



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

Materiały i stanowiska eksperckie

w sprawie

ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i niektórych innych ustaw

(druk senacki 613)

zaprezentowane na posiedzeniu w dniu 1 lutego 2022 r.

współpraca:



Warszawa, luty 2022

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie – Zygmunt Frankiewicz, przewodniczący Komisji – **strona 3**

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji i Nauki w sprawie nadmiernych uprawnień kuratora w projekcie zmian w ustawie Prawo oświatowe (Stanisław Trociuk, zastępca RPO, pismo z 22 czerwca 2021 r. – **strona 5**

Opinia prawna dotycząca wybranych zmian w projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy 1812 (zamówiona przez Związek Miast Polskich) – prof. dr Krystian Ziemiński, dr Adrian Misiejko (z 6 grudnia 2021 r.) – **strona 17**

Stanowisko Komitetu Nauk Pedagogicznych PAN w sprawie ustawy o zmianie ustawy Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, przyjętej przez Sejm RP w dniu 13 stycznia 2022 r. (z 16 stycznia 2022 r.) – **strona 37**

Opinia o zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (zamówiona przez Unię Metropolii Polskich) – prof. dr Ryszard Piotrowski (z 28 stycznia 2022 r.) – **strona 40**

Opinia do ustawy o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (druk 613) – Biuro Legislacyjne Senatu RP (z 19 stycznia 2022 r.) – **strona 59**

Wprowadzenie

Nowelizacja Prawa oświatowego oraz innych ustaw, przyjęta przez Sejm 13 stycznia 2022 r., to poważna zmiana ustrojowa, wzbudzająca ogromne emocje i kontrowersje w środowisku samorządowym, społecznym, oświatowym, wśród rodziców i uczniów.

Opinie przygotowane przez znanych prawników, konstytucjonalistów i znawców Prawa oświatowego i stanowiska ważnych gremiów wskazują na szereg uchybień prawnych, w tym na sprzeczność ustawy z Konstytucją RP i Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (EKSL), która została ratyfikowana przez Polskę w 1994 r. Bardzo krytyczne wobec zapisów przyjętych w ustawie opinie wyrazili m.in.: o projekcie ustawy – Rzecznik Praw Obywatelskich i profesor Krystian Ziemiński z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu (na zlecenie Związku Miast Polskich), a o samej ustawie – profesor Ryszard Piotrowski z Uniwersytetu Warszawskiego (na zamówienie Unii Metropolii Polskich) oraz Komitet Nauk Pedagogicznych PAN.

W trakcie dyskusji poprzedzających uchwalenie tej nowelizacji konsekwencje wprowadzenia tej regulacji dla samorządów nie były mocno eksponowane, ale to właśnie ich zadanie własne, jakim jest prowadzenie szkół, zostanie faktycznie zawłaszczane przez urzędników administracji resortowej. Będzie bowiem od tego momentu ręcznie sterowane, wbrew Konstytucji, która stanowi, że nadzór nad samorządem może być prowadzony tylko w oparciu o zasadę zgodności z prawem. Teraz urzędnik resortu edukacji będzie decydował ponad radą miasta, gminy czy powiatu, ponad prezydentem, burmistrzem, wójtem albo starostą.

Profesor Krystian Ziemiński i dr Adrian Misiejko, po przeanalizowaniu – jeszcze wtedy projektu – nowelizacji Prawa oświatowego oraz innych ustaw, wykazują, że ustawa całkowicie bezzasadnie zakłada pozbawienie gmin i powiatów samodzielności w kluczowych elementach zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej. Czyni z kuratora oświaty organ nadzoru nad samorządem terytorialnym z szerokimi kompetencjami decyzyjnymi, ogranicza tym samym samodzielność JST w realizacji zadania własnego oraz nie przewiduje jakiegokolwiek rekompensaty finansowej związanej ze zmianą zakresu ich kompetencji dotyczącej możliwości likwidacji szkół i placówek. Jest to sprzeczne z art. 171 Konstytucji RP. Przyznawane kuratorowi kompetencje nadzorcze obejmują bowiem zasadnicze elementy zadania własnego, takie jak powierzenie stanowisk kierownikom jednostek organizacyjnych gminy oraz decydowanie o sieci szkół, które dana jednostka prowadzi. Odbiega to od jedynego dopuszczalnego kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym, czyli zgodności z prawem. W dodatku ustawodawca potwierdza to niekonstytucyjne podejście zapisem, że „w opinii, o której mowa w ust. 3, kurator oświaty (...) ocenia zasadność likwidacji szkoły, w tym zgodność tej likwidacji z przepisami prawa.” (nowy ust. 5a w art. 89 Prawa oświatowego).

Potwierdza to opinia profesora Ryszarda Piotrowskiego, w której wskazuje, że przepisy ustawy naruszają samodzielność samorządu terytorialnego, a więc zasadę pomocniczości określoną w preambule Konstytucji, a także inne zasady: państwa prawa, decentralizacji władzy publicznej, wynikającą m.in. z art. 15 i 166 Konstytucji, czy zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Bez respektowania zasady pomocniczości zostanie zahamowany udział obywateli w niezależnym od władzy publicznej dialogu. Rzeczpospolita jest jednak dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Ta konstytucyjna zasada nie pozwala, by system szkolny był narzędziem mającym służyć partii politycznej czy koalicji tworzącej większość parlamentarną.

Zdaniem konstytucjonalisty, takie zwiększenie uprawnień kuratora oświaty spowoduje, że stanie się on organem nadzoru nad samorządem terytorialnym, podczas gdy Konstytucja w art. 171 ust. 2 jasno określa, że nadzór nad JST sprawuje Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz – w zakresie spraw finansowych – RIO. Kurator nie może sprawować nadzoru nad samorządem terytorialnym, ponieważ nie został wymieniony w tym zamkniętym katalogu. Jeżeli możliwość likwidacji szkoły zależy od pozytywnej opinii kuratora, oznacza to, że ta opinia staje się decyzją rozstrzygającą sprawę. Jest to sprzeczne z konstytucyjną zasadą państwa prawa. W dodatku kurator nie ponosi żadnej odpowiedzialności za swoje decyzje w tym zakresie.

Ograniczeniem prawa do samorządu jest podporządkowanie szkół administracji centralnej i sprowadzenie roli władz lokalnych w dziedzinie edukacji do finansowania procesu kształcenia. Takie zmniejszenie samorządności społeczności lokalnych podważa demokratyczny charakter państwa. „Lex Czarnek” centralizując funkcjonowanie oświaty, uniemożliwia wykonywanie przez samorząd terytorialny przysługującej mu części zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zwracają na to uwagę także członkowie Komitetu Nauk Pedagogicznych PAN, pisząc do Prezydenta RP, że nowelizacja Prawa oświatowego to przykład centralizacji zarządzania oświatą przy wyraźnym ograniczaniu kompetencji samorządów lokalnych, bez uwzględnienia potrzeb edukacyjnych środowisk lokalnych.

W opinii prawników, nowelizacja narusza również prawo do nauki i prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem. Już dzisiejsze przepisy gwarantują im swobodne decydowanie o udziale dzieci w zajęciach nadobowiązkowych. Nowela łamie tę zasadę, pozwalając aby to kuratorzy decydowali, jakie stowarzyszenia i inne organizacje prowadzą te zajęcia w szkołach. Rozwiązanie pozwalające kuratorom ignorować stanowisko rady rodziców nie jest niezbędne do ochrony interesu publicznego, a w konsekwencji jest niekonstytucyjne. Ten aspekt podkreśla szczególnie Rzecznik Praw Obywatelskich, który uważa, że konieczne jest zapewnienie szkołom pewnej swobody, tak aby miały one poczucie sprawczości i podmiotowości. Natomiast ograniczanie działalności organizacji i stowarzyszeń, zapowiedzi zawieszania i usuwania dyrektorów po niewykonaniu zaleceń kuratora, a nawet groźby sankcji karnych, przyniosą negatywne efekty w postaci zaniechania w szkołach wszelkich dodatkowych aktywności i unikania wychodzenia poza „bezpieczne” schematy. Tymczasem młodzieży brakuje edukacji antydyskryminacyjnej, obywatelskiej czy klimatycznej.

Jak wynika dobitnie z opinii ekspertów nowelizacja Prawa oświatowego jest niezgodna z Konstytucją. Nadaje się zatem wyłącznie do odrzucenia, zwłaszcza że jest niezwykle szkodliwa dla państwa i społeczności, nie tylko szkolnej, ale wszystkich obywateli Polski. Cofa Polskę w rozwoju i jest groźna dla przyszłych pokoleń.

Zachęcam do zapoznania się z opiniami ekspertów na temat nowelizacji Prawa oświatowego. Apeluję do wszystkich, którzy mają wpływ na przebieg procesu legislacyjnego, a którym leży na sercu dobro polskiej oświaty, o wzięcie pod uwagę przytoczonych poniżej argumentów.

Zygmunt Frankiewicz, przewodniczący Komisji



VII.7037.73.2021.AT

**Pan
Przemysław Czarnek
Minister Edukacji i Nauki**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem przyjmuje zapowiedzi dotyczące nowelizacji ustawy Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw¹, które mogą doprowadzić do znaczącej przebudowy ustroju szkolnego. Wynika z nich, że celem Ministra Edukacji i Nauki jest przede wszystkim wzmocnienie roli organu nadzoru pedagogicznego, który ma zyskać szereg nowych uprawnień. Proponowane zmiany, w ocenie Rzecznika, mogą skutkować ograniczeniem samorządności i zasady decentralizacji władzy publicznej, wynikającej m.in. z art. 15 i art. 166 Konstytucji RP, oraz naruszać zasadę pomocniczości określoną w preambule Konstytucji RP – zasady, które zabezpieczają ochronę praw obywatelskich. Ponadto decydująca opinia kuratora na temat działalności organizacji społecznych i stowarzyszeń w szkołach i placówkach może wpłynąć negatywnie na realizację prawa do nauki, gwarantowanego w art. 70 Konstytucji RP, a także, wbrew deklaracjom władz publicznych, osłabiać pozycję rodziców w życiu szkół.

¹ Nr projektu UD227 i UD228, <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2655692,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-Prawo-oswiatowe-oraz-niektorych-innych-ustaw.html>,
<https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r212625950001,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-Prawo-oswiatowe-oraz-niektorych-innych-ustaw.html> (dostęp w dniu 17.06.2021).

Zdaniem Ministra Edukacji i Nauki, odpowiedzialnego za projekt, dla zapewnienia prawidłowej realizacji przez szkoły i placówki zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych ważne jest, aby przy podejmowaniu na poziomie lokalnym decyzji w istotnych kwestiach dotyczących funkcjonowania jednostek systemu oświaty kurator oświaty miał znaczący głos. Minister słusznie wspomina o lokalnym charakterze takich decyzji. Ideą, jaką pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku przyświecała twórcom reformy polskiego samorządu oraz systemu oświaty, było przekazanie prowadzenia szkół lokalnym społecznościom. W ciągu ostatnich lat samorządy zainwestowały ogromne środki w infrastrukturę oświatową, kształcenie nauczycieli oraz dodatkowe zajęcia. W opinii ekspertów zajmujących się edukacją działania mające na celu decentralizację oświaty były słuszne, a za dowód służyły m.in. znakomite wyniki polskich uczniów i uczennic w międzynarodowym badaniu PISA². Niebagatelne znaczenie ma także duże przywiązanie lokalnych społeczności do gminnych szkół, które nierzadko służą jako centra życia społecznego. Rzecznik pragnie przypomnieć, że kurator oświaty jest organem administracji rządowej, powoływanym i odwoływanym przez ministra na wniosek wojewody³. Odpowiadając za nadzór pedagogiczny na terenie całego województwa nie jest on w stanie w pełni angażować się w życie każdej szkoły lub placówki oświatowej.

W projekcie ustawy proponuje się wzmocnienie roli kuratora oświaty w postępowaniu konkursowym mającym na celu wybór kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki poprzez zwiększenie liczby przedstawicieli kuratorium w składzie komisji konkursowej (z trzech do pięciu) i tym samym zwiększenie liczby przysługujących im głosów w głosowaniu, jak również w sprawie powołania na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osoby niebędącej nauczycielem poprzez wprowadzenie obowiązku uzyskania jego pozytywnej opinii, a także umożliwienie kuratorowi wnioskowania do organu prowadzącego o odwołanie dyrektora szkoły lub placówki, który uchyla się od realizacji zaleceń wydanych w wyniku czynności nadzoru pedagogicznego, lub zawieszenie dyrektora szkoły lub placówki w sytuacji, gdy organ nadzoru pedagogicznego w ramach sprawowanego nadzoru stwierdzi uchybienia związane z zagrożeniem bezpieczeństwa

² D. Sześciło (red.) „Polska samorządów, Silna demokracja, skuteczne państwo”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, str. 46
<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorzadow.pdf> (dostęp w dniu 17.06.2021)

³ Art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.).

uczniów w czasie zajęć organizowanych przez szkołę. Nowe uprawnienia kuratora mają zagwarantować, że stanowisko dyrektora szkoły lub placówki będzie zajmowała osoba, która gwarantuje należyte wykonanie powierzanych jej zadań, ale również osoba, która swoją wiedzą, doświadczeniem i postawą umożliwi najlepsze funkcjonowanie i organizację pracy kierowanej przez nią szkoły lub placówki. Zdaniem Rzecznika proponowane zmiany w sposób znaczący zakłócają równowagę pomiędzy głosami przedstawicieli władzy samorządowej i centralnej. Niezrozumiała jest zwłaszcza zasada, że kuratorowi oświaty przysługuje pięć głosów, niezależnie od liczby przedstawicieli biorących udział w pracach komisji oraz możliwości dokonania przez nich oceny kandydata.

