



ZWIĄZEK NAUCZYCIELSTWA POLSKIEGO

ROK ZAŁOŻENIA 1905

ZARZĄD GŁÓWNY

00-389 Warszawa, ul. Smulikowskiego 6/8
tel. (22) 318 91 00, 318 92 17, fax (22) 318 92 19
www.znp.edu.pl e-mail: znp@znp.edu.pl

ZPE/079/7-7/KL/13

Warszawa, 11 marca 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY
Aleja J.Ch.Szucha 12a
00-918 Warszawa

wnioskodawca: **Związek Nauczycielstwa Polskiego**
ul. Smulikowskiego 6/8
00-389 Warszawa

WNIOSEK **o zbadanie zgodności z Konstytucją RP** **ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty**

Wniosek złożony na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 4 i ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 68, poz. 483 ze zm., dalej - Konstytucja RP) i art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 31 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o *Trybunale Konstytucyjnym* (Dz.U. Nr 102 poz. 643 ze zm.).

Na tej podstawie Związek Nauczycielstwa Polskiego, kierując się treścią zobowiązania określonego w uchwale Prezydium Zarządu Głównego ZNP z dnia 11 marca 2013 r. (Nr .../13), reprezentowany przez **Sławomira Broniarza** - Prezesa ZNP i **Krzysztofa Baszczyńskiego** - Wiceprezesa ZG ZNP, wnosi o stwierdzenie, że:

1. **art. 5 ust. 5g** ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* – jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 65 ust. 1, art. 70 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP,
2. **art. 58 ust. 3** ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* – jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 65 ust. 1 i art. 70 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP.

W ocenie Wnioskodawcy art. 5 ust. 5g u.s.o. i art. 58 ust. 3 u.s.o. naruszają powyższe normy konstytucyjne w zakresie, w jakim umożliwiają prowadzenie szkół publicznych przez osoby fizyczne lub osoby prawne (niebędące jednostkami samorządu terytorialnego) – z pogwałceniem obowiązków władz publicznych w zakresie zagwarantowania równego dostępu do oświaty publicznej.

Wskazane normy prawne pozostają w sprzeczności z zasadą praworządności (zasadą zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasadą bezpieczeństwa prawnego), zasadą legalizmu i względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa, zasadą równego i powszechnego prawa do bezpłatnej oświaty (prawo do nauki) oraz zasadą prawa do wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy (wolność pracy).

UZASADNIENIE

I. Ustrój szkolnictwa publicznego w Polsce w ujęciu historycznym

Podstawową część niniejszego wniosku należy poprzedzić dokonaniem wykładni historycznej. Wykładnia historyczna wykaże bowiem podstawy aksjologiczne polskiego systemu oświaty w ujęciu czasowym, co pozwoli na ustalenie jego wartości oraz cech podstawowych. Na tej podstawie będzie możliwe dokonanie właściwej oceny stanu normatywnego, regulującego obecnie obowiązujący system oświaty.

1) System oświaty po odzyskaniu przez Polskę niepodległości po okresie zaborów po raz pierwszy został uregulowany w treści wydanego przez Naczelnika Państwa Dekretu *o obowiązku szkolnym* (Dz.U. z 8 lutego 1919 r., Nr 14 poz. 147).

Zgodnie z treścią art. 28 Dekretu system oświaty obejmował **publiczne szkoły powszechne** oraz **inne szkoły wszelkiego typu**. Z kolei na podstawie art. 30 Dekretu uznanie szkoły prywatnej za zakład czyniący zadość obowiązkowi szkolnemu, następowało jedynie na podstawie decyzji Rady Szkolnej Okręgowej na prośbę zarządu zainteresowanej szkoły, po wysłuchaniu opinii szkolnego inspektora okręgowego.

Z powyższych regulacji widać wyraźnie zarysowany podział na oświatę publiczną (państwową) i inne szkoły wszelkiego typu (prywatne), z tym zastrzeżeniem, że w tych drugich spełnianie obowiązku szkolnego mogło następować jedynie za zgodą właściwego organu administracji publicznej.

Kolejnym aktem, który systemowo regulował system oświaty w Polsce była ustawa z dnia 11 marca 1932 r. *o ustroju szkolnictwa* (Dz.U. Nr 38 poz. 389 ze zm.). Ustawa ta w art. 1 *expressis verbis* dokonywała podziału na **szkoły państwowe** (utrzymywane wyłącznie przez państwo), **szkoły publiczne** (utrzymywane przez państwo wspólnie z samorządem terytorialnym) oraz **szkoły prywatne**.

