



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.1.2022

Druk nr 1991
Warszawa, 4 lutego 2022 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 36. posiedzeniu w dniu 4 lutego 2022 r. uchwałę:

- w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 4 lutego 2022 r.

w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2022 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 4 lutego 2022 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw i podjął uchwałę o jej odrzuceniu.

Senat zauważa, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które szczególności obejmują sprawy edukacji publicznej.

Jednocześnie w myśl art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy – Prawo oświatowe organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy między innymi wykonywanie czynności w sprawach dotyczących stosunku pracy w odniesieniu do dyrektora szkoły lub placówki.

Ponadto zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe kurator oświaty, w imieniu wojewody, wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa, a w szczególności sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi przedszkolami, innymi formami wychowania przedszkolnego, szkołami, placówkami oraz kolegiami pracowników służb społecznych, które znajdują się na obszarze danego województwa.

W związku z powyższym – w ocenie Senatu – przyjęte rozwiązania zwiększają zakres uprawnień kuratora oświaty, będącego przedstawicielem administracji rządowej, kosztem ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do wykonywanych przez nie zadań własnych w sprawach dotyczących edukacji publicznej. Regulacje te pozbawiają organ prowadzący szkołę lub placówkę przysługujących mu uprawnień w wyżej wskazanym zakresie. Powodują, że kurator oświaty otrzyma uprawnienia organu prowadzącego bez jednoczesnego przejęcia części jego ustawowych obowiązków wynikających z prawa do zakładania i prowadzenia jednostek systemu oświaty. Jednocześnie powodują, że wymóg uzyskania pozytywnej opinii przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny faktycznie oznaczać będzie udzielenie zgody przez ten organ na dokonanie określonych działań przez organ prowadzący.

Organ nadzoru pedagogicznego będzie mógł także ingerować w istnienie szkół i ich sieć, podczas gdy prowadzenie szkół jest zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Ponadto zmiana, polegająca na określeniu dopuszczalnych ustawowo przesłanek likwidacji

szkoły, pozwala na uzależnienie likwidacji nie od decyzji samorządu terytorialnego, ale od stanowiska rządu (kuratora lub właściwego ministra). W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego mogą zostać pozbawione wpływu na sieć szkół, za których działalność odpowiada samorząd, zapewniając ich współfinansowanie.

Senat podkreśla, że orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że kurator pełni „w polskim systemie oświaty szczególną rolę organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za realizację polityki oświatowej państwa na terenie właściwego województwa, a jednocześnie obciążonego obowiązkiem takiego współtworzenia i realizowania regionalnej i lokalnej polityki oświatowej (...), aby ta ostatnia pozostawała w zgodzie z polityką oświatową państwa. Taka pozycja kuratora oświaty jest mocno ugruntowana w tradycji Państwa Polskiego, co musi być również brane pod uwagę przy określaniu jego relacji z jednostkami samorządu terytorialnego, odpowiedzialnymi za prowadzenie szkół”¹⁾. Jednakże, zdaniem Trybunału, „polski system oświatowy jest integralną całością, na którą składa się suma różnych zadań i kompetencji wielu jednostek organizacyjnych i organów publicznych. Suma tych zadań i kompetencji rozpisana została na działania wielu podmiotów, z których każdy ma zadania i kompetencje określone i przypisane mu przez przepisy prawa. Jest oczywiste, że zasada państwa prawa wyklucza nakładanie się na siebie zadań i kompetencji różnych organów i z tej perspektywy należy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – spojrzeć na problem kompetencji kuratora w zakresie wydania bądź niewydania pozytywnej opinii w sprawie likwidacji szkoły publicznej. W istocie brak tej „pozytywnej opinii” jest w pełni tego słowa znaczenia faktyczną decyzją, blokującą definitywnie możliwość zlikwidowania szkoły”²⁾.

W związku z tym wejście w życie powyższych zmian, poprzez ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, może skutkować zarzutem naruszenia zasady decentralizacji władzy publicznej wynikającej między innymi z art. 15 i art. 166 Konstytucji, a także zasady pomocniczości określonej w preambule Konstytucji. Rozwiązania przyjęte w ustawie uniemożliwiają bowiem wykonywanie przez samorząd terytorialny, przysługującej mu części zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zadania w dziedzinie oświaty nie zostały samorządowi odebrane,

¹⁾ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00.