W projektowanej ustawie planuje się wprowadzić regulację, zgodnie z którą prace komisji konkursowej będą prowadzone, jeżeli w posiedzeniu weźmie udział co najmniej czterech przedstawicieli, w tym co najmniej jeden przedstawiciel organu prowadzącego szkołę lub placówkę i jeden przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny oraz przedstawiciel rady pedagogicznej lub rady rodziców. Istnieje jednak ryzyko, że takie rozwiązanie doprowadzi do marginalizacji organizacji związkowych. W przypadku powołania komisji czteroosobowej głos kuratora oświaty będzie decydujący, zatem będzie on mógł odrzucić każdy wybór lokalnej społeczności, który nie będzie mu z jakiś powodów odpowiadał. Uprzywilejowana pozycja kuratora oświaty sprawi, że trudno będzie mówić o relacjach partnerskich między organem prowadzącym a organem nadzoru pedagogicznego.

Szczególny sprzeciw budzi zapowiedź wprowadzenia szybkiej ścieżki odwoływania nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły lub placówki oraz innego stanowiska kierowniczego w szkole lub placówce. Kurator oświaty będzie mógł złożyć wniosek do organu prowadzącego szkołę o odwołanie dyrektora w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, jeśli dyrektor nie zrealizuje we wskazanym terminie zaleceń wynikających z przeprowadzonych czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego. Ma to nastąpić w ciągu 14 dni. W przeciwnym razie z upływem terminu wygaśnie powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki. Stwierdzenia wygaśnięcia powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki dokona organ sprawujący nadzór pedagogiczny, o czym niezwłocznie poinformuje organ prowadzący szkołę lub placówkę.

Z doświadczeń Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że zalecenia wydane przez kuratorów oświaty bywają trudne do realizacji z uwagi na duży stopień ogólności. Przykłady wydanych w ostatnim czasie zaleceń to: „Zagwarantować dzieciom i młodzieży prawo do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju oraz wychowania rozumianego jako wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, zgodnie z art. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, „Przestrzegać uprawnień rodzica do wychowania dziecka z uwzględnieniem jego przekonań i do wykonywania swojej władzy rodzicielskiej nad niepełnoletnim w procedurze postępowania rekrutacyjnego przy zapisach dziecka na egzamin wstępny – zgodnie z art. 48 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”⁴.

Zalecenia wynikające z przeprowadzonych czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego mogą dotyczyć każdego aspektu pracy szkoły, zaś zastrzeżenia bywają ujęte w sposób ogólnikowy. Budzi to obawy, że odwołanie dyrektora może nastąpić z dowolnego powodu. Jednocześnie odbiera się uprawnienia organom prowadzącym, gdyż nawet w przypadku braku ich zgody nastąpi zmiana na stanowisku dyrektora szkoły. Tak znacząca ingerencja w proces prowadzenia szkoły nie znajduje wystarczającego uzasadnienia, ponieważ sam autor projektu przyznaje, że „brak realizacji zaleceń przez dyrektorów szkół lub placówek oraz uniemożliwianie przeprowadzenia w szkole lub placówce niepublicznej czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego nie jest częstym zjawiskiem”.

Jednocześnie zamiarem ustawodawcy jest odebranie wójtom, burmistrzom lub prezydentom uprawnienia do odwołania dyrektora w przypadkach szczególnie uzasadnionych w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Konieczne będzie uzyskanie pozytywnej opinii kuratora oświaty lub ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, co postrzegane jest jako kolejny dowód na brak zaufania władz centralnych do samorządów. Ponadto kurator oświaty ma decydować o ostatecznym wyniku oceny pracy dyrektora szkoły oraz dyrektora placówki doskonalenia nauczycieli. Aktualnie należy wypracować porozumienie między kuratorem a wójtem, burmistrzem lub prezydentem, co pozwala na prowadzenie dialogu i osiągnięcie kompromisu.

⁴ Pismo Mazowieckiego Kuratora Oświaty do RPO z dnia 14 czerwca 2021 r. (znak: KPZ.571.124.2021.MD).

W projektowanej ustawie wprowadza się możliwość wydania przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny osobie prowadzącej niepubliczną szkołę lub placówkę polecenia niezwłocznego umożliwienia wykonania czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego w szkole lub placówce oraz określa się konsekwencje wynikające z braku realizacji tego polecenia. Ma to pozwolić kuratorom oświaty na skuteczne reagowanie na napotymane problemy uniemożliwiające wykonanie czynności nadzoru pedagogicznego w niepublicznej szkole (np. brak kontaktu z dyrektorem albo osobą prowadzącą szkołę, brak odpowiedzi na pisma, nieudostępnianie dokumentacji). **Konsekwencją niezrealizowania polecenia kuratora oświaty może być wykreślenie danej szkoły lub placówki z ewidencji**, a w przypadku niepublicznej szkoły artystycznej o uprawnieniach szkoły publicznej – cofnięcie tych uprawnień przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Proponowane rozwiązanie nadaje organowi nadzoru dominującą pozycję, zaś utrata statusu szkoły może stanowić sankcję nieproporcjonalną do zarzuconych zaniechań. Tak jak w przypadku odwołania dyrektora szkoły lub placówki, na obecnym etapie w projekcie ustawy nie przewidziano drogi odwoławczej. Jednoosobowy organ, którego działania mogą być uznaniowe lub obarczone błędem, ma zyskać ogromną władzę nad poszczególnymi szkołami, zaś jego decyzje nie będą mogły być skutecznie kwestionowane.

Projekt ustawy przewiduje także wprowadzenie możliwości złożenia przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny wiążącego wniosku do organu prowadzącego szkołę o zawieszenie dyrektora szkoły w pełnieniu obowiązków, przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, w sprawach niecierpiących zwłoki związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa uczniów w czasie zajęć organizowanych przez szkołę. W ocenie Rzecznika obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na skuteczne reagowanie w sytuacji, gdy zagrożone jest bezpieczeństwo uczniów w czasie zajęć szkolnych. W takich przypadkach konieczne jest zawiadomienie organów ścigania. Z uwagi na niejasność przepisów Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że minister odpowiedzialny za projekt ustawy powinien wyjaśnić, jakie sprawy niecierpiące zwłoki mogłyby uzasadniać zawieszenie dyrektora szkoły w pełnieniu obowiązków na wiążący wniosek kuratora.

Pomimo szczytnych zamierzeń przedstawionych w projekcie ustawy wydaje się, że celem ustawodawcy jest przede wszystkim większe zdyscyplinowanie dyrektorów szkół i placówek. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (projekt nr UD227) ma wprowadzić przepisy statuujące nowe czyny zabronione, dla wypełnienia rzekomej luki prawnej polegającej na braku podstawy prawnej do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób odpowiedzialnych za pracę jednostek organizacyjnych sprawujących pieczę nad małoletnimi – za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków w zakresie opieki lub nadzoru nad małoletnimi. Powstaje pytanie, czy obecnie obowiązujące przepisy faktycznie nie pozwalają na pociągnięcie do odpowiedzialności osób popełniających czyny zabronione. Należy mieć na uwadze to, że przyznanie nowych uprawnień urzędnikom oświatowym może wpłynąć negatywnie na ich odbiór w społeczeństwie. Rzecznik pragnie przypomnieć, że obowiązkiem kuratora oświaty jest udzielanie wsparcia nauczycielom i dyrektorom szkół, co będzie znacznie utrudnione, jeżeli funkcja ta zacznie być kojarzona głównie z kontrolą i karaniem.

Rzecznik Praw Obywatelskich z troską zauważa, że pomimo wcześniejszych negatywnych opinii powraca koncepcja wprowadzenia większego nadzoru nad zajęciami prowadzonymi 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. Zgodnie z projektowanymi regulacjami dyrektor szkoły lub placówki będzie miał obowiązek uzyskać pozytywną opinię kuratora oświaty lub specjalistycznej jednostki nadzoru. Nie później niż na dwa miesiące przed rozpoczęciem zajęć dyrektor będzie przekazywał organom nadzoru program zajęć oraz materiały wykorzystywane do realizacji programu zajęć, a także pozytywne opinie rady szkoły lub placówki i rady rodziców. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, a przed rozpoczęciem zajęć, dyrektor będzie obowiązany przedstawić rodzicom niepełnoletniego ucznia lub pełnoletniemu uczniowi pełną informację o celach i treściach realizowanego programu zajęć, a także pozytywną opinię kuratora oświaty lub specjalistycznej jednostki nadzoru, pozytywne opinie rady szkoły lub placówki i rady rodziców oraz materiały wykorzystywane do realizacji programu zajęć.

Zdaniem ministra projektowane rozwiązanie wpłynie na zwiększenie świadomości uczniów i rodziców o treściach zawartych w zaproponowanych programach. Rodzic, tak jak obecnie, będzie miał prawo do decydowania o udziale dziecka w zajęciach poprzez pisemną zgodę. Według założeń będzie mógł również zasięgać informacji o posiadanym przez osoby prowadzące zajęcia doświadczeniu zawodowym, kompetencjach i umiejętnościach. Z obowiązku uzyskania opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny będą jednak zwolnione zajęcia organizowane i realizowane w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

W praktyce proponowane w projekcie ustawy procedury zdeorganizują pracę szkół i doprowadzą do ograniczenia liczby zajęć organizowanych w szkołach. Już teraz można zaobserwować mrozący efekt kontroli przeprowadzanych w szkołach w związku z określonymi projektami edukacyjnymi i społecznymi podejmowanymi przez szkoły. Dotyczy to zwłaszcza tematów, które przez osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu oświaty odbierane są jako kontrowersyjne. Rzecznik Praw Obywatelskich wciąż otrzymuje sygnały od młodych obywateli, że brakuje im w szkołach edukacji antydyskryminacyjnej, obywatelskiej czy klimatycznej. Chociaż rodzice często podzielają poglądy swoich dzieci w tym zakresie, to kurator oświaty będzie miał decydujący wpływ na to, czy dana organizacja lub stowarzyszenie będzie mogła wykonywać swoje statutowe zadania. Może to mieć negatywny wpływ na prawo do nauki, a także na prawo rodziców do wychowywania swoich dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Już dzisiaj muszą oni wyrazić zgodę na udział swoich dzieci w dodatkowych zajęciach, zatem dodatkowa ingerencja kuratorów oświaty może budzić ich sprzeciw.

Działalność organizacji i stowarzyszeń edukacyjnych stanowi cenne uzupełnienie pracy szkół. Urozmaicają one życie szkolne, czynią naukę ciekawszą, wspierają rozwój uczniów i uczennic, zachęcają ich do dalszych poszukiwań. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, niesprawiedliwe i niepotrzebne jest budowanie wokół ich działań atmosfery podejrzliwości. Wymaganie od trenerów i instruktorów podawania z dużym wyprzedzeniem wszystkich materiałów osądowi kuratora może wpłynąć negatywnie na ich pracę, osłabiając motywację i zmniejszając zaangażowanie. Może być także odbierane jako wyraz nieufności co do ich zamiarów i kompetencji. Skuteczność i sens tak drobiazgowej

kontroli treści budzi wątpliwości z uwagi na ogromną liczbę szkół, jakie podlegają nadzorowi poszczególnego kuratora, oraz co za tym idzie, realnych możliwości organu rzetelnej oceny wszystkich przedstawianych mu materiałów.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na fakt, że w niektórych systemach oświaty krajów rozwiniętych nadzór pedagogiczny jest ograniczony, zaś szkoły cieszą się dużą swobodą. W podawanej jako wzór do naśladowania Finlandii system edukacji jest zdecentralizowany, kuratoria oświaty nie istnieją, a władze publiczne zrezygnowały z przeprowadzania wizytacji w szkołach. Na poziomie krajowym ewaluacja ukierunkowana jest głównie na ocenę realizacji celów zawartych w krajowej polityce edukacyjnej oraz w krajowych podstawach programowych. Na poziomie lokalnym i regionalnym ewaluacja może koncentrować się na ocenie dostępności edukacji, finansowej odpowiedzialności instytucji edukacyjnych oraz realizacji lokalnej polityki w dziedzinie edukacji i kultury. Oceniany jest również stopień realizacji zasady równości i bezpieczeństwa w edukacji⁵. Celem ewaluacji nie jest szukanie uchybień, ale stała poprawa jakości nauczania.

Tymczasem autor projektu ustawy uważa, że „z przepisów Konstytucji RP nie wynika, aby sprawami dotyczącymi oświaty czy edukacji publicznej musiał zajmować się samorząd terytorialny, a w szczególności sprawami dotyczącymi: wyboru dyrektora, zawieszenia dyrektora, odwołania dyrektora czy wyboru określonej liczby członków komisji konkursowej wyłaniającej kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki”. Projektodawca w istocie podważa więc zasadę ustrojową, według której urząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) oraz to, że przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto z art. 4 ust. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) wynika, że generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innym organom władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.

⁵ D. Dziewulak, „Polityka Oświatowa. Przegląd ekspertyz z wybranych obszarów oświatowych (lata 2008–2018)”, Warszawa 2020, s. 194.

W świetle powyższych rozwiązań ustrojowych nie ulega wątpliwości, że realizując zadania własne i na własną odpowiedzialność w sprawach edukacji publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.; art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.) samorząd terytorialny musi mieć także zapewniony realny wpływ na obsadę kierownictwa placówek edukacyjnych realizujących te zadania.

Sprawy dotyczące edukacji publicznej, wskazane jako zadania własne jednostek samorządu terytorialnego⁶, nie powinny ograniczać się jedynie do podstawowego administrowania. **Konieczne jest zapewnienie szkołom pewnej swobody, tak aby miały one poczucie sprawczości i podmiotowości.** Ograniczenie dotychczasowych uprawnień samorządów w dziedzinie edukacji powinno być oparte na solidnych podstawach, co w niniejszej sprawie w projekcie ustawy nie zostało dowiedzione. Proponowane zmiany są sprzeczne z postulatami, które od lat formułowane są przez środowiska oświatowe, a wśród których znajduje się realne usamorządowanie i upodmiotowienie szkoły, w szczególności większa autonomia w sferze treści i programów nauczania⁷. Dalsza centralizacja systemu oświaty może doprowadzić do wzrostu liczby rodziców, którym szkoły niepubliczne lub zagraniczne wydadzą się bardziej atrakcyjnym wyborem. Zauważyć jednak trzeba, że na naukę ucznia w takich szkołach stać jednak wyłącznie rodziców majątnych.

Jak wskazano w informacji o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie ustawy, kurator oświaty ma ustawowy obowiązek współdziałania z innymi organami i organizacjami w sprawach dotyczących warunków rozwoju dzieci i młodzieży oraz wspierania nauczycieli, szkół i ich organów prowadzących. Zbyt często jednak działania podejmowane przez kuratorów skoncentrowane są głównie na nieprawidłowościach. Zdaniem Rzecznika należy dążyć do tego, aby rola kuratora postrzegana była jako prawdziwe wsparcie w rozwoju szkoły. Pierwsze reakcje osób

⁶ Art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.).

⁷ D. Sześciło (red.), „Polska samorządów, Silna demokracja, skuteczne państwo”, s. 53.

zarządzających szkołami świadczą o tym, że proponowane zmiany mogą dodatkowo pogorszyć obecny stan rzeczy⁸.

Kierunek proponowanych zmian budzi zdziwienie w obliczu faktu, że jednocześnie planowana jest rezygnacja z przeprowadzania ewaluacji. W uzasadnieniu projektu nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1551)⁹ stwierdzono: „W opinii środowisk i osób związanych z nadzorem pedagogicznym korzyści z realizacji tej formy nadzoru pedagogicznego są niewspółmierne do nakładu czasu i pracy koniecznych do przeprowadzenia badania ewaluacyjnego. Ewaluacja jest czasochłonna i generuje „biurokrację”, gdyż pomimo faktu, że przepisy prawa nie wymagają tworzenia na potrzeby ewaluacji żadnej dodatkowej dokumentacji, to w szkołach – w związku z ewaluacją, w szczególności ewaluacją wewnętrzną – często tworzone są dodatkowe sprawozdania, opracowania czy też zestawienia mające potwierdzić działania szkoły lub placówki w danym zakresie”. Pomimo czasochłonności ewaluacja służyła poprawie jakości nauczania. Można założyć, że zastąpienie ewaluacji kontrolami, wbrew deklaracjom ministra, nie zlikwiduje w szkołach problemu uciążliwej i niepotrzebnej biurokracji.

Zdaniem Rzecznika istnieje ryzyko, że ograniczanie działalności organizacji i stowarzyszeń, zapowiedzi zawieszania i usuwania dyrektorów po niewykonaniu zaleceń kuratora, a nawet groźby sankcji karnych, przyniosą negatywne efekty w postaci zaniechania w szkołach wszelkich dodatkowych aktywności i unikania wychodzenia poza bezpieczne schematy. W tym miejscu Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przypomnieć Panu Ministrowi wnioski z raportu opracowanego w 2018 r. na zlecenie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, według którego polski system oświaty nie sprzyja kreatywności. Dzieje się tak m.in. dlatego, że premiuje posłuszeństwo i podporządkowanie, nie zaś niezależność i rozmach w poznawaniu świata¹⁰. Według autorów raportu szkoły powinny w szerszym zakresie zachęcać uczniów do inicjowania działań związanych z organizacją procesów edukacyjnych, wspierać ich w realizacji

⁸ <https://publicystyka.ngo.pl/organizacje-protestuja-przeciw-zmianom-w-prawie-oswiatowym-dolacz-sie>

⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki zmieniające rozporządzenie w sprawie nadzoru pedagogicznego, projekt z dnia 25 maja 2021 r.

¹⁰ Raport „Szkoła dla Innowatora: kształtowanie kompetencji proinnowacyjnych”, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/raport-szkola-dla-innowatora-ksztaltowanie-kompetencji-proinnowacyjnych>, Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Kalisz 2018, s. 144.

projektów i poszukiwaniu partnerów, którzy umożliwią niebanalne i nieschematyczne rozwiązania dydaktyczne. Wśród rekomendacji znalazła się również decentralizacja w ramach ogólnych wytycznych szkoły¹¹.

Jak czytamy w projekcie ustawy, „niezmiennie istotne jest poprawianie warunków funkcjonowania szkół i placówek, co pozytywnie wpłynie na rozwój uczniów i wychowanków.” W uzasadnieniu projektu wskazano na „liczne sygnały od kuratorów oświaty, rodziców, nauczycieli oraz związków zawodowych zrzeszających nauczycieli, dotyczące działań niezgodnych z przepisami prawa”, które mają usprawiedliwiać wzmocnienie nadzoru. Na podstawie wyników interwencji, podczas których Rzecznik utrzymywał stałe kontakty z organami nadzoru pedagogicznego, uważa on jednak, że obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają kuratorom oświaty właściwe wykonywanie zadań. Istnieją poważne wątpliwości, czy po roku zdalnego nauczania większa ingerencja kuratorów oświaty w życie szkół stanowi właściwą odpowiedź na problemy doświadczane przez uczniów i wychowanków oraz ich nauczycieli.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), Rzecznik przedstawia powyższe uwagi, jednocześnie apelując do Pana Ministra o odstąpienie od kontynuacji prac nad przedstawionym projektem nowelizacji ustaw.

Rzecznik Praw Obywatelskiej zauważa skalę protestu w środowiskach oświatowych, wywołanego zapowiedziami wzmocnienia roli organów nadzoru. Po niezwykle trudnym roku pandemii, kiedy to polskie szkoły musiały zmierzyć się z szeregiem wyzwań, zasługują one na życzliwe podejście oraz spokój, sprzyjający refleksji nad pożądanym kierunkiem zmian. Celem powinna być szkoła bardziej demokratyczna, kreatywna, odważna w swoich działaniach, a także przyjazna dla wszystkich osób pracujących na rzecz poprawy jakości nauczania. Kluczowe jest również to, aby obywatelom zapewniano w dalszym ciągu możliwość pełnienia ważnej roli w tworzeniu systemu oświaty. Rzecznik uprzejmie prosi Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w sprawie.

¹¹ *Ibidem*, s. 152 i 154.

Z poważaniem
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Pan Jarosław Gowin
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
ePUAP

2. Pan Piotr Gliński
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Sportu
ePUAP

OPINIA PRAWNA

**dotycząca wybranych zmian przewidzianych w projekcie ustawy o zmianie ustawy –
Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw**

Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna sp. k.

ul. Strusia 10, 60-711 Poznań

Poznań, dnia 6 grudnia 2021 r.

I. Zleceniodawca

Opinię sporządzono na zlecenie Związku Miast Polskich (dalej także jako: *Zleceniodawca*) przez prof. UAM dr. hab. Krystiana M. Ziemińskiego oraz dr. Adriana Misiejko – prawników w Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna sp. k. w Poznaniu (dalej jako: *Opiniujący*).

II. Przedmiot Opinii

Przedmiotem niniejszej opinii (dalej: *Opinia*) jest ocena wybranych postanowień projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 listopada 2021 r., druk nr 1812 Sejmu IX kadencji (dalej także jako: Projekt ustawy bądź Projekt) w kontekście jego wpływu na wykonywanie zadań własnych przez gminy w zakresie:

- 1) zasad powierzania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki, a także odwoływania dyrektora oraz wygaszania powierzenia stanowiska;
- 2) likwidacji szkół lub placówek, dla których organem prowadzącym jest gmina.

III. Podstawa prawna

Niniejszą *Opinię* przygotowano uwzględniając następujące akty prawne:

1. Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwaną dalej: „Konstytucją RP”;
2. Europejską Kartę Samorządu Lokalnego sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), zwaną dalej: „EKSL” albo „Kartą”;
3. ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), zwaną dalej: „u.s.g.”;
4. ustawę z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.), zwaną dalej: „Prawem oświatowym”.

Opinia uwzględnia stan prawny na dzień 1 grudnia 2021 r.

IV. Zastrzeżenia

1. Argumentacja zawarta w treści *Opinii* stanowi wyłącznie uzasadnienie tez i wniosków wynikających bezpośrednio z przedmiotu *Opinii* i nie może być oceniana i powoływana w oderwaniu od całości treści *Opinii*, w szczególności w kontekście próby udzielenia odpowiedzi na ewentualne pytania dodatkowe związane z jej przedmiotem.
2. Ocena zmian dotyczących sprawowania nadzoru pedagogicznego została ograniczona do nadzoru sprawowanego przez kuratora oświaty.

V. Tezy

Projekt ustawy bez uzasadnionych podstaw:

- 1) zakłada pozbawienie gmin samodzielności w kluczowych elementach zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej;
- 2) zawiera postanowienia rażąco sprzeczne z art. 171 Konstytucją RP oraz art. 8 EKSL, w szczególności w zakresie, w jakim kreują kuratora oświaty na organ nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz umożliwiają mu ingerencję na podstawie niedookreślonych przesłanek, także wykraczających poza zgodność działań organów samorządu z prawem;
- 3) nie przewiduje dla gmin rekompensaty związanej ze zmianą zakresu ich kompetencji dotyczącej możliwości likwidacji szkół i placówek.

VI. Analiza prawna

1. Wprowadzenie

Do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, datowany na dzień 30 listopada 2021 r. (druk nr 1812 Sejmu IX kadencji). Zawiera on szereg istotnych zmian dotyczących wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu edukacji publicznej.

Za najważniejsze zmiany należy uznać:

- 1) ograniczenie wpływu gmin na skład komisji konkursowej w przedmiocie wyboru osoby na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki poprzez zwiększenie liczby przedstawicieli kuratora w składzie komisji;
- 2) przyznanie kuratorowi uznaniowej kompetencji do oceny realizacji zaleceń wydawanych w ramach nadzoru pedagogicznego, wynik której według uznania kuratora może prowadzić do przymusowego odwołania dyrektora albo wygaśnięcia powierzenia mu tego stanowiska;
- 3) wprowadzenie nieostrych kryteriów likwidacji szkół lub placówek, co wobec obowiązku uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty (*de facto* jego zgody na likwidację) pozwala organowi administracji rządowej kierować się niesprecyzowanymi w prawie przesłankami utrudniając, a nawet wykluczając możliwość sprawowania odpowiedniej kontroli sądowej nad jego działaniami.

Projekt ustawy został negatywnie zaopiniowany przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Mając na uwadze zakres i charakter zmian należy ocenić je w kontekście konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych regulacji dotyczących wykonywania zadań własnych przez samorząd terytorialny oraz związanego z tym nadzoru.

2. Konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe aspekty nadzoru nad samorządem terytorialnym

Konstytucja RP oraz EKSL precyzują ramy, w których ustawodawca może określać zasady wykonywania zadań publicznych przez gminę oraz zasady sprawowania nadzoru nad tą działalnością.

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Natomiast art. 166 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

Oznacza to, że Konstytucja RP wprost przewiduje możliwość i obowiązek ustawowego określenia sposobu wykonywania zadań wyłącznie w odniesieniu do zadań zleconych. Dopuszcza się co prawda precyzowanie zasad wykonywania zadań własnych, ale z poszanowaniem gwarancji należnych samorządowi terytorialnemu (w tym w szczególności zapewnienia mu samodzielności ich realizacji)¹. Zgodnie z art. 4 ust. 3 EKSL 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. Stosownie do jednego z wyroków Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że ustawodawca nie ma dowolności przy określaniu charakteru zadań samorządu terytorialnego. Naruszenie przez ustawodawcę reguł wynikających z Konstytucji RP może być równoznaczne z utratą przez te zadania charakteru zadań własnych², co stanowi rażące naruszenie zasad decentralizacji oraz pomocniczości³. Niezbędna jest zatem, zgodnie z zasadą pomocniczości oraz w świetle zasady proporcjonalności, szczegółowa ocena przesłanek i przedmiotu wprowadzania kolejnych zmian w sposobie wykonywania zadań własnych. Jasno wynika z tego, że Konstytucja RP ogranicza swobodę ustawodawcy w omawianym zakresie.

Szczególną uwagę zwrócić należy na brzmienie preambuły EKSL oraz jej art. 4 ust. 4 i 5. Wynika z nich wprost, że organy samorządu korzystają z szerokiej samodzielności (określanej w Karcie wręcz jako „autonomia”) w zakresie sposobów realizacji ich kompetencji oraz środków niezbędnych do realizacji zadań, a 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. Natomiast w przypadku delegowania⁴ kompetencji społecznościom

¹ P. Czarny, Art. 166 [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021, SIP Lex, pkt 2.

² Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK-A 2006/7/86, pkt III.2 uzasadnienia.

³ Zob. również uwagi I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. ..

⁴ W EKSL w ten sposób określa się zadania, które w polskim porządku prawnym oznaczono jako „zlecone”.

lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej (zadania zlecone), powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych.

Zasadą jest zatem „całkowitość i wyłączność” kompetencji społeczności lokalnych przy realizacji zadań własnych, ograniczenie których możliwe jest wyłącznie w przypadkach uzasadnionych szczególnymi przesłankami. Natomiast w przypadku zadań „delegowanych” (zleconych) pewne dopuszczono ograniczanie swobody działań. **Skoro zatem zadania z zakresu edukacji stanowią zadania własne, to zasadą jest całkowitość i wyłączność kompetencji organów samorządu terytorialnego oraz pełna samodzielność ich realizacji.**

Ustawodawca może co prawda określać sposób wykonywania przez samorząd zadań własnych, ale musi wynikać to z konieczności ochrony odpowiednio istotnych wartości przy poszanowaniu samodzielności samorządu terytorialnego. Ingerencja w samodzielność uzasadniona musi być ochroną istotnych wartości, co jednak nie może stanowić pretekstu do nadmiernego ograniczania, czy wręcz pozbawiania go możliwości wykonywania zadań na własną odpowiedzialność. Szczególnie krytycznie należy ocenić sytuacje, w których przepisy ustaw umożliwiałyby ingerencję arbitralną, tj. pozwalającą organowi administracji rządowej na nieuzasadnione (bądź dokonywane w oparciu o nie dość jednoznacznie sprecyzowane czy wręcz arbitralne przesłanki) wpływanie na działania samorządu terytorialnego i różnicowanie traktowania poszczególnych jednostek, zwłaszcza co do zakresu i sposobu ingerencji w ich samodzielność⁵. Należy ograniczyć ryzyko powstania sytuacji, w których szeroko rozumiane przepisy kompetencyjne mogłyby stać się narzędziem nieuzasadnionego nacisku na samorząd terytorialny. Tego wymagają nie tylko konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego, ale wynika to już z samych zasad demokratycznego państwa prawnego oraz legalizmu, wyrażonych w art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny wskazał: „Badanie zatem, czy ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna, sprowadza się do odpowiedzi na pytania: czy 1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (celowa); czy 2) regulacja ta jest niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; czy 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (por. orzeczenie TK z 23

⁵ Zob. uwagi zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK 1998/3/31, zgodnie z którym przepisy o nadzorze nad samorządem muszą być sformułowane na tyle precyzyjnie, by nie mogły być stosowane rozszerzająco.

października 1996 r., sygn. akt K. 1/96)”⁶. Do tej konstrukcji – jako swoistego testu konstytucyjności ingerencji w gwarantowane uprawnienia nie tylko jednostek, ale także samorządu terytorialnego – należy odwoływać się każdorazowo wkraczając w zakres ich praw i obowiązków. Należy zatem stwierdzić, że test proporcjonalności powinien być odpowiednio stosowany również przy ocenie stopnia ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności samorządu terytorialnego (z uwzględnieniem charakteru tej ostatniej).

Powyższe uwagi ściśle łączą się z zagadnieniem sprawowania nadzoru nad realizacją zadań gminy w zakresie edukacji, które należą do jej zadań własnych. Należy podkreślić, iż choć Trybunał Konstytucyjny dopuścił sprawowanie w pewnym zakresie nadzoru pedagogicznego nad wykonywaniem tych zadań przez gminę⁷, to nie można zgodzić się z poglądem, który najwyraźniej przyjmują Autorzy Projektu, by ustawy mogły w dowolnym zakresie kształtować kompetencje kuratora oświaty, bezpodstawnie kwalifikując wszelkie jego działania, jako objęte zakresem nadzoru pedagogicznego.

Podkreślić należy, że art. 171 ust. 2 Konstytucji RP wymienia organy nadzoru nad samorządem terytorialnym, wskazując Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe. W drodze wyjątku kompetencje nadzorcze powierzono Sejmowi (art. 171 ust. 3 Konstytucji RP) w zakresie, w jakim może on rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego. Należy podkreślić tą ostatnią okoliczność – ustawa zasadnicza wprost określając kompetencje nadzorcze Sejmu, jako organu władzy ustawodawczej, stanowi jasny przekaz ze strony ustrojodawcy: „[...] w drodze ustawy nie można tworzyć kolejnych organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, a znajdujące podstawę w zastanym prawie materialnym uprawnienia nadzorcze innych organów należy uznać za sprzeczne z Konstytucją”⁸. Tym samym za niekonstytucyjne uznać należy nie tylko powierzanie kompetencji nadzorczych innym organom, ale także dopuszczenie możliwości przekazywania przez organy nadzoru swoich kompetencji, ale także przewidywanie przez ustawodawcę, że inne organy działać będą w imieniu czy też w ramach kompetencji organów nadzoru.

⁶ Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK 1998/3/31.

⁷ Wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00, OTK-A 2002/3/30. Należy podkreślić, że przedmiotem wniosku rady gminy o zbadanie przepisów dotyczących „pozytywnej opinii” kuratora oświaty z Konstytucją RP nie była ich zgodność z art. 171 Konstytucji RP. Trudno ocenić jak mogłoby kształtować się rozstrzygnięcie, gdyby wniosek został rozszerzony.

⁸ Z. Niewiadomski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011, s. 203, SIP Legalis.

Autorzy Projektu ustawy stwierdzają, że w Konstytucji RP została dostrzeżona waga nadzoru pedagogicznego nad szkołami, w tym potrzeba ustawowego określenia jego zasad⁹. Nie wspominają jednak, że ustawa zasadnicza o nadzorze pedagogicznym wspomina jedynie w art. 70 ust. 3, tj. w przepisie poświęconym szkołom niepublicznym. Nie ma w tym nic zaskakującego, że państwo zastrzega sobie pewne kompetencje w tym zakresie. Nie można jednak z brzmienia art. 70 ust. 3 Konstytucji RP konsekwencji sprzecznych z art. 171 Konstytucji RP – odnoszą się one do różnych zagadnień. Pierwszy z przepisów reguluje sprawy związane z oświatą niepubliczną, drugi – kwestie nadzoru nad wykonywaniem zadań własnych przez samorząd terytorialny, w tym w zakresie zadań związanych z edukacją publiczną. Sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad szkołami publicznymi, prowadzonymi przez gminy, musi uwzględniać konstytucyjne ramy nadzoru nad samorządem terytorialnym.

W świetle powyższego kategorycznie stwierdzić należy, że kurator nie jest konstytucyjnym organem nadzoru nad samorządem terytorialnym, a żaden z przepisów Konstytucji RP nie przewiduje, by ustawodawca mógł wyposażać w kompetencje ściśle nadzorcze organy nawet hierarchicznie, bądź w inny sposób, podporządkowane organom nadzoru. Prowadziłoby to do faktycznego poszerzenia katalogu organów nadzoru w sposób rażąco uchybiający Konstytucji.

Nawet jeżeli wbrew powyższym uwagom dopuścić przyznanie kuratorowi pewnych uprawnień „nadzorczych” względem samorządu terytorialnego i jego jednostek organizacyjnych (szkół i placówek), to musiałyby mieć one charakter wyjątkowy i nie mogłyby determinować sposobu wykonywania zadań własnych (tj. ograniczać jego samodzielności). Tymczasem **już wstępna analiza Projektu prowadzi do wniosku, że celem jego Autorów jest uczynienie kuratora oświaty kolejnym, konstytucyjnie nieprzewidzianym, organem nadzoru nad samorządem terytorialnym.**

Konstytucja RP w art. 171 ust. 1 jednoznacznie określa, że w polskim porządku prawnym działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Ustawodawca świadomie zrezygnował ze stosowania kryterium celowości nawet w odniesieniu do zadań zleconych¹⁰. Tym bardziej dotyczy to zadań własnych, do których należą zadania gminy z zakresu edukacji publicznej. Jest to rozwiązanie zgodne z art. 8 EKSL, który

⁹ Strona 1 uzasadnienia Projektu ustawy.

¹⁰ Zob. Z. Niewiadomski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 206.

w zakresie zadań własnych dopuszczającym sprawowanie nadzoru wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Trzeba jednak jednoznacznie podkreślić, że samo ujęcie w przepisach prawa jakichkolwiek regulacji jako podstawy sprawowania nadzoru nie oznacza, że będzie to nadzór prowadzony z punktu widzenia kryterium legalności jako jedyne dopuszczalne w świetle art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z zasadą praworządności każde działanie organów państwa, w tym nadzorczych, wymaga wyraźnych podstaw prawnych. Dotyczy to także działań nadzorczych z punktu widzenia celowości, rzetelności czy gospodarności. Nie oznacza to jednak, że ujęcie w ustawach podstaw prawnych do sprawowania np. nadzoru celowościowego czyni sprawowany na tej podstawie nadzór nadzorem z punktu widzenia legalności.

Przeświadczenie o możliwości obejścia konstytucyjnej zasady sprawowania nadzoru wyłącznie z punktu widzenia legalności, drogą wprowadzania do ustaw kryteriów o charakterze celowościowym, na dodatek na tyle niesprecyzowanych, że dających organom nadzoru możliwość uznaniowego wkraczania w swobodę działań samorządu, nie może stanowić uzasadnienia dla wprowadzania projektowanych niezgodnych z Konstytucją zmian. Ujmowanie w przepisach prawa kryteriów dopuszczających sprawowanie nadzoru celowościowego nie zmienia jego istoty, a zwłaszcza nie czyni zeń nadzoru z punktu widzenia legalności, a wszelkie takie zabiegi w kontekście samorządu stanowią wprost rażące uchybienie art. 171 ust. 1 Konstytucji oraz art. 8 ust. 2 EKSL.

Podkreślenia wymaga nadto, że w świetle art. 8 ust. 3 EKSL nadzór nad społecznościami lokalnymi ma być sprawowany z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu nadzoru a znaczeniem interesów, które ma on chronić (np. w związku z doniosłością stwierdzonych naruszeń prawa). Jest to dyrektywa w pierwszej kolejności skierowana do ustawodawcy zobowiązując go do stanowienia przepisów dotyczących nadzoru w taki sposób, by owa proporcjonalność w stosowaniu środków nadzoru została zagwarantowana.

Ustanawiając regulacje dotyczące nadzoru nie można abstrahować od podstawowych założeń ustroju państwa. Zgodnie Preambułą Konstytucji RP prawa podstawowe państwa są oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, **współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot**. Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Tym samym regulacje dotyczące nadzoru powinny spełniać nie tylko minimalne wymagania płynące z art. 166 i 171 Konstytucji RP, ale

także mieć możliwie najmniej uciążliwy charakter , gwarantując realizację m.in. zasad decentralizacji oraz pomocniczości. Przypomnieć należy tutaj preambułę do EKSL, na mocy której jej sygnatariusze uznali, iż realizacja wartości wynikających z EKSL jest możliwa wyłącznie przy założeniu, że lokalne społeczności wyposażone są w organy decyzyjne i korzystają wręcz z szerokiej autonomii w zakresie przyznanych im kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji zadań. Wskazuje to wyraźnie na wartości i kierunki działania, które ustawodawca jest obowiązany uwzględniać przy stanowieniu prawa dotyczącego samorządu terytorialnego.

Nie można także abstrahować od brzmienia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Oznacza to m.in., że sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym musi podlegać weryfikacji przez właściwe sądy. W konsekwencji kompetencje organów nadzoru oraz przesłanki ich wykonywania powinny być sformułowane w taki sposób, aby sąd rzeczywiście mógł ocenić ich zrealizowanie, bądź naruszenie. Ustanowienie kryteriów ogólnikowych, pozostawiających organom nadzoru dyskrecjonalne, czy wręcz uznaniowe działania legitymizuje arbitralność działań nadzoru, czyniąc konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego fikcją.

W tak zarysowanym kontekście należy dokonać oceny kluczowych elementów Projektu ustawy.

3. Kompetencje kuratora oświaty w zakresie powoływania i odwoływania dyrektorów szkół i placówek

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przy realizacji ich zadań przejawia się m.in. w procedurze powoływania i odwoływania osób na stanowiska dyrektorów szkół i placówek stanowiących gminne jednostki organizacyjne. To dyrektorzy szkół dysponują kluczowymi kompetencjami związanymi z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych gmin, którymi kierują. Marginalizowanie wpływu gminy na powierzenie lub odwołanie ich ze stanowiska stanowi istotne ograniczanie jej samodzielności.

Projekt ustawy wzmacniając rolę kuratora oświaty przy powoływaniu i odwoływaniu dyrektorów, w konsekwencji – istotnie ogranicza w tym zakresie rolę gminy.

Stosownie do Projektu, do ściśle nadzorczych kompetencji kuratora (o charakterze personalnym, determinujących sposób wykonywania zadań własnych) miałyby należeć kompetencja, o której mowa w przypadkach określonych projektowanym art. 55 ust. 6a-6h Prawa oświatowego.

Wprowadzenie tych zmian oznaczałoby, że kurator w pewnych sytuacjach mógłby decydować o wygaśnięciu powierzenia stanowiska dyrektora szkoły. W przypadku wydania przez nauczycieli działających w trybie art. 60 ust. 8 Prawa oświatowego zaleceń związanych ze sprawowaniem nadzoru pedagogicznego, dyrektor, (po ewentualnym wyczerpaniu procedur określonych art. 55 ust. 5 a więc zgłoszeniu zastrzeżeń do kuratora jako organu nadzoru pedagogicznego) ma bezwzględny obowiązek ich wykonania pod rygorem możliwości wystąpienia przez kuratora do organu prowadzącego szkołę lub placówkę z wnioskiem o jego odwołanie (w każdym czasie roku szkolnego) i to bez wypowiedzenia. Organ wykonawczy gminy, jako prowadzący szkołę zobowiązany byłby wówczas (projektowany art. 55 ust. 6e) do odwołania dyrektora ze wskazanym powyżej skutkiem w terminie nieprzekraczającym 14 dni. Konsekwencją nieodwołania dyrektora byłoby wygaśnięcie powierzenia stanowiska (projektowany art. 55 ust. 6f). Podkreślić należy, że to kurator decydowałby zarówno w przedmiocie zasadności wydanych zaleceń a także oceny ich niewykonania oraz stwierdzałby wygaśnięcie powierzenia stanowiska dyrektora (projektowany art. 55 ust. 6g).

Stwierdzić należy, że **przepisy Prawa oświatowego nie precyzują jednoznacznie, co może być przedmiotem zaleceń**¹¹. Co prawda łączone mają one być z nadzorem pedagogicznym, ale ustawodawca pozostawił otwarty katalog spraw, których mogą dotyczyć. W doktrynie stwierdzono, że w dotychczas obowiązującym stanie prawnym zalecenia: „stanowią wyłącznie **wyraz stanowiska organu sprawującego nadzór pedagogiczny**, jednak nie mogą być traktowane jako rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach szkoły (placówki) oraz jej organu prowadzącego. Nie można zatem uważać, że kształtują one sytuację prawną adresata, mimo że wywołują określone skutki prawne”¹². Mogą być one ewentualnie podstawą do skorzystania z odrębnie określonych kompetencji.

Mimo zmiany charakteru prawnego zaleceń, w projekcie nie doprecyzowano, że ich przedmiotem mogą być wyłącznie kwestie oceny zgodności działań dyrektora z prawem. Oznacza to, że w kontekście projektowanych art. 55 ust. 6a-6h Prawa oświatowego nie

¹¹ Por. M. Pilich, *Art. 55 [w:] Prawo oświatowe. Komentarz*, WKP 2021, SIP Lex, pkt 3.

¹² M. Pilich, *Art. 55 [w:] Prawo oświatowe...*, pkt 19.

zagwarantowano spełnienia wymogu sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem¹³. **Niejednoznaczność kryteriów ingerencji jest już sama w sobie wadą przedmiotowego Projektu ustawy, potęgowaną potencjalną, bardzo daleko idącą konsekwencją prawną w postaci pozbawienia dyrektora stanowiska *de facto* według uznania kuratora.**

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w kontekście oceny zgodności przepisów ustaw regulujących samorząd terytorialny z Konstytucją RP: „Badanie zatem od strony formalnej [konstytucyjności legalności regulacji ustawowych – uwaga *Opiniujących*] dotyczy nie tylko zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności gminy, jako jednostki podstawowej samorządu, lecz także tego, by przepisy owe charakteryzowały się w dostatecznym stopniu precyzją i zupełnością sformułowań - tak, by ograniczenia samodzielności gmin nie mogły być interpretowane rozszerzająco”¹⁴.

Tymczasem w przypadku przyjęcia proponowanego w Projekcie ustawy zakresu i sposobu wykonywaniu nadzoru sprawowanego przez kuratora jako organu sprawującego nadzór pedagogiczny powstałaby możliwość kierowania do dyrektora poleceń dotyczących sposobu realizowania zadań. Jest to równoznaczne ze sprawowaniem nadzoru hierarchicznego, charakterystycznego w administracji scentralizowanej, a co do istoty wykluczonego w przypadku podmiotów zdecentralizowanych, a takimi są przecież samorządy i ich jednostki organizacyjne. To właśnie w strukturze hierarchicznie podporządkowanej niedostosowanie się organu podległego do poleceń organu nadrzędnego może skutkować odwołaniem ze stanowiska.

Trzeba przy tym zauważyć, że **kurator oświaty w obowiązującym stanie prawnym ma kompetencje do wydawania poleceń, jeżeli doszło do naruszenia niektórych przepisów oświatowych (w tym rozporządzeń)¹⁵. Prowadzi to do wniosku, że dotychczasowe zalecenia**

¹³ W świetle brzmienia art. 55 ust. 1 i 2 Prawa oświatowego nie można zagwarantować, że zalecenia będą obejmować wyłącznie kwestie zgodności działań samorządu terytorialnego z prawem.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK 1998/3/31.

¹⁵ Zgodnie z art. 56 ust. 1 Prawa oświatowego jeżeli szkoła lub placówka albo organ prowadzący prowadzi działalność z naruszeniem przepisów niniejszej ustawy lub ustawy o systemie oświaty albo rozporządzeń wydanych na ich podstawie, organ sprawujący nadzór pedagogiczny może polecić, w drodze decyzji, usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie, z zastrzeżeniem ust. 7. Zgodnie z art. 56 ust. 3 Prawa oświatowego jeżeli dyrektor szkoły lub placówki nie usunie w wyznaczonym terminie uchybień, o których mowa w art. 56 ust. 1 Prawa oświatowego, nie opracuje lub nie wdroży w określonych w harmonogramie terminach programu poprawy efektywności kształcenia lub wychowania 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 z końcem albo w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Wniosek złożony w tej sprawie przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny jest wiążący dla organu prowadzącego szkołę lub placówkę. Natomiast art. 56 ust. 6 Prawa oświatowego stanowi, że 6. jeżeli szkoła lub placówka prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego, a także sama jednostka samorządu terytorialnego, nie usunie uchybień,

(w formie dopuszczonej obecnie obowiązującym prawem), w przypadku przyjęcia Projektu ustawy, stanowią *de facto* polecenia, których niewykonanie umożliwi ingerencję w funkcjonowanie samorządu terytorialnego i to ze względu na kryteria inne niż legalność bądź też na podstawie niejednoznacznych podstaw prawnych.

Co więcej projektowane zmiany skutkować będą trudnościami z określeniem czy czynność kuratora stanowiąca podstawę wygaśnięcia powierzenia stanowiska dyrektora może być kwestionowana przez gminę a niezależnie od tego – czy i w jakim trybie skarżona może być przez osobę, którą usunięto ze stanowiska dyrektora. Ta ostatnia kwestia pozostaje poza przedmiotem niniejszej *Opinii*, jednakże nie można nie wspomnieć o prawie do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Kwestia ta powinna być możliwie jasno uregulowana także z uwagi na gwarancje samodzielności samorządu. Nadto nie można abstrahować od faktu, że w przypadku bezprawnego usunięcia dyrektora może on próbować dochodzić roszczeń z tego tytułu. To jednostka samorządu terytorialnego jest odpowiedzialna za wykonywanie zadań własnych z zakresu edukacji. Tymczasem Projektodawcy nie zagwarantowali nawet tego, by w przypadku bezprawnych działań kuratora oświaty Skarb Państwa był jednoznacznie odpowiedzialny za konsekwencje finansowe w przypadku powstania o obowiązku zaspokojenia ewentualnych roszczeń.

Analizując kolejne propozycje Projektu ustawy należy stwierdzić, że projektowane brzmienie art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego przewiduje instytucję „pozytywnej opinii”. W przypadku przyjęcia zaproponowanych rozwiązań organ prowadzący szkołę mógłby odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia wyłącznie w przypadkach szczególnie uzasadnionych (tak jak dotychczas), wyłącznie po uzyskaniu **pozytywnej opinii** kuratora oświaty (obecnie wymagana jest jedynie opinia, tj. niewiążąca). Brak jakichkolwiek kryteriów prawnych wydawania takiej opinii może stanowić narzędzie do zatwierdzania lub odmowy zatwierdzania zamierzonych działań organu gminy a więc wiążącej, władczej ingerencji w swobodę realizacji zadań gminy według uznania kuratora.

Odrębne ograniczenia roli samorządu terytorialnego dotyczą także powierzania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki. W obowiązującym stanie prawnym w zakresie konkursu na dyrektora zarówno organ prowadzący szkołę lub placówkę, jak i organ nadzoru

o których mowa w art. 56 ust. 1 Prawa oświatowego, organ sprawujący nadzór pedagogiczny zawiadamia o tym fakcie wojewodę sprawującego nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

pedagogicznego desygnują do komisji konkursowej po trzech przedstawicieli¹⁶. Tymczasem Projekt ustawy zakłada zmiany w art. 63 Prawa oświatowego (zwłaszcza w ust. 14-18) przewidując zwiększenie liczby przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny przy pozostawieniu dotychczasowej liczby przedstawicieli organu prowadzącego. W skład komisji konkursowej miałyby wchodzić odtąd:

- 1) pięciu przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny, chyba że organ ten zgłosi mniejszą liczbę swoich przedstawicieli;
- 2) do trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę;
- 3) dwóch przedstawicieli rady pedagogicznej;
- 4) dwóch przedstawicieli rady rodziców;
- 5) po jednym przedstawicielu organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, wyłonionym spośród członków ich jednostek organizacyjnych albo jednostek organizacyjnych organizacji związkowych wchodzących w skład reprezentatywnych organizacji związkowych, zrzeszających nauczycieli, działających w szkole lub placówce, w której konkurs się odbywa.

W przypadku szkół nowo zakładanych zgłaszano by wyłącznie pięciu przedstawicieli kuratora (chyba, że zgłosi ich mniejszą liczbę), do trzech przedstawicieli organu prowadzącego oraz po jednym przedstawicielu wskazanych organizacji związkowych reprezentatywnych.

Oznacza to, że **samorząd terytorialny, jako podmiot odpowiedzialny za wykonywanie zadań z zakresu edukacji, zostanie pozbawiony dotychczasowego wpływu na wybór dyrektora** – w istniejących, a zwłaszcza w dopiero tworzonych szkołach.

¹⁶ Poza tym, zgodnie z art. 63 ust. 14 Prawa oświatowego w skład komisji wchodzi po dwóch przedstawicieli:

a) rady pedagogicznej,

b) rady rodziców,

oraz po jednym przedstawicielu organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, wyłonionym spośród członków ich jednostek organizacyjnych albo jednostek organizacyjnych organizacji związkowych wchodzących w skład reprezentatywnych organizacji związkowych, zrzeszających nauczycieli, obejmujących swoim zakresem działania szkołę lub placówkę, w której konkurs się odbywa

- z zastrzeżeniem ust. 15, zgodnie z którym łączna liczba przedstawicieli organów, o których mowa w ust. 14 pkt 1 Prawa oświatowego (tj. organu prowadzącego oraz organu sprawującego nadzór pedagogiczny), nie może być mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 14 pkt 2 i 3 Prawa oświatowego. Natomiast ust. 16 określa zasady realizacji wymagań z ust. 15.

W projekcie proponuje się również uchylenie art. 63 ust. 15 Prawa oświatowego, zgodnie z którym łączna liczba przedstawicieli organów, o których mowa w art. 63 ust. 14 pkt 1 Prawa oświatowego (tj. organu prowadzącego oraz organu sprawującego nadzór pedagogiczny), nie może być mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 14 pkt 2 i 3 Prawa oświatowego. Tymczasem obowiązujący art. 63 ust. 16 Prawa oświatowego (którego uchylenie również jest objęte Projektem ustawy) przewiduje **proporcjonalne** zwiększenia liczby przedstawicieli organów nadzoru pedagogicznego i organu prowadzącego, gdyby reguła z art. 63 ust. 15 Prawa oświatowego nie była realizowana.

Jednoznacznie wskazuje to na zamiar wzmocnienia roli kuratora, jako organu administracji rządowej, kosztem konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności gminy.

Ponadto w przypadku zmian wynikających z projektowanego art. 63 ust. 12 oraz ust. 22 Prawa oświatowego (tj. dotycząca powierzenia stanowiska dyrektora w sytuacji, w której do konkursu nie zgłosił się żaden kandydat albo żaden nie został wybrany) następuje przekształcenie dotychczasowej opinii kuratora oświaty („zwykłej”) w opinię pozytywną (*de facto* zgodę). Nie zostały jednak nawet sprecyzowane kryteria, które miałyby uzasadniać wydanie opinii pozytywnej lub negatywnej. W ocenie *Opiniujących* mogą być to wyłącznie względy zgodności z prawem. Mając jednak na uwadze dotychczasowe działania niektórych kuratorów oświaty, niedoprecyzowanie tej kwestii należy uznać za kolejną istotną wadę Projektu ustawy, skutkujące wzmocnieniem pozycji kuratora.

Mając na uwadze powyższe (a także dalsze uwagi związane z likwidacją szkół) należy stwierdzić, że stosowanie przez projektodawców sformułowania „pozytywna opinia” jest zabiegiem mającym wywołać przeświadczenie o braku cech władczości tego rozstrzygnięcia. *De facto* jest to zgoda kuratora na dokonanie określonych działań przez organ gminy podejmowanych w realizacji zadań własnych. W art. 89 ust. 1 u.s.g. ustawodawca wyraźnie odróżnia od siebie „zatwierdzenie”, „uzgodnienie” i „zaopiniowanie” rozstrzygnięcia organów gminy. Opinia z zasady ma charakter niewiążący, podczas gdy zgoda czy zatwierdzenie jest działaniem władczym. Tworzenie instytucji „pozytywnych opinii” prowadzi do ukrycia rzeczywistego, władczego charakteru rozstrzygnięć kuratora oświaty. Aby zapewnić realizację konstytucyjnej zasady dobrej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, taka praktykę należy odrzucić, a niezależnie od tego uznać ją za rażąco uchybiającą Konstytucji jako bezpodstawnie ograniczającą swobodę działań gminy w drodze rozstrzygnięć organu, który nie jest konstytucyjnym organem nadzoru nad samorządem terytorialnym.

4. Likwidacja szkół i placówek

Projekt ustawy przewiduje daleko idące zmiany w procedurze likwidacji szkół i placówek, których organem prowadzącym są jednostki samorządu terytorialnego. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 89 ust. 3 Prawa oświatowego (zdanie pierwsze), szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej **opinii kuratora oświaty**¹⁷. Stanowi to kolejny przykład sytuacji, w której „opinia” jest *de facto* zgodą na określone działania (a więc jak już wspomniano – władczą, wiążącą, ingerencją w funkcjonowanie samorządu terytorialnego).

W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje teza, że pozytywna lub negatywna opinia kuratora oświaty w zakresie likwidacji albo przekształcenia szkół lub placówek powinna zależeć wyłącznie od oceny zamiaru likwidacji albo przekształcenia z punktu widzenia jej zgodności z prawem¹⁸. W jednym z wyroków NSA stwierdził: „Nie budzi wątpliwości, że kryterium władczego oddziaływania organów administracji rządowej na organy samorządu w zakresie wykonywania zadań własnych jest legalność. Wynika to wprost z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Wprawdzie w tym przepisie ustawodawca konstytucyjny określił organy nadzoru nad samorządem oraz kryterium nadzoru, ale nie oznacza to, że czynności nadzorcze podejmowane przez inne organy mogą być podejmowane na podstawie dowolnego kryterium, np. celowościowego. Każde władcze wkroczenie w działalność samorządu powinno się opierać na kryterium legalności i to niezależnie od tego, kto takie działanie podejmuje. W szczególności dotyczy to przypadku objętego tą sprawą”¹⁹. Z tezą tą należy się zgodzić.

