SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.19.2022

Druk nr 2826

Warszawa, 30 listopada 2022 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjęte przez Senat na 54. posiedzeniu w dniu 30 listopada 2022 r. uchwały:

- **w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw,**
- w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

U C H W A Ł A

S E N A T U R Z E C Z Y P O S P O L I T E J P O L S K I E J

z dnia 30 listopada 2022 r.

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

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 4 listopada 2022 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U Z A S A D N I E N I E

Na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2022 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw i podjął uchwałę o jej odrzuceniu.

Przedmiotowa ustawa w zdecydowanej większości stanowi powtórzenie regulacji zawartych w ustawie z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw. W związku z powyższym pozostają aktualne zastrzeżenia podnoszone przez Senat w uzasadnieniu uchwały o odrzuceniu tej ustawy z dnia 4 lutego 2022 r., które przede wszystkim odnoszą się do wprowadzanych regulacji zmierzających do rozszerzenia kompetencji kuratora oświaty.

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 tym 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.

Senat podkreśla, że w 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 obarczonego 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

---

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

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)].

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, 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

---

2) Ibidem.

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 rozstrzygania 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 zarządzać"[3)].

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 obywateli"[4)]. 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

---

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.

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)].

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 art. 171 Konstytucji 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 zmiana w zakresie uzależnienia możliwości prowadzenia przez stowarzyszenie lub inną organizację zajęć z uczniami na terenie szkoły lub placówki od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty. 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 rozwiązanie to może budzić zastrzeżenia w odniesieniu do możliwości naruszenia, zawartego w art. 48 Konstytucji, prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Jednocześnie Senat nie dostrzega potrzeby modyfikacji dotychczasowych zasad prowadzenia przez stowarzyszenia i inne organizacje dzielności na terenie szkoły i placówki w wyżej wymienionym zakresie.

Podejmując decyzję o odrzuceniu ustawy Senat wziął także pod uwagę to, że elementem przyzwoitej legislacji jest zachowanie właściwego trybu pracy nad ustawą. Natomiast projekt ustawy został wniesiony z inicjatywy poselskiej z pominięciem konsultacji, których zasady

---

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

przeprowadzania określają odrębne przepisy. Ponadto procedura rozpatrywania projektów ustaw, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, obejmuje zasięganie opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Organizacje te mają prawo, w ciągu 14 dni od otrzymania projektu ustawy, do przedstawienia opinii. Termin ten nie został zagwarantowany, ponieważ poselski projekt ustawy został wniesiony w dniu 20 października 2022 r., a już w dniu 25 października 2022 r. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży przeprowadziła pierwsze czytanie i rozpatrzyła projekt.

Senat zauważa, że naruszenie trybu konsultacji założeń i projektów ustaw może podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na art. 7 Konstytucji, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także z uwagi na wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa, zasadę zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Niezależnie od powyższego Senat podziela poglądy przedstawione w debacie parlamentarnej, a także stanowiska i opinie – biorących udział w pracach legislacyjnych nad projektem ustawy i nad ustawą – 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.

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