²⁾ Ibidem.

natomiast ograniczona została zdolność do wykonywania tych zadań zgodnie z Konstytucją, to jest we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

„Pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której stanowi konstytucja, nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej (...)” jej granice zaś „wyznaczone są (...) przez konsekwencje ustrojowe zasady, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, [co] oznacza konieczność utrzymania równowagi między potrzebami i interesami lokalnymi znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym (...) Pojęcie decentralizacji (...) jest pojęciem wielowymiarowym, obejmującym z jednej strony zakaz skupiania władzy, z drugiej zaś nakaz poszukiwania najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych” (wyrok z 18 lutego 2003 r., K 24/02). Dla istnienia struktury zdecentralizowanej w ustroju terenowym istotne jest więc, aby kompetencje organów terenowych były oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa (...) Kompetencje te powinny być również kompetencjami o szerokim zakresie – nie mogą one stanowić jedynie marginesu funkcji publicznych wykonywanych na obszarach jednostek podziału terytorialnego (...) Równie ważna jest samodzielność podejmowania tych kompetencji i rozstrzygnięcia o kształcie ich realizacji, ustalona przynajmniej jako generalna zasada w funkcjonowaniu władz terenowych. Rozstrzygnięcia te powinny być podejmowane we własnym imieniu tych władz i na ich własną odpowiedzialność prawną. Rozstrzygnięcia te mogą być np. zaskarżane do sądu jako rozstrzygnięcia danego organu, a nie rozstrzygnięcia podjęte „w imieniu” innego podmiotu (organu centralnego). (...). Idea decentralizacji jest bardzo bliska idei demokracji (art. 2 i art. 4 konstytucji), jeśli nie jest wręcz konieczną jej konsekwencją. W strukturach zdecentralizowanych bowiem znacznie łatwiej jest zaspokajać różnorakie potrzeby obywateli, a z drugiej strony w takich właśnie strukturach obywatelom jest znacznie łatwiej wywierać wpływ na funkcjonowanie organów „władzy publicznej”. Idea ta jest również bliska idei – przywołanej we wstępie do konstytucji – subsydiarności (pomocniczości), wymagającej umiejscowienia rozmaitych gestorów władzy publicznej

możliwie blisko tych spraw publicznych (i tym samym obywateli), którymi mają zarządzać³⁾.

Konstytucja ustanawia w preambule zasadę pomocniczości. Według Trybunału Konstytucyjnego „w myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli⁴⁾. Ograniczenie zdolności samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych, spowodowane stosowaniem ustawy, sprowadza immanentne ryzyko zakłóceń w funkcjonowaniu systemu oświaty, a tym samym narusza ustanowioną w preambule Konstytucji zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Ponadto Senat zauważa, że w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych. Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawową cechą samorządu terytorialnego jest więc samodzielne wykonywanie zadań publicznych, co oznacza, że decyzje są podejmowane przez organy tego samorządu swobodnie, we własnym zakresie, bez odgórnych poleceń, zaś nadzór organów rządowych jest ograniczony do kontroli legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega też ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji)⁵⁾.

Zdaniem Senatu przyjęte rozwiązania naruszają także postanowienia art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W myśl tego przepisu generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności. Kwestionowane przepisy, które pozbawiają organ prowadzący szkołę lub placówkę albo dyrektora szkoły lub placówki wpływu na ich funkcjonowanie, naruszając samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie wskazanym na wstępie uzasadnienia, są niezgodne z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Odpowiedzialność za organizację sieci szkół powinny ponosić jednostki samorządu terytorialnego; prowadzenie szkół jest ich zadaniem własnym, są też organami, które – w rozumieniu Europejskiej Karty

³⁾ P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 15.

⁴⁾ Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

⁵⁾ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00.

Samorządu Lokalnego – znajdują się najbliżej obywateli. Nadanie kuratorom uprawnień uzależniających szkoły od administracji rządowej jest równoznaczne z przejęciem odpowiedzialności za sprawy publiczne w tym zakresie w sposób niezgodny z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Samorząd terytorialny współfinansuje funkcjonowanie oświaty, a zatem pozbawienie organów prowadzących szkoły lub placówki ich dotychczasowych uprawnień wskutek przewidzianej w ustawie centralizacji oświaty zagraża jej efektywności i nie odpowiada określonym w Karcie przesłankom powierzenia tych uprawnień innemu organowi władzy.