Tym samym za niedopuszczalne uznać należy powoływanie się przez kuratorów oświaty na okoliczności pozaprawne. Projektodawcy zaproponowali szereg kryteriów, które stanowić miałyby w ich mniemaniu legalne przesłanki likwidacji szkół lub placówek. Zgodnie z projektowanym art. 89 ust. 1a Prawa oświatowego szkoła publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego mogłaby zostać zlikwidowana, jeżeli likwidacja tej szkoły:

1) nie ograniczy dostępności nauki, wychowania i opieki oraz

¹⁷ A w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego - po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. III OSK 2976/21, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (CBOSA); wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. III OSK 2834/21, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 października 2020 r., sygn. I OSK 988/20, CBOSA.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. III OSK 2976/21, CBOSA.

2) polepszy:

a) warunki nauki, wychowania i opieki uczniów likwidowanej szkoły oraz nie pogorszy ich w szkole lub szkołach wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny,

b) warunki stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym, w przypadku gdy likwidowana szkoła prowadzi takie kształcenie, oraz

3) nie pogorszy warunków dotarcia uczniów do szkoły, a w przypadkach, o których mowa w ust. 1c pkt 1 i 2 – również dzieci do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego, oraz

4) jest uzasadniona zmianami demograficznymi lub prognozami dotyczącymi liczby uczniów likwidowanej szkoły, szkoły lub szkół wskazanych jako miejsce kontynuowania nauki oraz ogółem wszystkich szkół danego typu prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Ponadto zgodnie z projektowanym art. 89 ust. 1b Prawa oświatowego jednostka samorządu terytorialnego zamierzająca zlikwidować szkołę publiczną mogłaby wskazać również dodatkowo, inne niż wymienione w ust. 1a, okoliczności uzasadniające likwidację szkoły.

Projektowane rozwiązania należy ocenić krytycznie z kilku powodów.

Zgodzić się można, że ze względu na konieczność ochrony szczególnych wartości ustawodawca może w pewnej mierze precyzować zasady likwidacji szkół, dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. Nie może to jednak oznaczać akceptacji braku precyzji kryteriów (albo wręcz ich dowolności), czy też odwoływania się do kryteriów celowościowych przy zachowaniu jedynie pozorów zachowania kryterium zgodności z prawem. Kryteria te powinny zostać określone precyzyjnie, z poszanowaniem zasad decentralizacji oraz pomocniczości.

Kryteria zaproponowane w Projekcie ustawy mają charakter nieostry, co oznacza, że będą mogły być interpretowane wieloznacznie, wręcz niemal dowolnie, bez względu na istniejące uwarunkowania lokalne. Przykładowo można wskazać, że likwidacja niewielkiej szkoły (zapewniającej naukę np. dla kilku uczniów) i zapewnienie dojazdu do lepiej wyposażonej, większej placówki zawsze może być uznana za „ograniczenie dostępności wychowania” (np. trudniejszy kontakt rodziców z nauczycielami).

Interpretacja zgodna z założeniami projektodawców o konieczności łącznego spełnienia przesłanek likwidacji szkoły, oznacza że brak spełnienia choćby jednej z **projektowanych przesłanek uniemożliwia likwidację np. szkół, do których uczęszcza kilkoro dzieci** (a więc ich prowadzenie co do zasady jest nieuzasadnione ze względu na efektywność nauczania czy też brak racjonalności ponoszenia przez gminę wydatków na utrzymywanie takiej szkoły).

Zgodnie z projektowanym art. 89 ust. 1a pkt 3 Prawa oświatowego likwidacja nie może pogorszyć „warunków dotarcia uczniów do szkoły”, to w odniesieniu do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (a także niektórych miejskich) można domniemywać, że niemal każda likwidacja szkoły zakładająca dowóz dzieci do innej szkoły byłaby niezgodna z prawem a więc niedopuszczalna²⁰. Przyjmując zatem za projektodawcami, że wszystkie przesłanki z art. 80 ust. 1a Prawa oświatowego musiałyby być spełnione łącznie, to wówczas kurator oświaty – nawet będąc przekonany o merytorycznej zasadności likwidacji szkoły, lecz równocześnie o pogorszeniu warunków dojazdu kilku uczniów – miałyby podstawę do wydania opinii negatywnej.

Niezależnie od tego wskazać należy, że w projekcie nie zostały spełnione wymogi wynikające z przywoływanego już art. 8 ust. 3 EKSŁ, ponieważ Projekt ustawy nie gwarantuje możliwości sprawowania nadzoru z zachowaniem zasady proporcjonalności.

Należy podkreślić, że opisane problemy z interpretacją projektowanych przepisów mogą prowadzić do nierównego traktowania jednostek samorządu terytorialnego, dopuszczając by kuratorzy oświaty w różnych województwach wydawali swoje opinie w oparciu o radykalnie odmienną wykładnię, wynikającą z trudnych do weryfikacji przesłanek.

Projektodawcy nie przewidzieli w związku z wprowadzeniem nowych przesłanek żadnych odniesień do sytuacji finansowej gmin. Wydatkowanie na niewielką szkołę znaczących kwot, niezbędnych do realizacji innych zadań, oznacza, że być może sytuacja kilku czy kilkunastu uczniów nie ulegnie pogorszeniu, ale pogorszy się sytuacja innych mieszkańców (w tym być może tych samych uczniów, którzy nie będą mogli liczyć na określone inwestycje lub świadczenia – także w zakresie edukacji). Możliwe, że pogorszy się nawet sytuacja uczniów innej szkoły, ze względu na konieczność nieproporcjonalnego podziału środków finansowych. Przesłanka sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie została wskazana w kryteriach w projektowanym art. 89 ust. 1a Prawa oświatowego, a ponadto pominięto ją w ocenie skutków finansowych działań kuratorów.

²⁰ Niemal zawsze bowiem konieczność dowozu uczniów, którzy dotychczas mieszkali w pobliżu szkoły i udawali się do niej pieszo, do innej szkoły, może być uznana za „pogorszenie warunków dotarcia uczniów do szkoły”.

Szczegółnej krytyce należy poddać brzmienie projektowanego art. 89 ust. 5a Prawa oświatowego, z którego wynika, że kurator oświaty²¹, w opinii, o której mowa w art. 89 ust. 3 Prawa oświatowego, ocenia zasadność likwidacji szkoły, w tym zgodność tej likwidacji z przepisami prawa.

Z przepisów tych wynika, że mimo ustawowo określonych (nazbyt ogólnikowo sformułowanych przesłanek likwidacji szkoły) gmina będzie obowiązana do uzyskania „pozytywnej opinii”, przedmiotem której będą uznaniowe kryteria przede wszystkim kryteria celowościowe, a więc niedopuszczalne w świetle Konstytucji RP oraz EKSL. **Projektodawcy nie zagwarantowali gminom by „pozytywna opinia” była wydawana wyłącznie w związku z kryteriami jasno określonymi w przepisach prawa.. Tymczasem art. 171 ust. 1 Konstytucji RP jednoznacznie określa, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.**

Ponownie negatywnie należy ocenić posługiwanie się przez projektodawców sformułowaniem „pozytywnej opinii”, która oznacza *de facto* zgodę na określone działania. Opinia ze swej istoty ma charakter niewiążący – może istnieć obowiązek jej uzyskania, lecz organ jej zasięgający w ramach przyznanej mu samodzielności rozstrzyga o zasadności zastosowania się do wyrażonych w niej twierdzeń. Tymczasem na gruncie analizowanego Projektu mamy do czynienia z „pozytywnymi opiniami”, które sugerują pozostawienie gminom samodzielności. W rzeczywistości oznaczają one jednak uzależnienie działań jednostek samorządu terytorialnego od wiążących rozstrzygnięć kuratora.

Odrębnego, wyraźnego podkreślenia wymaga brak precyzji przesłanek jakimi kierować może się organ nadzoru pedagogicznego. Oparcie ich o niesprecyzowane kryteria dodatkowo i zdecydowanie ogranicza skuteczność działań kontrolnych sprawowanych przez sądownictwo administracyjne nad rozstrzygnięciami nadzorczymi.

, Mając na uwadze powyższe Projekt ustawy, nie zapewnia adekwatnej sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego w przypadku wydania przez kuratora bezpodstawnie negatywnej opinii. Już obecnie nawet te gminy, które uzyskały korzystne dla siebie wyroki (w których sądy administracyjne stwierdziły wydawanie przez kuratorów niezgodnych z prawem opinii), nie dysponują jednoznaczną procedurą umożliwiającą dokończenie procesu likwidacji szkoły lub placówki. Tego aspektu autorzy nowelizacji w ogóle nie brali jednak pod uwagę.

²¹ A w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

5. Brak stosownej rekompensaty

Pomijając powyższe uwagi (zwłaszcza o niedopuszczalności stosowania kryteriów pozaprawnych) należy wreszcie wskazać, że projekt nie przewiduje żadnych rozwiązań mających na celu zrekompensowanie gminom kosztów, które będą wiązać się z nowymi wymaganiami dotyczącymi możliwości likwidacji szkół i placówek. Tymczasem jak wspomniano, brak zgody (którą *de facto* jest „pozytywna opinia”) na likwidację szkoły mającej nieproporcjonalnie mało uczniów będzie oznaczało konieczność wydatkowania znaczących środków na utrzymanie placówki, która w ocenie demokratycznie wybranych organów danej jednostki powinna zostać zlikwidowana.

Jak stanowi art. 167 ust. 4 Konstytucji RP zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Przepis ten nie stanowi wyłącznie o konieczności zapewnienia finansowania wobec dodania samorządom nowych zadań lub kompetencji, ale także **wobec zmian w ich zakresie bądź sposobie wykonywania**. Oznacza to, że zmiana regulacji dotyczących wykonywania zadań własnych w zakresie likwidacji szkół, skutkująca w wielu wypadkach koniecznością ich prowadzenia przy braku ku temu uzasadnienia powinna wiązać się z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Ustawodawca ma daleko idącą swobodę w określeniu zasad owej rekompensaty, nie może jednak ignorować swojego obowiązku w tym zakresie.

VII. Podsumowanie

W zakresie objętym *Opinią* należy jednoznacznie negatywnie ocenić projektowane zmiany Prawa oświatowego zarówno z punktu widzenia Konstytucji RP, jak i EKSL. Czynią one – wbrew woli ustrojodawcy – kuratora oświaty organem nadzoru nad samorządem terytorialnym, istotnie ograniczając przy tym samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań własnych. Jest to sprzeczne w szczególności z art. 171 Konstytucji RP. Przyznawane kuratorowi oświaty kompetencje nadzorcze obejmują kluczowe elementy związane z realizacją zadań własnych: powierzenie stanowisk kierownikom jednostek organizacyjnych gminy (i wygaszanie ich powierzenia) oraz bezpośredni wpływ na sposób realizacji zadań mających istotny wpływ na sytuację finansową gmin. Co więcej, przesłanki korzystania z tych kompetencji odbiegają od jedynego dopuszczalnego kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym – tj. kryterium zgodności z prawem, wprowadzając do ustawy niejednolite, niejednoznaczne kryteria, w tym także o charakterze celowościowym.

Mając na uwadze dotychczasową praktykę stosowania instytucji „pozytywnej opinii” (*de facto* – zgody) kuratora oświaty w związku z likwidacją szkół, należy stwierdzić, że rozpowszechnienie jej w analizowanym projekcie ustawy stanowi znaczące zagrożenie dla samodzielności samorządu terytorialnego. Brak możliwości szybkiej i skutecznej weryfikacji przez sądy administracyjne zasadności wydawania takiej opinii w sprawach kluczowych dla wspólnot lokalnych (takich jak likwidacja szkół, czy pozbawianie stanowiska dyrektora szkoły) iluzorycznymi czynią samodzielność gminy oraz konstytucyjne gwarancje sądowej jej ochrony. Wobec zapisów Projektu ustawy, następcza kontrola sądowa może okazać się w tym zakresie niewystarczająca. Zważywszy na długie terminy rozpatrywania spraw gmina nie będzie mogła w przewidywalnych terminach realizować wybranego – zgodnego z prawem – sposobu działania.

Analizowany projekt nowelizacji Prawa oświatowego nie spełnia konstytucyjnych wymogów, jakie powinny spełniać ustawy regulujące wykonywanie zadań własnych przez gminę. Na jego mocy kurator oświaty staje się organem nadzoru nad samorządem terytorialnym z szerokimi kompetencjami w tym zakresie, mimo braku odpowiedniego umocowania w Konstytucji RP. Ponadto nie zagwarantowano nawet, by kurator mógł ingerować w funkcjonowanie samorządu terytorialnego wyłącznie w sytuacji naruszenia prawa, w oparciu o jasno i precyzyjnie sformułowane kryteria.

