dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. UW 28 stycznia 2022 r.

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Warszawskiego

**Opinia o zgodności z Konstytucją RP**

**ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r.**

**o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw[[1]](#footnote-1)**

**Tezy opinii:** 1. Art. 55 ust. 6c-6h, art. 56 ust. 3, 3a-3c, 4 i 4a, art. 62 ust. 2, art. 63 ust. 12 i 22, art. 66 ust. 1 pkt 2, art. 86 ust. 2a, art. 89 ust. 1 zdanie pierwsze, 1a, art. 91 ust. 11-13 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw:

1. w zakresie, w jakim ograniczają zdolność samorządu terytorialnego do wykonywania istotnej części zadań publicznych, są niezgodne z preambułą i art. 1, art. 5, art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2 Konstytucji,
2. są niezgodne z art. 70 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji przez to, że, tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie, naruszają zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli do nauki,
3. są niezgodne z art. 4 ust. 3 i ust. 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607) w związku z art. 9 i 91 ust. 2 Konstytucji.

 2. Art. 86 ust. 2a ustawy, o której mowa w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy o zmianie tej ustawy:

1. w zakresie, w jakim uzależnia od uzyskania pozytywnej opinii

kuratora oświaty lub specjalistycznej jednostki nadzoru działalność stowarzyszeń i innych organizacji, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki, jest niezgodny z art. 12 w związku z art. 58 ust. 1 Konstytucji,

1. w zakresie, w jakim pozbawia radę rodziców wpływu na

podjęcie działalności w szkole lub placówce przez stowarzyszenia i inne organizacje, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki, jest niezgodny z art. 48 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

 3. Art. 89 ust. 5a ustawy, o której mowa w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy o zmianie tej ustawy, jest niezgodny z art. 171 Konstytucji.

**Uzasadnienie:**

**1.** Ocena zgodności z Konstytucją opiniowanych przepisów ustawy Prawo oświatowe w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, wymaga określenia pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego z punktu widzenia podstawowych zasad konstytucyjnych.

Istnienie samorządu terytorialnego współtworzy tożsamość ustrojową państwa demokratycznego, opartego na dialogu społecznym i zasadzie pomocniczości, a zatem istniejącego dzięki kulturze obywatelskiej. Samorząd umożliwia instytucjonalizację tej właśnie kultury, a przez to jej trwanie i rozwój. Instytucja konstytucyjna, o której mowa, to całokształt przepisów, norm z tych przepisów konstruowanych i rozwiązań ukształtowanych w praktyce ich stosowania.

 Samorząd terytorialny, o którym stanowi Konstytucja RP posługująca się tym właśnie określeniem w art. 16, w myśl którego ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego jako wspólnota samorządowa uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, jest instytucją konstytucyjną także w tym znaczeniu, w jakim służy upodmiotowieniu obywateli w państwie. Samorząd terytorialny jest instytucją konstytucyjną, ponieważ jest nierozerwalnie związany z zasadami i wartościami konstytucyjnymi, składającymi się na przyjęte w Konstytucji założenie, zgodnie z którym obywatele są podmiotem władzy, a nie przedmiotem jej oddziaływania.

 Do wartości i zasad, wyznaczających konstytucyjną tożsamość samorządu terytorialnego i określających jego aksjologię należą, wymienione w preambule Konstytucji jako niewzruszona podstawa Rzeczypospolitej „zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi”. Godność, wolność i solidarność stanowią normatywną podstawę ustroju państwa. Istnienie samorządu terytorialnego ma gwarantować podmiotowość obywatela jako mieszkańca określonej wspólnoty terytorialnej.

Konstytucyjną tożsamość samorządu terytorialnego określa także indywidualistyczna a nie kolektywistyczna perspektywa rozumienia dobra wspólnego przyjęta w art. 1 Konstytucji, pozwalająca właściwie określić relacje między podmiotowością jednostki a podmiotowością wspólnoty samorządowej. Kluczowe znaczenie dla określenia konstytucyjnej tożsamości samorządu terytorialnego ma zasada pomocniczości, w myśl preambuły „umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zasada ta chroni podmiotowość samorządu terytorialnego w państwie, ale także podmiotowość obywateli i ich wspólnot we wspólnocie samorządowej. Podstawą owej podmiotowości jest urzeczywistnienie konstytucyjnego prawa do nauki dzięki funkcjonowaniu systemu szkolnego w sposób zgodny z wartościami i zasadami Konstytucji RP.

**2.** Samodzielność organu prowadzącego szkołę lub placówkę, a więc samodzielność samorządu terytorialnego, który – w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji – przysługującą mu część zadań publicznych wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, ograniczona jest:

a) przez art. 55 ust. 6c ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (**dalej: ustawa**), w ten sposób, że – w myśl tego przepisu – jeżeli dyrektor szkoły lub placówki nie zrealizuje zaleceń pochodzących od organu sprawującego nadzór pedagogiczny, to organ ten może wystąpić do organu prowadzącego szkołę lub placówkę o odwołanie dyrektora szkoły lub placówki w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Na skutek tego wniosku organ prowadzący odwołuje dyrektora szkoły lub placówki (ust. 6e), a jeśli tego nie uczyni, to powierzenie stanowiska szkoły lub placówki wygasa w określonym terminie (ust. 6f). W przypadku szkoły i placówki prowadzonych przez ministra, dyrektora odwołuje minister (ust. 6d). Przepisy te stosuje się odpowiednio do osoby niebędacej nauczycielem, powołanej na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący (ust. 6h);

b) przez art. 56 ust. 3, 3a-3c, 4 i 4a w ten sposób, że jeżeli dyrektor szkoły lub placówki nie usunie w wyznaczonym terminie uchybień stwierdzonych przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny, nie opracuje lub nie wdroży programu poprawy efektywności, albo nie uwzględni w tym programie zgłoszonych uwag i wniosków, organ sprawujący nadzór pedagogiczny występuje do organu prowadzącego szkołę lub placówkę z wnioskiem o odwołanie dyrektora szkoły lub placówki w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia (ust. 3). Na skutek tego wniosku organ prowadzący szkołę lub placówkę odwołuje dyrektora (ust. 3a), a jeśli tego zaniecha, to powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki wygasa (ust. 3b), co stwierdza organ sprawujący nadzór pedagogiczny (ust. 3c). W przypadku szkoły i placówki prowadzonych przez ministra - dyrektora w czasie roku szkolnego odwołuje minister (ust. 4). Przepisy te stosuje się odpowiednio do osoby niebędacej nauczycielem, powołanej na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący (ust. 4a);

c) przez art. 62 ust. 2 w ten sposób, że szkołą lub placówką może kierować osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny;

d) przez art. 63 ust. 12 i ust. 22 w ten sposób, że jeżeli do konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie zostanie wyłoniony kandydat, to organ prowadzący powierza stanowisko dyrektora szkoły lub placówki ustalonemu przez siebie kandydatowi po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (ust. 12), przy czym uzyskanie pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny jest wymagane „w przypadku negatywnej opinii, o której mowa w art. 62 ust. 2” dotyczącej powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki kandydatowi ustalonemu przez organ prowadzący (tak w art. 63 ust. 22);

e) przez art. 66 ust. 1 pkt 2 w ten sposób, że organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce w przypadkach szczególnie uzasadnionych, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty lub ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia;

f) przez art. 89 ust. 1 zdanie pierwsze i 1a w ten sposób, że szkoła publiczna może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, jeżeli – jak stanowi ust. 1 - likwidacja tej szkoły odpowiada wymaganiom wskazanym w ust. 1a. Wymagania te określono w ust. 1a w sposób, który pozwala na interpretację wykluczającą likwidację szkoły. Obowiązująca obecnie ustawa Prawo oświatowe stanowi w art. 89 ust. 3, że „Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego”. Dodany w art. 89 ust. 5a stanowi, że podmiot opiniujący likwidację ocenia „zasadność likwidacji szkoły, w tym zgodność tej likwidacji z przepisami prawa”. Oznacza to, wobec sposobu sformułowania warunków dopuszczalności likwidacji w ust. 1a, wyposażenie podmiotu opiniującego likwidację w prawo podjęcia arbitralnej decyzji w tym przedmiocie, niezależnie od stanowiska organu prowadzącego szkołę. W ten sposób organ nadzoru pedagogicznego może ingerować w istnienie szkół i ich sieć, podczas gdy prowadzenie szkół jest zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Zmiana, polegająca na określeniu dopuszczalnych ustawowo przesłanek likwidacji szkoły, pozwala na uzależnienie likwidacji nie od samorządu terytorialnego, ale od stanowiska rządu (kuratora lub właściwego ministra). Jednostki samorządu terytorialnego mogą zostać pozbawione wpływu na sieć szkół, za których działalność odpowiada samorząd, zapewniając ich współfinansowanie.

g) przez art. 91 ust. 11 – 13 w ten sposób, że połączenie szkół lub placówek prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, względnie - w zakresie wskazanym w tych przepisach – pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Oznacza to uzależnienie samorządu terytorialnego prowadzącego szkoły od arbitralnego stanowiska administracji rządowej.

 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”[[2]](#footnote-2). 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”[[3]](#footnote-3). W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Wszakże o przekreślającej samodzielność gminy – w zakresie powierzonego jej zadania własnego i to w odniesieniu do tak fundamentalnej kwestii jak dalsze prowadzenie, czy też likwidacja szkoły – ingerencji organu zewnętrznego można byłoby mówić dopiero wówczas, gdyby przesłanki tak pozytywnej jak i negatywnej opinii w przedmiocie likwidacji szkoły nie były określone przez konkretne przepisy ustawy, a były oparte na swobodnym uznaniu organu administracji rządowej”[[4]](#footnote-4). Tak właśnie jest w przypadku przepisów ustawy uznanych w niniejszej opinii za niezgodne z Konstytucją w zakresie wskazanym w powyższym zestawieniu.