Niezależnie od powyższego Senat zauważa, że rozwiązania w zakresie zwiększenia uprawnień kuratora oświaty powodują, że organ, którego zadaniem jest sprawowanie nadzoru pedagogicznego, stanie się także organem nadzoru nad samorządem terytorialnym.

W ocenie Senatu rozwiązania te pozostają w sprzeczności z art. 171 Konstytucji, który stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Jednoznacznie wskazuje organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, którymi są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Ponadto przewiduje, że Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Zastrzeżenia Senatu budzi także wprowadzana zmiana w zakresie uzależnienia możliwość prowadzenia przez stowarzyszenie lub inną organizację zajęć z uczniami na terenie szkoły lub placówki od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty (art. 1 pkt 14). Przyjęta regulacja powierza podjęcie zasadniczej decyzji w powyższym zakresie organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny, który może nie wyrazić zgody na prowadzenie zajęć nawet w przypadku pozytywnej decyzji dyrektora, rady szkoły i rady rodziców, a tym samym narusza samodzielność szkół w zakresie prowadzonej przez nie działalności wychowawczej, dydaktycznej, opiekuńczej i innowacyjnej. Odbiera także społeczności szkolnej możliwość współdecydowania o życiu szkoły.

Ponadto przepis ten może budzić zastrzeżenia między innymi w odniesieniu do możliwości naruszenia, zawartego w art. 48 Konstytucji, prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Jednocześnie Senat nie dostrzega potrzeby modyfikacji dotychczasowych zasad prowadzenia przez stowarzyszenia i inne organizacje działalności na terenie szkoły i placówki w wyżej wymienionym zakresie.

Niezależnie od powyższego Senat podziela poglądy przedstawione w debacie parlamentarnej, a także stanowiska biorących udział w pracach legislacyjnych nad ustawą ekspertów, organizacji pozarządowych oraz szeregu innych podmiotów, zgodnie z którymi przedmiotowa ustawa wprowadza rozwiązania szkodliwe dla polskiej edukacji, dyrektorów szkół i placówek, nauczycieli, dzieci i młodzieży, a także ich rodziców. Ponadto rozwiązania te ograniczają samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania przez nie zadań własnych.

Jednocześnie Senat zauważa, że jednym z warunków uznania systemu prawnego za dobry, racjonalny i spełniający standardy demokratycznego państwa prawnego jest jego stabilność. Stabilność nie oznacza niezmienności prawa, ale to, że ingerencja w nie będzie następowała wówczas, gdy racjonalny prawodawca spodziewa się w ten sposób uzyskać znaczą korzyść, a nie tylko nieznacznie poprawić istniejący porządek prawny. Stabilność systemu prawnego jest warunkiem wykształcenia jednolitej wykładni (interpretacji) przepisów prawnych oraz stabilnych reguł stosowania prawa. Ingerencja w porządek prawny powinna następować wyłącznie wówczas, gdy w następstwie ewaluacji, opierającej się na obiektywnej i przeprowadzonej zgodnie ze sztuką ocenie wpływu, uznane zostanie, że aktualnie obowiązujące przepisy nie realizują celu założonego przez prawodawcę i że nie ma możliwości osiągnięcia tego celu z wykorzystaniem innej niż naruszenie stabilności porządku prawnego metody prawnej albo pozaprawnej. Zmiana porządku prawnego w sytuacji, jeśli rozwiązywany problem jest pozorny, nieistotny lub możliwy do rozwiązania w inny sposób, musi być uznana za nieuzasadnione naruszenie stabilności porządku prawnego. Załączone do projektu ustawy dokumenty, to jest uzasadnienie i formularz oceny skutków regulacji, powinny w sposób niebudzący wątpliwości przedstawiać dane i informacje, które potwierdzają, że zidentyfikowany przez projektodawcę problem rzeczywiście istnieje oraz przedstawiać informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków. W przypadku rozpatrzonej ustawy uzasadnienie ingerencji w porządek prawny budzi wątpliwości. Brak jest bowiem przekonujących argumentów za tym, że ingerencja ta jest niezbędna.

Mając na względzie wskazane powyżej argumenty merytoryczne i prawne, Senat podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy.