

Warszawa, dnia 25.10.2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Gminy w Radominie, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt K. 29/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 29 września 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Gminy w Radominie z dnia 31 lipca 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 59 ust. 2, zdanie pierwsze ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. nr 67, poz. 329 z późn.zm).

1. Rada Gminy w Radominie wnosi o stwierdzenie, że art. 59 ust.2, zdanie pierwsze cyt. ustawy w zakresie dotyczącym konieczności uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty o zamiarze zlikwidowania szkoły publicznej jest niezgodny z art. 16 ust. 2, art. 166 oraz art. 2 Konstytucji. Zdaniem Wnioskodawczynie, niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu wynika z braku ustawowych przesłanek wydania decyzji (pozytywnej bądź negatywnej) przez kuratora oświaty. Prowadzi to do naruszenia konstytucyjnej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, którym organy administracji rządowej narzucają swoje stanowisko w sprawach zamierzonej likwidacji szkół prowadzonych przez te jednostki. W ocenie Rady Gminy w Radominie, zaskarżony przepis powoduje, że gmina ponosi odpowiedzialność za – czasami nieodpowiednie i nieodpowiedzialne – działania organów rządowych.

2. Oceniając zasadność wniosku wypada przypomnieć, że zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu ogłoszonym w Dzienniku Ustaw nr 67 z 1996 r., szkoła publiczna prowadzona przez gminę lub związek komunalny mogła być zlikwidowana **za zgodą kuratora oświaty** (podkr. W.P.), a szkoła publiczna prowadzona przez inną osobę prawną lub osobę fizyczną – za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na założenie tej szkoły. Dokonując kolejnej nowelizacji ustawy, o której mowa (Dz. U. z 1998 r. nr 17, poz. 759),

ustawodawca zmienił m.in. treść cytowanego wyżej przepisu, który uzyskał następujące brzmienie:

„Szkoła i placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana **po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty** (podkr. W.P.), a szkoła publiczna prowadzona przez inną osobę prawną lub osobę fizyczną – za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie. W przypadku szkoły artystycznej wymagana jest również opinia ministra właściwego do spraw kultury”.

Z powyższego wynika, że zmiana zaskarżonego przepisu polegała między innymi na zastąpieniu wyrazów „za zgodą kuratora oświaty” określeniem „po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty”. Z punktu widzenia procesu decyzyjnego obydwa określenia mają identyczne znaczenie. Obecnie bowiem brak wymaganej opinii pozytywnej kuratora powoduje taki sam skutek, jak brak zgody tego organu w poprzednim stanie prawnym. Ustawodawca posłużył się eufemizmem, który w istocie rzeczy zachowuje status quo w zakresie warunków likwidacji szkoły publicznej prowadzonej przez gminę bądź inną jednostkę samorządu terytorialnego.

3. Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów należy do zadań własnych gminy. Z kolei art. 5 ust. 5a stanowi, że zakładanie i prowadzenie m.in. publicznych szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół artystycznych, sportowych i mistrzostwa sportowego jest zadaniem własnym powiatu. Ustawa o systemie oświaty określa więc część zadań publicznych w dziedzinie oświaty, przypadającą na jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te, w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji, samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wyrażona w tym artykule zasada ustrojowa znajduje potwierdzenie w postanowieniach art. 163 i art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej, które stanowią, że zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, a służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Z realizacją zadań własnych samorządu terytorialnego wiąże się kwestia jego samodzielności, rozważana nierzadko w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem T.K., „samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw....(wyrok z dnia 4 maja 1998 r. sygn. K. 38/97 – OTK ZU nr 3 z 1998 r., s. 183-184). W innym zaś orzeczeniu (wyrok z dnia 16 marca 1999 r. sygn. K. 35/98 – OTK ZU nr 3 z 1999 r. s. 214) Trybunał wyraża pogląd, że „Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do istoty samorządu terytorialnego należy zasada samodzielności wykonywania zadań publicznych, podlegająca ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej). Również w doktrynie zwraca się uwagę, że sformułowana w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasada, iż samorząd terytorialny wykonuje „przysługujące” mu zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność ma znaczenie wiodące (J. Bocia: Konstytucja Rzeczypospolitej, Wrocław 1998 r. s. 44).

4. Nie kwestionując „wiodącego znaczenia” zasady ustrojowej wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji, skłaniam się jednak ku poglądowi, że w opiniowanej sprawie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego powinna ustąpić miejsca **uprawnieniom ustawodawcy do regulacji zasad kształtowania sieci szkół i innych placówek prowadzonych przez te jednostki**. Wymagana pozytywna opinia czyli zgoda kuratora oświaty na zlikwidowanie szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez gminę bądź inną jednostkę samorządu terytorialnego należy do tej kategorii zasad i jest środkiem prawnym zabezpieczającym realizację postanowień art. 70 Konstytucji. Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy zasadniczej, każdy ma prawo do nauki. Do 18 roku życia nauka jest obowiązkowa, zaś sposób wykonywania tego obowiązku określa ustawa zwykła. Istotne znaczenie dla opiniowanej sprawy ma także art. 70 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Ewentualne ograniczenie ustawowych wymagań do samej tylko „opinii” kuratora oświaty o zamiarze likwidacji szkoły mogłoby stwarzać zagrożenie dla konstytucyjnych praw obywateli w zakresie dostępu do szkół pozostających w gestii samorządu i pobierania w nich nauki. **Kwestionowany przepis wymagający „pozytywnej opinii”, spełnia funkcję**

ochronną przed takimi decyzjami organów jednostek samorządu terytorialnego, które prowadziłyby do ograniczenia praw i wolności wynikających z postanowień art. 70 Konstytucji. Społeczna ranga i znaczenie tych praw i wolności nakazują ustawodawcy ostrożność w kształtowaniu uprawnień samorządu terytorialnego do likwidacji prowadzonych przez niego szkół i innych placówek publicznych. W związku z tym nie dostrzegam potrzeb ustawowego określenia przesłanek opinii kuratora, o której mowa w art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

W konkluzji wyrażam pogląd, że art. 59 ust. 2 zd. pierwsze ustawy o systemie oświaty nie jest niezgodny z Konstytucją.

Sporządził: Witold Pawełko