**3.** Wspólną cechą opiniowanych przepisów jest naruszenie samodzielności samorządu terytorialnego, a tym samym naruszenie zasady pomocniczosci. (preambuła do Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „we wstępie do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności)”[[5]](#footnote-5). Trybunał stwierdził, że „w świetle najnowszej doktryny konstytucjonalistycznej, jest to wystarczające do uznania normatywności preambuły Konstytucji”[[6]](#footnote-6). W przekonaniu Trybunału „tendencja do normatywizacji wstępu do ustawy zasadniczej jest nieuchronna na gruncie systemu prawa stanowionego, według którego konstytucja jest najwyższym aktem prawnym, o najwyższej mocy obowiązywania, co dotyczy także jej preambuły jako integralnej części Konstytucji”[[7]](#footnote-7).

Z punktu widzenia zasady pomocniczości, umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, arbitralna ingerencja administracji rządowej w organizację sieci szkół, czy też w zarządzanie szkołami, umożliwiona ustawą, jest niedopuszczalna. W świetle tej zasady ustawodawca nie powinien ingerować w funkcjonowanie samorządu terytorialnego, narzucając rozwiązania prowadzące do ograniczenia roli samorządu. Przeciwnie, konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy jest wspieranie wszelkiego rodzaju mniejszych wspólnot ze względu na ich znaczenie dla kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. W świetle zasady pomocniczości administracja rządowa nie może decydować za samorząd terytorialny o tym, jaka powinna być organizacja sieci szkół, ani o tym, kto powinien być dyrektorem szkoły, a kogo należy zwolnić. gdyż byłaby to ingerencja w funkcjonowanie lokalnego systemu oświatowego, odzwierciedlająca arbitralne przekonania sprawujących władzę centralną, nie zaś przejaw umacniania praw obywateli i ich wspólnot. Zgodnie z zasadą pomocniczości administracja rządowa nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności, narzucając im preferowane przez siebie rozwiązania, czy pozbawiając je samodzielności i samorządności. Ustawy powinny wspierać społeczności lokalne i pomagać w koordynacji ich działań dla dobra wspólnego

 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”[[8]](#footnote-8). 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.

**4.** W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”[[9]](#footnote-9). Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą[[10]](#footnote-10), sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku, a więc w szczególności instytucji publicznych funkcjonujących w systemie oświaty i służących urzeczywistnieniu prawa do nauki, znajdującego wyraz w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”[[11]](#footnote-11).

Opiniowane przepisy, centralizując szkolnictwo i podporządkowując urzeczywistnienie prawa do nauki, o którym stanowi Konstytucja w art. 70 ust. 1, administracji rządowej, powodują, że władze publiczne będą urzeczywistniać to właśnie prawo niezgodnie z konstytucyjnymi uwarunkowaniami. Narusza to zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a tym samym narusza prawo do nauki.

**5.** Opiniowane przepisy ustawy, w zakresie, w jakim ograniczają zdolność samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych, wzmacniają rolę administracji rządowej, a więc większości parlamentarnej, w dziedzinie urzeczywistniania konstytucyjnego prawa do oświaty w stopniu stanowiącym naruszenie art. 1 Konstytucji, w myśl którego Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Wyrażona w Konstytucji zasada dobra wspólnego nie pozwala, by system szkolny był narzędziem mającym służyć partii politycznej czy też koalicji tworzącej większość parlamentarną. Przeciwnie, funkcjonowanie oświaty powinno być neutralne politycznie. W świetle art. 1 Konstytucji szkoły stanowią dobro, z którym obywatele byliby zdolni utożsamić się niezależnie od swoich przekonań politycznych.

Ze względu na zasadę dobra wspólnego prawo oświatowe nie powinno być narzędziem urzeczywistnienia ideologii, którą kieruje się większość parlamentarna. Nie można też przy pomocy prawa ustalać obowiązującej wersji wypadków historycznych. Opiniowane przepisy ustawy sprowadzają tego rodzaju ryzyko i z tego względu są niezgodne z art. 1 Konstytucji.

