

Warszawa, dn. 6. 12. 2002 r.

Opinia prawna
dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty,
działach administracji rządowej, przepisy wprowadzające ustawy reformujące
administrację publiczną (Druk 331).

Przedstawiony do zaopiniowania art. 3 projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, działach administracji rządowej, przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną dotyczy zmian w ustawie z dn. 13 listopada 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.). Polegają one na przekazaniu, do zadań ministra właściwego odpowiednio do spraw kultury, rolnictwa i środowiska, prowadzonych przez samorządy powiatowe publicznych szkół rolniczych, artystycznych i leśnych oraz rolniczych placówek kształcenia praktycznego i ustawicznego, a także szkół rolniczych kształcących w zawodach unikalnych. Ponadto jak wynika z projektowanych zmian mienie jednostek samorządu terytorialnego będące we władaniu wyżej wymienionych szkół staje się z mocy prawa mieniem Skarbu Państwa.

Projektowane przepisy nasuwają pewne wątpliwości. Jedną z kwestii, na którą należy zwrócić uwagę jest problem uwłaszczenia Skarbu Państwa majątkiem jednostek samorządu terytorialnego (w tym przypadku powiatu).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ingerencji w sferę prawa własności samorządu, jego samodzielności nie jest jednolite. Zgodnie z wcześniejszą wykładnią zasad samodzielności gminy 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 ustawodawcę. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza więc podporządkowania ich przepisom prawa. Ochrona tej wartości nie może bowiem wykluczać lub znosić w istotny sposób prawa ustawodawcy do kształtowania

stosunków w państwie (wyrok z 4 maja 1998 r. K 38/ 97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31).

Trybunał, w orzeczeniu z 13 maja 1997 r.(K20/96), nawiązując do wcześniejszego orzecznictwa stanął na stanowisku, że mienie komunalne jest rodzajem mienia publicznego i nie powinno być utożsamiane z mieniem prywatnym. Specyficzny, uwarunkowany interesem publicznym charakter praw majątkowych gminy powoduje, że prawa te mogą doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa majątkowe innych podmiotów. Zasadnicza część majątku, w tym nieruchomości, pochodzi z komunalizacji mienia Skarbu Państwa, dokonanej z woli ustawodawcy. Ustawodawca zwykły w ramach zasad i szczegółowych unormowań o randze konstytucyjnej jest uprawniony do racjonalnego kształtowania mienia komunalnego, w tym do jego ograniczania i redystrybucji. Zdaniem Trybunału art. 7 p. k. nie chroni mienia komunalnego przed ingerencjami ustawodawczymi będącymi instrumentem realizacji polityki przekształceń własnościowych.

Ponadto w orzecznictwie z lat 90-tych Trybunał uznawał, że zarówno podstawy działalności samorządu terytorialnego, jak i ograniczenia tej działalności, mogą być wprowadzone w formie ustaw. Jednakże swoboda regulacyjna ustawodawcy także podlega ograniczeniom i za niesprzeczne z Konstytucją Trybunał uznawał tylko takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiam ustawy zasadniczej zarówno pod względem formalno – proceduralnym, jak i materialnym.

Nieco inne stanowisko Trybunał Konstytucyjny przedstawił m. in. w wyroku z dn. 20 lutego 2002 r. (K 39/00 OTK – A 202/1/4). Własność jednostek samorządu terytorialnego spełnia szczególną konstytucyjną rolę, ponieważ decyduje o realności systemu samorządowego w państwie . Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust 1 konstytucji, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin.

Nadal aktualne wydaje się stanowisko Trybunału w sprawie K 8/99, że własność komunalna nie została przyznana gminom dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystania jej na cele publiczne w szczególności zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Uszczuplenie własności komunalnej oznacza zawsze ograniczenie możliwości gminy w tym zakresie. Teza ta wydaje się szczególnie

uzasadniona, gdy proces taki dokonuje się bez jakiegokolwiek formy zrekompensowania strat i uprzywilejowaniem innych podmiotów.

Jeżeli przyjmiemy, że można dopuścić ingerencję ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawo własności jednostek samorządu terytorialnego to trzeba się zastanowić, czy w przypadku projektowanej ustawy ingerencja ta nie jest nadmierna. Projektodawca „uwłaszczając” Skarb Państwa nie uwzględnił nakładów poniesionych przez powiat na mienie będące dotychczas w jego dyspozycji (np. remonty szkół). Takie postępowanie wydaje się prowadzić do uszczuplenia mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Ze zwrotem nakładów związana się odpowiedź na postawione w zleceniu pytania. Należy przypomnieć, że projektowane przepisy zostały zamieszczone w ustawie, która reguluje kwestie związane z przekazywaniem mienia jednostkom samorządu terytorialnego. Nie można więc opierając się na tych przepisach stosować analogii (bez wyraźnego wskazania w ustawie) do rozwiązań zawartych w projekcie a więc do sytuacji, w której uwłaszcza się Skarb Państwa mieniem stanowiącym własność jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawione w pytaniach problemy powinny być zatem szczegółowo uregulowane w projektowanej ustawie ewentualnie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. W obecnym stanie prawnym nie ma na nie odpowiedzi.

Wątpliwości budzi również zawarte w projekcie przekazanie szkół artystycznych do zadań ministra właściwego do spraw kultury. Obecnie obowiązująca ustawa z dn. 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) w art. 5 ust. 1 pkt 3c stanowi, że *„Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zakłada i prowadzi publiczne szkoły artystyczne oraz placówki, o których mowa w art. 2 pkt 7 (placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania), dla uczniów szkół artystycznych, a także placówki doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych.”*

Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 1 pkt 5d *„Prowadzenie szkół artystycznych oraz placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych, a także placówek doskonalenia nauczycieli szkół artystycznych może być przekazywane w*

drodze porozumienia między ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego a jednostką samorządu terytorialnego.”

Jeżeli jakaś szkoła artystyczna została przekazana w drodze porozumienia powiatowi, to w drodze porozumienia może ponownie, jeśli istnieje taka potrzeba, być prowadzona przez właściwego ministra. Ingerencja ustawodawcy nie wydaje się konieczna.

Sporządziła: Anna Janicka