Na marginesie można podkreślić, iż choć projektodawcy wielokrotnie powołują się na „sygnały” płynące ze strony określonych podmiotów, to nie uzasadniają swoich propozycji żadnymi danymi. Próżno szukać również w uzasadnieniu do Projektu ustawy choćby prób polemiki z twierdzeniami przedstawianymi przez środowiska samorządowe. Świadczy to o braku należytego przygotowania Projektu ustawy nie tylko od strony legislacyjnej, ale co gorsza, także z punktu widzenia dobrej legislacji wymagającej przecież podejmowania wyważonych decyzji w oparciu o wyczerpujące, rzetelne analizy oraz zasięgnięcie stanowiska zainteresowanych środowisk w ramach dialogu społecznego. Nie jest to niestety odosobniony przypadek praktyk legislacyjnych pomijających konstytucyjne zasady demokratycznego, zdecentralizowanego państwa prawa, zakładającej poszanowanie roli samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że przedmiotowa nowelizacja następuje równolegle do innych, negatywnych zmian ograniczających samodzielność samorządu terytorialnego (zwłaszcza w zakresie finansowym) i uzależniania go od rozstrzygnięć administracji centralnej, podejmowanych bez precyzyjnie określonych przesłanek. Choć przedmiotem niniejszej *Opinii* jest projekt ustawy nowelizującej Prawo oświatowe, nie można abstrahować od tej okoliczności.

**Szanowny Pan
Andrzej Duda
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej**

Dotyczy: 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.

Szanowny Panie Prezydencie

Komitet Nauk Pedagogicznych Polskiej Akademii Nauk, jako samorządna reprezentacja pedagogów polskich, przedstawicieli nauk humanistycznych i społecznych, uprawniona statutowo do zabierania głosu w sprawach istotnych dla nauki, systemu oświaty, edukacji i rozwoju polskiego społeczeństwa, na bieżąco uczestniczył w konsultacjach i obradach Komisji Sejmowych na temat projektu *Ustawy o zmianie Ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw*, wyraźnie akcentując, że dobro dziecka jest wartością chronioną konstytucyjnie, edukacja jest najważniejszym, wspólnym dobrem wszystkich obywateli, a prawo oświatowe nie powinno podważać podstaw demokratycznego ładu i autonomii szkoły.

Komitet Nauk Pedagogicznych PAN w obliczu uchwalenia przez Sejm RP *Ustawy o zmianie Ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw* za swoją powinność uważa przedstawienie swojego stanowiska dotyczącego kwestii fundamentalnych. Ustawa wprowadza regulacje będące w sprzeczności z zasadą decentralizacji wykonywania zadań publicznych w kierowaniu placówkami oświatowymi i ograniczające progresywność szkół i innych placówek wychowawczo-oświatowych jako miejsca tworzenia optymalnych warunków do rozwoju dzieci i młodzieży.

Komitet Nauk Pedagogicznych PAN podziela opinię powołanej w strukturach Komitetu Komisji ds. Polityki Oświatowej, że Ustawa preferuje centralistycznie ustalone ideały wychowawcze i treści kształcenia, które naruszają autonomię podstawowej wspólnoty wychowawczej, jaką stanowi rodzina. Stwarza sytuację, w której szkoła może być wykorzystywana przez rządzących do manipulowania społeczeństwem, narzucania własnej – upolitycznionej wizji świata. Projekt jest przejawem makropolityki władz oświatowych podtrzymujących etatystyczną i preferującą fundamentalistyczne założenia praktykę kształcenia i wychowania. Projekt prowadzi do pełnej władzy politycznej nad szkołą w sferze: a) nadzoru pedagogicznego, b) programów i metod kształcenia, c) form i treści kształcenia, d) procesu oceniania pracy szkoły.

Niepokoje nas to, że w przyjętej przez Sejm Ustawie, nadzór pedagogiczny oparty ma być wyłącznie na narzędziach władzy, w tym kuratora oświaty, a nie współpracy wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za jakość edukacji. Wzmocnienie roli kuratora oświaty proponowanymi rozwiązaniami, która opierać się ma na pełnej, absolutnej i niepodważalnej

władzy wykonawcy zaleceń administracji państwowej (bez gwarantowanej prawem możliwości odwołania się od decyzji kuratora), przeczy zasadzie współdziałania i współodpowiedzialności za szkołę rodziców, samorządów terytorialnych oraz społeczności lokalnej. Niepokoi zatem i to, że rola dyrektora szkoły ma być podporządkowana w pełni decyzjom kuratora - reprezentanta władzy centralnej. W całej historii polskiej oświaty sukcesy i osiągnięcia polskich szkół często kojarzone były z nazwiskami ich dyrektorów. Brak takich przykładów dotyczących kuratorów.

Za mankament unormowań ustawowych zwiększających uprawnienia kuratorów szkół należy uznać wprowadzenie dodatkowych narzędzi dyscyplinujących dyrektorów szkół i placówek wychowawczo-oświatowych, mimo, iż aktualny stan prawny reguluje odpowiedzialność karną i egzekwowanie obowiązków ustawowych ciążyących na ww. osobach na zasadach ogólnych stanowiących przez Kodeks karny.

Zgłaszamy zastrzeżenie co do tego, że programy nauczania (dotyczące także zajęć dodatkowych) podzielono na dwa rodzaje:

1. Wprowadzane przez administrację centralną (państwową), które nie wymagają niczyjej akceptacji, nie podlegają ocenie, żadnej weryfikacji.
2. Proponowane przez szkołę, nauczycieli, rodziców, uczniów, organizacje pozarządowe, które poddane są biurokratycznej, wielostopniowej procedurze oceny z decydującym głosem kuratora. Uczestnicy procesów edukacyjnych rodzice, uczniowie, nauczyciele, nie akceptujący jakiegóż zaproponowanej przez władzę centralną formy/programu nauczania są pozbawieni wpływu na programy, zajęcia, metody pracy szkoły, nie mają poczucia sprawstwa. Zdecydowanie zachwiana jest tutaj zasada równowagi między podmiotami edukacyjnymi: kurator reprezentujący administrację centralną (w jego imieniu dyrektor) bezdyskusyjnie decyduje o programach, treściach, metodach i formach nauczania. Rodzice, nauczyciele, uczniowie oraz przedstawiciele samorządów są w tym zakresie całkowicie pozbawieni możliwości podejmowania decyzji (każda ich propozycja poddana ma być wielostopniowej, biurokratycznej procedurze z ostatecznym, decydującym głosem kuratora).

Podnieść należy, że Ustawa wprowadza unormowanie dotyczące procesu oceniania pracy szkoły. Trudno zgodzić się z wprowadzeniem zapisu, który odnosi się do przekazania w całości głosu decydującego w sprawie oceny pracy szkoły kuratorowi, dyskredytując tym samym opinię organu prowadzącego szkołę. Samorządy sprowadzono do pozbawionego wpływu na jakość kształcenia formalnego organizatora tego procesu, finansującego go i rozliczanego przez władzę centralną i oraz społeczność lokalną.

Wątpliwości budzi zapis Ustawy, który można uznać za realne zagrożenie „inwigilacją” nauczycieli. We wprowadzonych zapisach ustawowych „Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w celu umożliwienia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przeprowadzania analiz przyczyn nieobecności nauczycieli w pracy z powodu urlopu macierzyńskiego lub czasowej niezdolności do pracy wskutek choroby, w tym monitorowania przyczyn, skali oraz cykliczności nieobecności, a także przygotowywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na potrzeby własne lub ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania badań, prognoz lub opracowań dotyczących nieobecności nauczycieli w pracy wskutek choroby, a także szacowania skutków finansowych zmian przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych, pozyskuje z bazy danych SIO dane nauczyciela”. Są wśród nich także dane choroby, z powodu której nauczyciel przebywa na zwolnieniu lekarskim. Podkreślić należy, że wyżej wyróżnione dane są znane organom prowadzącym szkoły i inne placówki wychowawczo-oświatowe i trudno zgodzić się z regulacją nakładającą obowiązek wprowadzania wyróżnionych danych wrażliwych do Systemu Informacji Oświatowej.

Powyższe zastrzeżenia Komitetu Nauk Pedagogicznych PAN odnoszą się do istoty rozwiązań pryncypialnych dla funkcjonowania szkoły jako miejsca wszechstronnego rozwoju ucznia. W instytucjach edukacyjnych, do których należy szkoła, mamy kilka równorzędnych podmiotów edukacyjnych: nauczycieli, uczniów, rodziców, władze oświatowe. Ich wzajemne relacje powinny być oparte na demokratycznych zasadach współdecydowania, współpracy i współodpowiedzialności. Podstawą takich relacji jest i powinno być utrzymanie wzajemne zaufanie. W zapisach Ustawy w miejsce zaufania stawia się opartą na podejrzliwości kontrolę. Proponuje się rozwiązania budowania relacji wertykalnie, które nie sprzyjają jakości pracy szkoły, nauczania i wychowania. Dla podniesienia jakości pracy szkoły, współdziałania w niej wszystkich podmiotów edukacji, preferowane powinny być raczej relacje horyzontalne. Dotychczasowe wyniki badań naukowych, a także doświadczenia oświatowe wielu krajów dowodzą, że orientacja na procedury, biurokrację, władzę, kontrolę i zarządzanie lękiem nie sprzyjają rozwojowi. Przesuwają szkołę jako instytucje prorozwojową w stronę upolitycznionej instytucji wdrażającej do posłuszeństwa i bezkrytycznej realizacji odgórnych zaleceń. Kurator realizuje politykę aktualnie rządzących. Szkoła podporządkowana władzy politycznej nie może uczyć samodzielności, niezależności, odwagi przedstawiania własnych argumentów, odpowiedzialności, krytyczności. W wymiarze indywidualnym nie stwarza uczącym się warunków do twórczego, indywidualnego rozwoju, zaś w wymiarze społecznym blokuje rozwój wielu uczniów, staje się przeszkodą w procesie budowania innowacyjnego społeczeństwa wiedzy, odpowiedzialności i współdziałania w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Komitet Nauk Pedagogicznych Polskiej Akademii Nauk wyraża stanowisko, że Ustawa o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw to przykład próby centralizacji zarządzania oświatą przy wyraźnym ograniczaniu kompetencji samorządów lokalnych. Uznajemy to działanie za sprzeczne z "duchem" ustawy oświatowej, która zakłada decentralizację kierowania placówkami oświatowymi, uwzględniającą specyfikę potrzeb edukacyjnych środowisk lokalnych. Komitet Nauk Pedagogicznych wyraźnie opowiada się za edukacją prodemokratyczną i proobywatelską w polskim szkolnictwie publicznym.

Dbłość o system edukacji jest jednym z kluczowych zadań państwa oraz niezbędnym warunkiem rozwoju kraju i społeczeństwa. Poziom oświaty powinien stanowić przedmiot stałej, prawdziwej i odpowiedzialnej troski najwyższych władz państwowych.

Komitet Nauk Pedagogicznych wyraża przekonanie, że przedstawione stanowisko zostanie potraktowane z należytą powagą i apelujemy do Pana Prezydenta o niepodpisywanie przyjętej przez Sejm *Ustawy o zmianie Ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw* i podjęcie wraz ze wszystkimi środowiskami zatroskanymi o rozwój polskiej szkoły stosowych rozmów dotyczących systemu edukacji w naszym kraju. Komitet Nauk Pedagogicznych Polskiej Akademii Nauk deklaruje pełną gotowość do kontynuacji dialogu i prac z Ministerstwem Edukacji i Nauki dla dobra polskiego systemu oświaty.

Z wyrazami szacunku

Przewodnicząca
KOMITETU NAUK PEDAGOGICZNYCH PAN



prof. dr hab. Agnieszka Cybal-Michalska

**Opinia o zgodności z Konstytucją RP
ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe
oraz niektórych innych ustaw¹**

- 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:
 - a) 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,
 - b) 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,
 - c) 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:
 - a) 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,
 - b) 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.

¹ Tekst ustawy przekazany do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu, Senat RP X kadencja, druk nr 613.

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 nierozzerwalnie 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 niebędącej 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 niebędącej 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. 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. 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. Tak właśnie jest w przypadku przepisów ustawy uznanych w niniejszej opinii za niezgodne z Konstytucją w zakresie wskazanym w powyższym zestawieniu.

² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

3. Wspólną cechą opiniowanych przepisów jest naruszenie samodzielności samorządu terytorialnego, a tym samym naruszenie zasady pomocniczości. (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. Trybunał stwierdził, że „w świetle najnowszej doktryny konstytucjonalistycznej, jest to wystarczające do uznania normatywności preambuły Konstytucji”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.

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

⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 5/08.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli”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. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą¹⁰, 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.

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.

⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 54/05.

⁹ Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

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.).

¹¹ Ibidem.

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 Rzeczpospolitą 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 zasadniczą¹². 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. 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. W świetle tego stanowiska dobrem wspólnym jest „rozgałęziony aparat administracji rządowej”¹⁵, który nie powinien być wykorzystywany dla

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.

¹³ Tak W. Sokolewicz: uwagi do art. 1, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t. V, Warszawa 2007, s. 21 i nast.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem, s. 23.

celów grupowych¹⁶. 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. Zarazem także dobro wspólne jest uznawane za dyrektywę „dotyczącą konstrukcji wszystkich instytucji państwowych” oraz kryterium oceny ich działania¹⁸.

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. 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. 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

¹⁶ Por. R. Sobański: Dobro wspólne w definicji ustawy Tomasza z Akwinu, w: Prawo a wartości. Księga jubileuszowa prof. J. Nowackiego, Kraków 2000, s. 259.

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.

¹⁸ Tak M. Piechowiak: uwagi do art. 1, w: M. Safjan, L. Bosek, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t. I, Warszawa 2016, s. 177.

¹⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/02.

²⁰ Ibidem.

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. 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. 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.

Według Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania „zapewnia nie tylko ochronę podmiotów prywatnych, ale obowiązuje również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem”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 orzecnictwie 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. Ograniczanie samorządności społeczności lokalnych i praw samorządu

²¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie P 3/00.

²² Ibidem.

²³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 27/00.

²⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 54/05.

²⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.

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. 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. 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. 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. 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

²⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/02.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Por. N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 12.

²⁹ Por. E. Kornberger-Sokołowska: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 11

politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej”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.

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.

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.

³⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/02.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00.

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. 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.

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. 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. 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

³⁴ Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2020, s. 354.

³⁵ Por. L. Garlicki: op. cit., s. 344 i nast.

³⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 38/97.

³⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00.

samodzielności samorządu terytorialnego, zależy od oceny ustawodawcy”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. 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. Według Trybunału Konstytucyjnego „zjawisko partyjnej centralizacji samorządów, czy po prostu wpływu ogólnokrajowych partii politycznych na funkcjonowanie samorządów, bądź po prostu „upartyjniienia samorządów”, może stać się zjawiskiem niebezpiecznym, jeśli będzie prowadzić do redukcji samodzielności samorządów, faktycznego podporządkowania osób kierujących samorządem kierownictwom partii ogólnokrajowych. Można ocenić takie zjawiska jako patologiczne”⁴¹. W świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego „żaden system ustrojowy, nie zapobiegnie partyjniactwu, „zawłaszczaniu” państwa przez rządzące partie polityczne”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.

³⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 1/96.

³⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00.

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.

⁴¹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.

⁴² Ibidem.

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 wprowadzić 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.

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 przekonaniem.

⁴³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/03.

W myśl stanowiska doktryny „celem art. 48 Konstytucji jest zagwarantowanie rodzicom konstytucyjnej ochrony ich praw przed dowolną i arbitralną ingerencją państwa”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, nie pochodzące z nadania państwowego, choć wykonywane pod kontrolą państwową i społeczną”⁴⁵. Trybunał wskazał także, iż pojęcie praw rodzicielskich „niewątpliwie obejmuje prawo do wychowania dziecka”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. 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 środka⁴⁸.

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.

⁴⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 16/10.

⁴⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/02.

⁴⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/03.

⁴⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 5/97.

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 przekonaniem. 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 postanowienia 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 lokalnego⁴⁹. 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 gminnym⁵⁰, powinna odpowiadać wymaganiom stawianym prawu, o którym mowa w Karcie, a w szczególności powinna być zgodna z Konstytucją. Opiniowane przepisy nie spełniają tego wymagania.

⁴⁹ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/07.

⁵⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, 1834.

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. 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. 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.

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

⁵¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/00.

⁵² Ibidem.

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.



Warszawa, 19 stycznia 2022 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 613)

I. Cel i przedmiot ustawy

Nowelizacja ustawy – Prawo oświatowe ma na celu między innymi:

- 1) modyfikację przepisów regulujących działalność oddziałów przygotowania wojskowego oraz rekrutację do tych oddziałów i szkół prowadzonych przez Ministra Obrony Narodowej;
- 2) wprowadzenie możliwości dowożenia uczniów do szkół i placówek w sytuacjach innych niż te, w których na gminie ciąży ustawowy obowiązek w tym zakresie;
- 3) umożliwienie organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny wystąpienie do organu prowadzącego szkołę lub placówkę z wnioskiem o odwołanie dyrektora szkoły lub placówki w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, jeżeli dyrektor szkoły lub placówki nie zrealizuje w wyznaczonym terminie zaleceń wydanych w wyniku czynności nadzoru pedagogicznego; w przypadku gdy organ prowadzący szkołę lub placówkę nie odwoła dyrektora szkoły lub placówki w określonym terminie, powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki wygaśnie po upływie 14 dni od dnia otrzymania wniosku;
- 4) wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w przypadku powierzania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki oraz powoływania na to stanowisko, jeżeli:
 - a) organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osobę niebędącą nauczycielem,

- b) do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki nie zgłosi się żaden kandydat,
 - c) prowadzący szkołę lub placówkę powierza stanowisko dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż 5 lat szkolnych, ale nie krótszy niż jeden rok szkolny;
- 5) wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w sprawie odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia w przypadkach szczególnie uzasadnionych;
 - 6) umożliwienie tworzenia szkół filialnych podporządkowanych publicznym szkołom artystycznym realizującym wyłącznie kształcenie artystyczne, prowadzonym przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo przez jednostki samorządu terytorialnego za zgodą tego ministra;
 - 7) zmianę zasad dotyczących działania w szkole lub placówce stowarzyszeń i innych organizacji – w przypadku gdy reguły działalności stowarzyszenia lub innej organizacji na terenie szkoły lub placówki będą przewidywały prowadzenie zajęć z uczniami, zajęcia te będą mogły być prowadzone pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki zapewniającej opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania – specjalistycznej jednostki nadzoru;
 - 8) określenie przesłanek umożliwiających zlikwidowanie szkoły publicznej;
 - 9) modyfikację rozwiązań w zakresie procedury łączenia w zespół szkół lub placówek niebędących szkołami lub placówkami artystycznymi lub włączenia do zespołu szkoły lub placówki niebędącej szkołą lub placówką artystyczną, prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w tym zakresie;
 - 10) wprowadzenie rozwiązań dotyczących organizowania i prowadzenia zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość w okresie zawieszenia zajęć stacjonarnych w przedszkolach, szkołach i placówkach;
 - 11) wprowadzenie zmian w zakresie organizacji indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego, indywidualnego nauczania oraz kształcenia dzieci i młodzieży przebywających w podmiotach leczniczych;
 - 12) wzmocnienie nadzoru nad szkołami niepublicznymi poprzez wprowadzenie możliwości wydania polecenia osobie prowadzącej niepubliczną szkołę lub placówkę w celu

umożliwienia wykonania czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego w tej szkole lub placówce.

Przedmiotowa ustawa wprowadza także zmiany w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, które mają na celu:

- 1) modyfikację rozwiązań w zakresie oceny pracy dyrektora szkoły;
- 2) wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym w sprawach niecierpiących zwłoki związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa uczniów w czasie zajęć organizowanych przez szkołę organ sprawujący nadzór pedagogiczny będzie mógł wystąpić do organu prowadzącego szkołę z wnioskiem o zawieszenie nauczyciela pełniącego funkcję dyrektora szkoły w pełnieniu obowiązków przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

Ponadto nowelizacja ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej ma na celu:

- 1) rozszerzenie zakresu danych zbieranych w Systemie Informacji Oświatowej o dane dotyczące zadań szkoły lub placówki wobec uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz opinię o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka;
- 2) umożliwienie pozyskania danych osobowych i rodzinnych nauczycieli przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w celu prowadzenia analiz przyczyn nieobecności nauczycieli w pracy z powodu urlopu macierzyńskiego lub czasowej niezdolności do pracy wskutek choroby, skali oraz cykliczności nieobecności, a także przygotowywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na potrzeby własne lub ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania badań, prognoz lub opracowań dotyczących nieobecności nauczycieli w pracy wskutek choroby, a także szacowania skutków finansowych zmian przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Niezależnie od powyższego przedmiotowa ustawa wprowadza zmiany w: ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, ustawie z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem między innymi:

- 1) przepisów wprowadzających zmiany w ustawie o systemie informacji oświatowej, które mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 2) szeregu przepisów wprowadzających zmiany w ustawie – Prawo oświatowe, a także w ustawie o systemie oświaty, które mają wejść w życie z dniem 1 września 2022 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw pochodził z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 1812).

Marszałek Sejmu skierowała projekt do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Obrony Narodowej do pierwszego czytania. Komisje przeprowadziły pierwsze czytanie oraz rozpatrzyły projekt ustawy na posiedzeniu w dniu 4 stycznia 2022 r. i wniosły o jego uchwalenie w kształcenie zaproponowanym w sprawozdaniu (druk nr 1895). W odniesieniu do przedłożenia rządowego między innymi zrezygnowano z wprowadzania zmian mających na celu zwiększenie liczby przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny w komisji konkursowej w przeprowadzanym konkursie na stanowisko dyrektora szkoły.

Podczas drugiego czytania, na posiedzeniu Sejmu w dniu 12 stycznia 2022 r., został zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz 18 poprawek. Poprawki zmierzały w szczególności do usunięcia regulacji mających na celu wzmocnienie organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

Wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz poprawki nie uzyskały poparcia.

Sejm uchwalił ustawę na 46. posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2022 r.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się posłów 227, 214 było przeciw, nikt wstrzymał się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

Biuro Legislacyjne przyłącza się do szeregu uwag, zgłoszonych do projektu przedmiotowej ustawy (druk nr 1812) między innymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Związek Nauczycielstwa Polskiego, zawartych w *Zestawieniu uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw zgłoszonych w ramach*

konsultacji publicznych. Ponadto podziela zastrzeżenia podniesione w *Opinii prawnej dotyczącej wybranych zmian przewidzianych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw* sporządzonej na zlecenie Związku Miast Polskich.

Uwagi te i zastrzeżenia, z wyjątkiem proponowanych zmian w składzie komisji konkursowej, nie zostały uwzględnione podczas procesu legislacyjnego.

W celu uniknięcia powielania argumentacji, a także z uwagi na ograniczony czas na przygotowanie opinii zostały w niej zasygnalizowane jedynie niektóre z nich.

1. Uwagi te w szczególności odnoszą się do wprowadzanych regulacji, które zmierzają do wzmocnienia roli kuratora oświaty, jako organu administracji rządowej, kosztem ograniczenia samorządności gmin przez:

- 1) przyznanie organowi sprawującemu nadzór pedagogiczny możliwości wystąpienia do organu prowadzącego szkołę lub placówkę z wnioskiem o odwołanie dyrektora szkoły lub placówki w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, jeżeli dyrektor szkoły lub placówki nie zrealizuje w wyznaczonym terminie zaleceń wydanych w wyniku czynności nadzoru pedagogicznego; W przypadku gdy organ prowadzący szkołę lub placówkę nie odwoła dyrektora szkoły lub placówki w określonym terminie, powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki wygaśnie po upływie 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Wygaśnięcie powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki będzie stwierdzał organ sprawujący nadzór pedagogiczny i niezwłocznie przekazywał te informacje organowi prowadzącemu. (art. 1 pkt 8). Analogiczna procedura będzie miała zastosowanie w sytuacji, gdy dyrektor szkoły lub placówki nie usunie w wyznaczonym terminie uchybień (art. 1 pkt 9). Rozwiązanie to pozbawia organ prowadzący przysługującego mu uprawnienia w zakresie odwoływania dyrektora szkoły lub placówki, ponieważ nawet w przypadku braku jego zgody nastąpi zmiana na tym stanowisku;
- 2) wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w przypadku powierzania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki oraz powoływania na to stanowisko, jeżeli:
 - a) organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osobę niebędącą nauczycielem (art. 1 pkt 10),
 - b) do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki nie zgłosi się żaden kandydat (art. 1 pkt 11 lit. a),

- c) prowadzący szkołę lub placówkę powierza stanowisko dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż 5 lat szkolnych, ale nie krótszy niż jeden rok szkolny (art. 1 pkt 11 lit. f);
- 3) wprowadzenie wymogu uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny w sprawie odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia w przypadkach szczególnie uzasadnionych (art. 1 pkt 12 lit. b).

Przyjęte rozwiązania pozbawiają organ prowadzący szkołę lub placówkę przysługujących mu uprawnień w wyżej wskazanym zakresie. Jednocześnie powodują, że wymóg uzyskania pozytywnej opinii faktycznie oznaczać będzie udzielanie przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny zgody na dokonanie określonych działań przez organ prowadzący. Ponadto ustawodawca nie sprecyzował przesłanek określających możliwość wydania przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny pozytywnej opinii, co wywołuje obawę, że wydawanie takich opinii może mieć charakter uznaniowy.

W świetle powyższego należy przypomnieć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które szczególności obejmują sprawy edukacji publicznej.

Ponadto 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. Natomiast rozwiązania przyjęte w nowelizowanej ustawie powodują, że kurator oświaty otrzyma określone uprawnienia organu prowadzącego bez jednoczesnego przejęcia części jego ustawowych obowiązków wynikających z prawa do zakładania i prowadzenia jednostek systemu oświaty.

Wejście w życie powyższych zmian, poprzez ograniczenie samorządności 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.

„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 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.”¹⁾

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, 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.

¹⁾ P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 15.

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 wskazuje, że Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

W związku z powyższym wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia poprawek mających na celu usunięcie regulacji ograniczających samodzielność organu prowadzącego szkołę lub placówkę.

Propozycja poprawek:

- a) w art. 1 skreśla się w pkt 3 lit. a, pkt 8–10, w pkt 11 lit. a i f, w pkt 12 lit. b,
- b) skreśla się art. 10–12;

2. W myśl art. 86 ustawy – Prawo oświatowe w szkole i placówce mogą działać, z wyjątkiem partii i organizacji politycznych, stowarzyszenia i inne organizacje, a w szczególności organizacje harcerskie, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki. Podjęcie działalności w szkole lub placówce przez tego rodzaju stowarzyszenie lub inną organizację wymaga uzyskania zgody dyrektora szkoły lub placówki, wyrażonej po uprzednim uzgodnieniu warunków tej działalności oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii rady szkoły lub placówki i rady rodziców.

Przedmiotowa ustawa wprowadza zmianę w powyższej regulacji, która między innymi 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). Wprowadza też długotrwałą procedurę samego występowania o taką decyzję do kuratora oświaty (co najmniej 2 miesiące przed rozpoczęciem zajęć dyrektor szkoły lub placówki przekazuje kuratorowi oświaty nie tylko program zajęć ale też kopie materiałów wykorzystywanych do realizacji programu zajęć, już zaopiniowane pozytywnie przez radę szkoły lub placówki i radę rodziców).

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. W tym zakresie do tej regulacji pozostają aktualne uwagi zawarte w pkt 1 opinii.

Ponadto przepis ten może budzić zastrzeżenia w odniesieniu do możliwości naruszenia, zawartego w art. 48 Konstytucji, prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem.

Z uwagi na powyższe wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia poprawek mających na celu usunięcie tej regulacji.

Propozycja poprawek:

- a) w art. 1 skreśla się pkt 14,*
- b) skreśla się art. 13.*

Danuta Drypa

Główny legislator