Konstytucja, uznając Rzeczypospolitą za dobro wspólne wszystkich obywateli, a zasadę solidarności za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej, określa tym samym granice, których władza publiczna nie może przekraczać, jeśli podejmowane przez nią działania – w tym zwłaszcza prawodawcze – mają odpowiadać standardom wyznaczonym przez ustawę zasadniczą[[12]](#footnote-12). Bez respektowania zasady pomocniczości ulega ograniczeniu zdolność udziału obywateli w niezależnym od władzy publicznej dialogu, w którym kształtuje się akceptacja koncepcji dobra wspólnego. W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego ugruntowane jest przekonanie, że „nie wolno dobra wspólnego identyfikować z dobrem (interesem) państwa w rozumieniu aparatu władzy, a w szczególności jakiegoś jednego ogniwa administracji państwowej, czy też aktualnej politycznej większości, która zdominowała instytucje władzy publicznej”[[13]](#footnote-13). Organy i urzędy tworzące aparat państwowy, a tym samym także ich działalność, „stanowią dobro wspólne i nie powinny być zawłaszczane w jakimkolwiek interesie partykularnym oraz wszystkie mają obowiązek działania na rzecz dobra wspólnego, a nie dóbr partykularnych”[[14]](#footnote-14). W świetle tego stanowiska dobrem wspólnym jest „rozgałęziony aparat administracji rządowej”[[15]](#footnote-15), który nie powinien być wykorzystywany dla celów grupowych[[16]](#footnote-16). W doktrynie znajduje wyraz przekonanie uznające za dobro wspólne nie „samo państwo, ale państwo odpowiadające konstytucyjnej charakterystyce, a co najmniej zmierzające do tego, aby rzeczywistość odpowiadała relewantnym zasadom i przepisom konstytucji”[[17]](#footnote-17). Zarazem także dobro wspólne jest uznawane za dyrektywę „dotyczącą konstrukcji wszystkich instytucji państwowych” oraz kryterium oceny ich działania[[18]](#footnote-18).

**6.** Opiniowane przepisy są niezgodne z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim powodują nieproporcjonalną ingerencję w prawa samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie zasady proporcjonalności wskazując, że zarzut jej naruszenia „można uznać za udowodniony w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy”[[19]](#footnote-19). Tego rodzaju ocena może „zostać sformułowana w sytuacji, w której zasady racjonalności i standardy kultury prawnej pozwalają na jednoznaczne uznanie ingerencji prawodawczej za nadmierną”[[20]](#footnote-20). W przedmiotowej sprawie naruszenie zasady proporcjonalności polega na tym, że zamierzone przez ustawodawcę cele, polegające na podporządkowaniu samorządu terytorialnego administracji rządowej w zakresie przewidzianym ustawą, a w szczególności przekształceniu dyrektorów szkół w funkcjonariuszy podległych administracji rządowej, pozostają poza dopuszczalnym w świetle Konstytucji zakresem jej działania. Naruszenie zasady proporcjonalności polega również na tym, że dobro chronione, jakim jest wzmocnienie uprawnień administracji rządowej, jest mniejsze aniżeli dobro poświęcane, a więc wpływ jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie szkół.

Opiniowane przepisy są niezgodne z art. 2 Konstytucji także w zakresie, w jakim naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”[[21]](#footnote-21). Według Trybunału prawodawca narusza wartości znajdujące się u podstaw tej zasady, „wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach”[[22]](#footnote-22). Badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych”[[23]](#footnote-23).

Według Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania „zapewnia nie tylko ochronę podmiotów prywatnych, ale obowiązuje również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem”[[24]](#footnote-24). W świetle zasady ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa mogły one oczekiwać, że uprawnienia samorządu terytorialnego w dziedzinie oświaty, oparte na podstawach konstytucyjnych i związane z demokratyczną legitymacją organów samorządu, nie zostaną zniesione przez ustawodawcę w demokratycznym państwie prawnym.

**7.** W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „samorząd terytorialny jest jedną z głównych idei państwa demokratycznego. Oznacza samorządność społeczności lokalnych w sprawach lokalnych oraz innych przekazanych przez ustawy. Podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa publicznego i prywatnego, gwarantowana konstytucyjnie, jest podstawą regulacji ustawowej samorządu terytorialnego”[[25]](#footnote-25). Ograniczanie samorządności społeczności lokalnych i praw samorządu terytorialnego, którego organy stanowiące i wykonawcze dysponują legitymacją wyborczą w myśl art. 169 Konstytucji, podważa demokratyczny charakter państwa, godząc w prawo do samorządu, co jest naruszeniem art. 5 Konstytucji, w myśl którego Rzeczpospolita „zapewnia prawa i wolności człowieka i obywatela”, a więc także prawo do samorządu. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny „Prawo do samorządu istnieje niezależnie od rozstrzygnięć ustawodawcy. Ustawodawca określa jedynie formy realizacji tego prawa w granicach określonych przez Konstytucję”[[26]](#footnote-26). Zasadniczym ograniczeniem prawa do samorządu jest podporządkowanie szkół administracji centralnej i pozbawienie samorządu terytorialnego zdolności wykonywania istotnej części zadań publicznych przez sprowadzenie roli władz samorządowych w dziedzinie oświaty do organizowania i finansowania procesu kształcenia, bez wpływu na jakość tego procesu.

