzasadnienie ustawy z 2001 r. nie może zatem dać odpowiedzi na pytanie, dlaczego obecnie obowiązujący stan prawny utrzymuje to rozróżnienie.

Na uwagę zasługuje jednak fakt, że w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (w ustawie wprowadzającej obowiązkowe przygotowanie przedszkolne) podjęto próbę dostosowania innych ustaw niż ustawa o systemie oświaty do zmienionego stanu prawnego. Art. 7 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw objął dzieci realizujące przygotowanie przedszkolne prawem do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego na równi z uczniami.

Uzasadnienie ustawy zmieniającej nie pozwala jednak na stwierdzenie, dlaczego wśród przepisów dostosowujących przepisy innych ustaw do zmienionego stanu prawnego nie zostały uwzględnione regulacje zawarte w ustawie o służbie zagranicznej. Powody uzasadniające utrzymanie różnic w traktowaniu uczniów i ich rodziców nie zostały także wskazane w korespondencji z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

Jak wynika z wyjaśnień uzyskanych od Ministerstwa, organy publiczne nie są zobowiązane do zapewnienia dzieciom możliwości wykonywania obowiązków wynikających z ustawy o systemie oświaty, ponieważ ciężar one przede wszystkim na rodzicach dzieci, a nie na organach publicznych.

Takie stanowisko należy jednak uznać za błędne. Art. 70 ust. 2 i 4 Konstytucji wyklucza możliwość wprowadzenia obowiązkowej, ale odpłatnej nauki. Konstytucja nie wiąże obowiązków państwa wyłącznie z obowiązkową edukacją w szkołach, ale z edukacją we wszystkich placówkach oświatowych, a więc także w przedszkolach.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych wskazało również, że dzieci członków służby zagranicznej, co do zasady, korzystają z bezpłatnej i powszechnej nauki w państwie przyjmującym. Realizują zatem obowiązek szkolny na zasadach obowiązujących w państwie, na terenie którego przebywają. Tylko brak możliwości skorzystania z podobnego rozwiązania uzasadnia roszczenie o zwrot kosztów nauki. W związku z tym, w ocenie MSZ, wiek rozpoczęcia obowiązku nauki należy oceniać zgodnie z prawem państwa przyjmującego, w tej materii polskie prawo nie znajduje bowiem zastosowania.

Jednak, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, taka interpretacja jest sprzeczna z treścią ustawy. Celem art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej jest zapewnienie możliwości skorzystania z bezpłatnej nauki w sytuacji, w której standardy systemu oświaty obowiązujące w państwie przyjmującym odbiegają od tych przyjętych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a nie, jak wydaje się wynikać z interpretacji MSZ, przyznanie pierwszeństwa standardom obowiązującym w państwie przyjmującym. Nie jest zatem dopuszczalne pozbawienie dziecka członka służby zagranicznej prawa do nauki ze względu na treść przepisów państwa, na terenie którego wykonują obowiązki jego rodzice (tym bardziej, jeżeli przepisy państwa przyjmującego w ogóle nie przewidują obowiązku nauki w szkole danego typu lub różnicują dostęp do bezpłatnych szkół ze względu na obywatelstwo, płeć czy sytuację rodzinną dziecka).

Przede wszystkim jednak problemem w opisywanej sprawie nie jest wiek rozpoczęcia edukacji, ale dostępność placówki oświatowej danego typu. Istotą zarzutu nie jest zatem brak zgody na zwrot opłat za naukę dzieci pięcioletnich, ale odmowa uwzględnienia wniosków o zwrot opłat za przygotowanie przedszkolne, niezależnie od wieku, w jakim, zgodnie z prawem państwa przyjmującego, rozpoczyna się obowiązek szkolny.

Nie ulega wątpliwości, że 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.

Z opisanych względów, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie jest możliwe wskazanie uzasadnienia usprawiedliwiającego wprowadzenie ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnej gwarancji równości dostępu do bezpłatnej edukacji dla dzieci pracowników służby zagranicznej.

IV

Wyjaśnienia wymaga kwestia, czy w przypadku art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej możliwa jest interpretacja w zgodzie z Konstytucją.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że nie ma potrzeby stwierdzania niezgodności ustawy z Konstytucją, jeżeli językowe sformułowanie przepisu pozwala na ustalenie takiego jego rozumienia, które nie prowadzi do niekonstytucyjności. Pierwszeństwo techniki wykładni w zgodzie z Konstytucją jest uzasadnione domniemaniem konstytucyjności ustaw (tak np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 27/98, U 4/98).

W opisywanym stanie prawnym, zasadnicza wątpliwość dotyczy sposobu rozumienia użytych w ustawie określeń „szkoła typu podstawowego” i „szkoła typu średniego”. Ustawa o systemie oświaty, w obecnym kształcie, w ogóle nie przewiduje pojęcia „szkoły średniej”. W potocznym rozumieniu „szkołą średnią” określane są placówki oświatowe, ukończenie których łączy się z uzyskaniem wykształcenia średniego (szkoły ponadgimnazjalne). Szkoła podstawowa, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1

ustawy o systemie oświaty, jest pierwszym etapem szkolnej edukacji. Nauka w szkole podstawowej trwa 6 lat.

Przyjęcie literalnego rozumienia ustawy o służbie zagranicznej oznaczałoby zatem, że rodzicom nie przysługuje prawo do zwrotu opłat za edukację w szkołach będących odpowiednikami polskich gimnazjów. Prawo do bezpłatnej nauki zależałoby zaś od organizacji systemu oświaty w państwie przyjmującym i, w niektórych przypadkach, mogłoby nie być prawem przysługującym nieprzerwanie od rozpoczęcia szkoły do zakończenia obowiązku nauki lub ukończenia szkoły średniej. Wykładnia językowa prowadzi zatem do oczywiście absurdalnych wniosków. Ze względu na różnice w systemach oświaty w państwach przyjmujących, wykładnia pojęć „szkoły typu podstawowego lub średniego” powinna być zatem możliwie elastyczna, umożliwiającą dzieciom pracowników naukę na zasadach zbliżonych do obowiązujących w Polsce, ale z uwzględnieniem specyfiki systemu oświaty państwa przyjmującego.

Przyjęcie szerokiego rozumienia pojęcia „szkoła typu podstawowego” mogłoby pozwolić na objęcie nim także przygotowania przedszkolnego (klasy zerowej). O takiej możliwości może świadczyć także fakt, że, jak wynika z informacji udzielonych przez pracowników służby zagranicznej, którzy zwrócili się do Rzecznika Praw Obywatelskich, przez pewien czas pracownicy otrzymywali zwrot kosztów przygotowania przedszkolnego.

Jak jednak wynika z jednoznacznych wyjaśnień MSZ, obecnie obowiązujące przepisy wykluczają możliwość objęcia przygotowania przedszkolnego prawem do zwrotu kosztów nauki, wyraźnie odnoszą się one bowiem do nauki w szkole.

Ze względu na brak jasnej definicji pojęcia „szkoła typu podstawowego” oraz ze względu na jednoznaczne stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych i obecnie już jednolitą i utrwaloną praktykę wykładni art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy o służbie zagranicznej, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, należy uznać, że nie jest możliwa zmiana sposobu rozumienia zakwestionowanych przepisów, a niniejszy wniosek jest konieczny.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jerzy Jędrzejko". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial "J".

Załącznik - kopia korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.