**8.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 15 ust. 1, że ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej. Pojęcie decentralizacji jest rozmaicie rozumiane w literaturze przedmiotu. Według Trybunału Konstytucyjnego „organy zdecentralizowane cechuje samodzielność, rozumiana jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych, oraz niezawisłość oznaczającą wolność od ingerencji organów wyższych w zakresie szerszym niż to dopuszczają ustawy”[[27]](#footnote-27). W doktrynie wskazano, że „definicja decentralizacji uwypukla trzy zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, 3) posiadanie odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki”[[28]](#footnote-28). W świetle stanowiska doktryny decentralizacja oznacza taki układ organizacyjny administracji publicznej, który charakteryzuje się „istnieniem – obok centralnego ośrodka – także podmiotów o pewnym stopniu niezależności od ośrodka centralnego w państwie”[[29]](#footnote-29). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego 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 Rzeczypospolitej Polskiej nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej”[[30]](#footnote-30). W opinii Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja „nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencję całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa. Odnosi się to zwłaszcza do odpowiedzi na pytanie o granice decentralizacji”[[31]](#footnote-31).

 Granice decentralizacji wyznaczone są przede wszystkim przez zasadę jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „urzeczywistnienie tej zasady jest do pogodzenia z zapewnieniem decentralizacji władzy publicznej przez ustrój terytorialny państwa pod warunkiem zachowania zgodnych z Konstytucją relacji między zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy. (..) Decentralizacja nie wyklucza więc takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy. Wyłączenie to powinno być dokonane „w zakresie określonym prawem”, a zatem w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy, przy poszanowaniu wymagań racjonalności”[[32]](#footnote-32).

Opiniowane przepisy ustawy centralizują funkcjonowanie systemu oświaty wbrew zasadzie decentralizacji, zastępując dotychczasowe rozwiązania hierarchicznym podporządkowaniem dyrektorów szkół i placówek administracji rządowej oraz wymuszając egzekwowanie poleceń nadzoru pedagogicznego.

**9.** 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)”[[33]](#footnote-33).

W doktrynie wskazano, że „istotnym elementem samodzielności samorządu terytorialnego jest wyłączenie zasady hierarchicznego podporządkowania (typowej dla relacji wewnątrz administracji rządowej) w odniesieniu do stosunków między jednostką samorządową (jej organami) a organami administracji rządowej”[[34]](#footnote-34). Samodzielność rozumiana jest jako „niezależność od administracji rządowej, umożliwiająca jednostkom samorządu terytorialnego (korporacjom komunalnym) realizowanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, która znajduje wyraz szczególnie w:

1) powierzeniu samorządowi wyłączności w realizowaniu określonych zadań (tzw. zadania własne),

2) nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej,

3) nadaniu jednostkom samorządu (gminom, powiatom, województwom) osobowości prawnej i przyznaniu im prawa własności lokalnych składników majątku publicznego (mienie komunalne, mienie powiatu i mienie samorządu wojewódzkiego),

4) zapewnieniu samodzielności budżetowo-finansowej oraz kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego,

5) ograniczeniu ingerencji władzy centralnej tylko do procedur nadzorczych,

6) zapewnieniu sądowej ochrony praw i interesów podmiotów samorządowych”[[35]](#footnote-35).

Według Trybunału Konstytucyjnego „jednostki samorządu terytorialnego wykonują istotną część zadań publicznych samodzielnie, ale na podstawie ustaw i w ich ramach. Oznacza to, że samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, ustanowionym przez prawodawcę. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza więc podporządkowania ich działalności przepisom prawa. Ochrona tej wartości nie może bowiem wykluczać lub znosić w istotny sposób prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie”[[36]](#footnote-36). Zarówno „podstawy działalności samorządu terytorialnego, jak i ograniczenia tej działalności, mogą być wprowadzone w formie ustaw. Jednakże swoboda regulacyjna prawodawcy także podlega ograniczeniom”, a za niesprzeczne z Konstytucją Trybunał uznawał „tylko takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom ustawy zasadniczej zarówno pod względem formalno-proceduralnym, jak i materialnym”[[37]](#footnote-37). Samodzielność może więc być „ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadą ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, zależy od oceny ustawodawcy”[[38]](#footnote-38). Ustawowe ograniczenia samodzielności samorządu „nie mogą więc być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych. Ocena czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności” nie może być „dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest również zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim się posłużył ustawodawca. Ingerencja ustawodawcy nie może być też nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana”[[39]](#footnote-39). Interes publiczny nie jest jednak tożsamy z interesami partii politycznych tworzących większość, uchwalającą ustawę, która „preferuje centralistycznie ustalane ideały wychowawcze i treści kształcenia” i pozwala na to, by szkoła była „wykorzystywana przez rządzących do manipulowania społeczeństwem, narzucania własnej – upolitycznionej wizji świata”[[40]](#footnote-40). Według Trybunału Konstytucyjnego „zjawisko partyjnej centralizacji samorządów, czy po prostu wpływu ogólnokrajowych partii politycznych na funkcjonowanie samorządów, bądź po prostu „upartyjnienia samorządów”, może stać się zjawiskiem niebezpiecznym, jeśli będzie prowadzić do redukowania samodzielności samorządów, faktycznego podporządkowania osób kierujących samorządem kierownictwom partii ogólnokrajowych. Można ocenić takie zjawiska jako patologiczne”[[41]](#footnote-41). W świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego „żaden system ustrojowy, nie zapobiegnie partyjniactwu, „zawłaszczaniu” państwa przez rządzące partie polityczne”[[42]](#footnote-42). Jednakże tego rodzaju zjawisko, którego przejawem są opiniowane przepisy, nie jest wyrazem interesu publicznego i dlatego nie może uzasadniać konstytucyjnie dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy ograniczającej samodzielność samorządu terytorialnego.

Ustawa, centralizując funkcjonowanie oświaty, uniemożliwia 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 ograniczono zdolność do wykonywania tych zadań zgodnie z Konstytucją, to jest we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Z tego względu opiniowane przepisy są niezgodne z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

**10.** Art. 12 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita zapewnia wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

Według Trybunału Konstytucyjnego koncepcja „monopolu partii politycznych na wpływanie metodami demokratycznymi na politykę państwa (...) nie ma uzasadnienia w konstytucyjnym porządku prawnym RP. Konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym właśnie obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych (partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje) realizują swoje cele wpływając na sprawy publiczne. System demokratyczny tym m.in. różni się od totalitarnego, że wyklucza monopol partii politycznych na wpływanie na politykę państwa. Partie polityczne mają wprawdzie szczególny status, ze względu na swe funkcje w demokracji parlamentarnej, ale są jednym z wielu elementów struktury życia publicznego. Nie są ani elementem jedynym, ani nie mają monopolu, nie mogą ponadto ograniczać działalności innych struktur życia publicznego. Konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11-13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12 Konstytucji. To właśnie związek art. 12 z art. 4 Konstytucji określa demokratyczny charakter państwa i społeczeństwa”[[43]](#footnote-43).

Jednakże art. 86 ust. 2a i ust. 2b ustawy tworzą przesłanki do monopolizowania wpływu tworzących większość parlamentarną partii politycznych na politykę państwa w dziedzinie oświaty poprzez ograniczanie działalności organizacji pozarządowych. Z tego względu przepisy te są niezgodne z art. 12 w związku z art. 58 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Przepisy te wykluczają arbitralną ingerencję państwa w działalność organizacji pozarządowych.

**11.** Art. 86 ust. 2 a stanowi, że organizacja i prowadzenie zajęć z uczniami w szkole lub placówce przez stowarzyszenia i inne organizacje, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej innowacyjnej szkoły lub placówki, wymaga uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty. Kurator, w myśl art. 86 ust. 2b, nie jest związany pozytywną opinią rady rodziców. Oznacza to, że kurator, mimo pozytywnej opinii rady rodziców, może uniemożliwić organizację i prowadzenie zajęć, o których mowa. Przepisy te są zatem niezgodne z art. 48 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodne z własnymi przekonaniami.

W myśl stanowiska doktryny „celem art. 48 Konstytucji jest zagwarantowanie rodzicom konstytucyjnej ochrony ich praw przed dowolną i arbitralną ingerencją państwa”[[44]](#footnote-44), z czym mamy do czynienia w opiniowanych przepisach.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, zgodnie z którym rodzice winni mieć „prawo do reprezentowania dziecka względem osób trzecich, by móc efektywnie sprawować nad nim pieczę. Przysługuje im w tym względzie prawo podmiotowe o charakterze przyrodzonym i naturalnym, niepochodzące z nadania państwowego, choć wykonywane pod kontrolą państwową i społeczną”[[45]](#footnote-45). Trybunał wskazał także, iż pojęcie praw rodzicielskich „niewątpliwie obejmuje prawo do wychowania dziecka”[[46]](#footnote-46). Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „Konstytucja nie może gwarantować, i nie gwarantuje, że wiedza przekazywana w szkole będzie zgodna z przekonaniami rodziców”, które „na ogół nie muszą być zgodne z przekonaniami dyrektorów szkół i członków organów samorządu gminnego lub powiatowego”[[47]](#footnote-47). Jednak arbitralne uszczuplenie praw rodziców do respektowania ich przekonań polegające na pozbawieniu znaczenia pozytywnej opinii rodziców w przedmiotowej sprawie jest nieproporcjonalnym ograniczeniem ich prawa podmiotowego, które to ograniczenie trudno uznać za konieczne w demokratycznym państwie w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności, wyznaczająca dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wymaga zbadania, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); a ponadto 3) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Przesłanka „proporcjonalności”, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka[[48]](#footnote-48).

Rozwiązanie przewidziane w ustawie, przyznające kuratorowi możliwość niewydania pozytywnej opinii dotyczącej organizacji i prowadzenia zajęć, o których mowa, mimo pozytywnej opinii rady rodziców, nie jest niezbędne do ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązane, a zatem do zagwarantowania prawa do nauki. Ponadto rozwiązanie to, stwarzając podstawę do ignorowania stanowiska rady rodziców, oznacza wybór środka szczególnie dolegliwego, ponieważ sprowadzającego immanentne ryzyko konfliktów w szkole i osłabienia zdolności jej funkcjonowania. Pozbawienie rodziców wpływu na działalność szkoły w przedmiotowym zakresie nie znajduje oparcia w żadnej z przesłanek ograniczania ich prawa do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Nie wymaga tego bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, wolności i prawa innych osób.

**12.** Art. 55 ust. 6c-6h, art. 56 ust. 3, 3a-3c, 4 i 4a, art. 62 ust. 2, art. 63 ust. 12 i ust. 22, art. 66 ust. 1 pkt 2, art. 86 ust. 2a, art. 89 ust. 1 zdanie pierwsze, 1a, art. 91 ust. 11-13 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082), w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw są niezgodne z art. 4 ust. 3 i ust. 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, **dalej: Karta**) w związku z art. 9 i 91 ust. 2 Konstytucji przez to, że tworząc podstawy prewencyjnej ingerencji administracji rządowej w funkcjonowanie oświaty pozbawiają samorząd terytorialny zdolności działania zgodnego z Kartą.

Karta została ustanowiona przez Radę Europy 15 października 1985 r. i ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 26 kwietnia 1993 r., zaś weszła w życie 1 marca 1994 r. Została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 listopada 1994 r. Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy. Jednocześnie (art. 91 ust. 2 Konstytucji) umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli jej postanowień nie da się pogodzić z ustawą. Na mocy art. 241 ust. 1 Konstytucji, pomimo ratyfikacji Karty przed wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., stosuje się do postanowień Karty art. 91 Konstytucji. W myśl art. 9 Konstytucji Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Naruszenie postanowień Karty jest równoznaczne z naruszeniem powołanego przepisu Konstytucji.

Preambuła Karty uznaje prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi za jedną z zasad demokratycznych, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Te aksjologiczne zasady są konsekwencją zasady pomocniczości, o której stanowi także preambuła Konstytucji, zasady rozumianej jako wyznacznik swobody regulacyjnej ustawodawcy, ingerującego w zakres właściwości samorządu lokalnego[[49]](#footnote-49). Oznacza to, że naruszenie przez opiniowane przepisy ustawy zasady decentralizacji nie tylko narusza aksjologiczne podstawy Konstytucji, w tym zasadę pomocniczości, ale także pozostaje w sprzeczności z aksjologią Karty.

 Karta stanowi w art. 4 ust. 3, że „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”. Opiniowane przepisy, które pozbawiają organ prowadzący szkołę lub placówkę albo dyrektora szkoły lub placówki wpływu na ich funkcjonowanie, naruszając samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie wskazanym w opinii, są niezgodne z art. 4 ust. 3 Karty. Odpowiedzialność za organizację sieci szkół powinny ponosić jednostki samorządu terytorialnego; prowadzenie szkół jest ich zadaniem własnym, są też organami, które – w rozumieniu Karty – 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 Karty. 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”.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 Karty **„**Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem”. Opiniowane przepisy ustawy są niezgodne z powołanym wzorcem. Ustawa ograniczająca zadania własne gminy, do których należy edukacja publiczna w myśl art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym[[50]](#footnote-50), powinna odpowiadać wymaganiom stawianym prawu, o którym mowa w Karcie, a w szczególności powinna być zgodna z Konstytucją. Opiniowane przepisy nie spełniają tego wymagania.

**13.** Art. 89 ust. 5a ustawy stanowi, że w opinii dotyczącej likwidacji szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego, kurator lub minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego „oceniają zasadność likwidacji szkoły, w tym zgodność tej likwidacji z przepisami prawa”. Oznacza to, że podmioty dokonujące oceny kierują się nie tylko przepisami prawa, ale także innymi kryteriami oceny zasadności likwidacji szkoły lub placówki.

Jednakże, w myśl art. 171 ust. 1 Konstytucji, działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi jedynie z punktu widzenia legalności. Wykluczone są inne kryteria oceny zasadności likwidacji szkoły lub placówki. Według Trybunału Konstytucyjnego sformułowanie „po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty” oznacza, że kurator oświaty „nie działa w tym przypadku arbitralnie, lecz jest związany konkretnymi normami prawnymi”[[51]](#footnote-51). Tymczasem art. 89 ust. 5a ustawy pozwala kuratorowi działać nie na podstawie konkretnych norm prawnych, ale przy zastosowaniu także innych kryteriów aniżeli kryteria prawne, co jest niezgodne z art. 171 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Jest oczywiste, że kurator oświaty nie jest organem nadzoru nad gminą w rozumieniu art. 171 Konstytucji i gdyby przyjąć, że wydanie pozytywnej opinii lub poinformowanie o jej braku jest jednym z instrumentów nadzoru administracji rządowej nad samorządem terytorialnym, to już tylko z tego powodu należałoby uznać, że po wejściu w życie Konstytucji kwestionowany przepis musiałby być uznany za przepis pozostający w sprzeczności z nią. W aktualnym porządku konstytucyjnym niedopuszczalna jest bowiem jakakolwiek forma nadzoru kuratora nad jednostką samorządu terytorialnego jako taką”[[52]](#footnote-52). Jednakże uzależnienie likwidacji szkoły od akceptacji kuratora jest ingerencją w sferę działalności samorządu terytorialnego, która powoduje przekształcenie kuratora – w zakresie określonym w ustawie – w swego rodzaju organ nadzoru nad samorządem terytorialnym, co stanowi naruszenie art. 171 ust. 1 Konstytucji, ponieważ kurator w myśl opiniowanego przepisu ustawy kurator, oceniając zasadność likwidacji szkoły, może stosować inne kryteria aniżeli kryteria legalności; jest to także naruszenie art. 171 ust. 2 Konstytucji, ponieważ kurator nie może sprawować nadzoru nad samorządem terytorialnym, a ustawa sytuuje w roli nadzorczej. W doktrynie wskazano, że „żaden inny podmiot, który nie został wprost wymieniony w art. 171 ust. 2 Konstytucji nie powinien podejmować środków nadzoru względem poszczególnych przejawów działania samorządu terytorialnego, gdyż w przeciwnym razie naruszona zostałaby sama konstrukcja nadzoru”[[53]](#footnote-53).

**14.** Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.

1. Tekst ustawy przekazany do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu, Senat RP X kadencja, druk nr 613. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibidem. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibidem. [↑](#footnote-ref-4)
5. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 5/08. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibidem. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibidem. [↑](#footnote-ref-7)
8. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 54/05. [↑](#footnote-ref-8)
9. Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03. [↑](#footnote-ref-9)
10. Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.). [↑](#footnote-ref-10)
11. Ibidem. [↑](#footnote-ref-11)
12. Por. R. Piotrowski: Solidarność i dobro wspólne a granice władzy publicznej, w: D. Bach-Golecka, red.: Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie, Warszawa 2021, s. 81. [↑](#footnote-ref-12)
13. Tak W. Sokolewicz: uwagi do art. 1, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t. V, Warszawa 2007, s. 21 i nast. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ibidem. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ibidem, s. 23. [↑](#footnote-ref-15)
16. Por. R. Sobański: Dobro wspólne w definicji ustawy Tomasza z Akwinu, w: Prawo a wartosci. Ksiega jubileuszowa prof. J. Nowackiego, Kraków 2000, s. 259. [↑](#footnote-ref-16)
17. Tak zwłaszcza W. Sokolewicz, M. Zubik: uwagi do art. 1, w: L. Garlicki, M. Zubik, red.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.Komentarz, t. I, Warszawa 2016, s. 58. [↑](#footnote-ref-17)
18. Tak M. Piechowiak: uwagi do art. 1, w: M. Safjan, L. Bosek, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t. I, Warszawa 2016, s. 177. [↑](#footnote-ref-18)
19. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/02. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ibidem. [↑](#footnote-ref-20)
21. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 3/00. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ibidem. [↑](#footnote-ref-22)
23. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 27/00. [↑](#footnote-ref-23)
24. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 54/05. [↑](#footnote-ref-24)
25. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06. [↑](#footnote-ref-25)
26. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/02. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ibidem. [↑](#footnote-ref-27)
28. Por. N.Gajl, Finanse i gospodarka lokalna na świecie*,* Warszawa 1993, s. 12. [↑](#footnote-ref-28)
29. Por. E. Kornberger-Sokołowska: Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2001, s. 11 [↑](#footnote-ref-29)
30. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/02. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ibidem. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ibidem. [↑](#footnote-ref-32)
33. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00. [↑](#footnote-ref-33)
34. Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2020, s. 354. [↑](#footnote-ref-34)
35. Por. L. Garlicki: op. cit., s. 344 i nast. [↑](#footnote-ref-35)
36. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 38/97. [↑](#footnote-ref-36)
37. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00. [↑](#footnote-ref-37)
38. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/96. [↑](#footnote-ref-38)
39. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00. [↑](#footnote-ref-39)
40. Tak „Stanowisko Komitetu Nauk Pedagogicznych PAN z dnia 16 stycznia 2022 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw przyjętej przez Sejm RP w dniu 13 stycznia 2022 r.”, s. 1. [↑](#footnote-ref-40)
41. Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06. [↑](#footnote-ref-41)
42. Ibidem. [↑](#footnote-ref-42)
43. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/03. [↑](#footnote-ref-43)
44. Por. M. Florczak-Wątor: uwagi do art. 48 w: P. Tuleja, red.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, s. 170. Por. także M. Safjan, L. Bosek, red.: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. I, s. 1207. [↑](#footnote-ref-44)
45. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 16/10. [↑](#footnote-ref-45)
46. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/02. [↑](#footnote-ref-46)
47. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/03. [↑](#footnote-ref-47)
48. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 5/97. [↑](#footnote-ref-48)
49. Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/07. [↑](#footnote-ref-49)
50. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, 1834. [↑](#footnote-ref-50)
51. Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00. [↑](#footnote-ref-51)
52. Ibidem. [↑](#footnote-ref-52)
53. Tak A. Skoczylas, W. Piątek: uwagi do art. 171 Konstytucji, w: M. Safjan, L. Bosek: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, s. 954 i nast. [↑](#footnote-ref-53)