Powyższy rozdział oświaty państwowej/publicznej od oświaty prywatnej, został potwierdzony ustawą z dnia 11 marca 1932 r. *o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych i wychowawczych* (Dz.U. Nr 33 poz. 343). W związku z treścią art. 11 ww. ustawy, jej normy miały zastosowanie także do szkół zakładanych lub utrzymywanych przez zarejestrowane stowarzyszenia i fundacje.

Zatem obowiązujący w II RP system szkolnictwa wyraźnie rozdzielał szkolnictwo państwowe/publiczne od prywatnego. Na gruncie ówczesnych przepisów nie było możliwości, aby podmiot prywatny (osoba fizyczna, stowarzyszenie, fundacja, spółka) mogła prowadzić szkołę państwową/publiczną.

Państwo – rozumiane szeroko (a więc wraz z jednostkami samorządu terytorialnego) nie tylko gwarantowało nieograniczony dostęp do bezpłatnej edukacji (art. 119 Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 44 poz. 267 ze zm.), ale było jedynym podmiotem zobowiązanym ustrojowo do zakładania i prowadzenia szkół publicznych.

2) W okresie PRL ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. *o rozwoju systemu oświaty i wychowania* (Dz.U. Nr 32 poz. 160 ze zm.) wprowadzała jednolite, scentralizowane szkolnictwo państwowe.

3) Okres przekształceń ustrojowych państwa polskiego odbił się wyraźnym piętnem na organizacji systemowej oświaty. W dniu 25 października 1991 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz.U. Nr 95 poz. 425, obecnie: tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.) – dalej u.s.o.

Gminy na podstawie tej ustawy przejęły obowiązek prowadzenia państwowych szkół podstawowych (art. 104 ust. 1 u.s.o.). Działające w dniu wejścia w życie ustawy szkoły państwowe lub prowadzone

przez gminy stały się szkołami publicznymi (art. 106 u.s.o.). Z powyższego założenia wynikało więc, że **realizowanie celów państwowej/publicznej oświaty zostało przekazane do kompetencji samorządu terytorialnego**.

Wolą ustawodawcy było więc przyjęcie rozwiązania, że **dostęp do oświaty publicznej gwarantowany jest przez państwo poprzez dostęp do publicznych szkół samorządowych**. Jak stwierdził już Trybunał Konstytucyjny, wszystkie zawarte w ustawie samorządowej oraz ustawie *o systemie oświaty* unormowania oznaczają, że gminom zostały przekazane nowe **zadania własne** polegające na zakładaniu i prowadzeniu szkół podstawowych.¹

Interpretację tę wspiera treść art. 5 ust. 5 i 5a u.s.o. oraz art. 5a ust. 5 u.s.o., które to normy zobowiązują jednostkę samorządu terytorialnego danego stopnia, do **zakładania i prowadzenia szkół publicznych**. Dyspozycję art. 5 ust. 5 i 5a u.s.o. oraz art. 5a ust. 5 u.s.o. należy rozumieć w sposób jednoznaczny, że podmiotem obowiązany do zakładania i prowadzenia publicznych szkół jest właściwy organ samorządu terytorialnego.²

Z treści art. 5 ust. 3 u.s.o. wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne.³ Publiczne szkoły samorządowe są na podstawie art. 79 ust. 1 u.s.o. jednostkami budżetowymi samorządu terytorialnego, zatem szkoły samorządowe nie mogą przyjmować innych form organizacyjnych, np. przewidzianych w ustawie *o gospodarce komunalnej*. Przyjęcie zasady, że szkoły publiczne mają mieć formę jednostek budżetowych oznacza, że wolą ustawodawcy było utrzymywanie oświaty publicznej wyłącznie ze środków pochodzących z budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 3 u.s.o. środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W tym celu państwo, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 80 poz. 526 ze zm.) gwarantuje organom prowadzącym odpowiedni do zadań udział w budżecie państwa w formie części oświatowej subwencji ogólnej, naliczanej i wydatkowanej zgodnie z treścią corocznie uchwalanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej.

4) Ustawa *o systemie oświaty* zawiera wszakże regulacje, które wyłączają dotychczas obowiązującą zasadę, że państwo (rozumiane szeroko) odpowiada za realizację zadań związanych z oświatą publiczną. Po raz pierwszy od 1919 r. w polskim systemie oświaty przewidziano możliwość realizacji zadań związanych z edukacją publiczną przez podmioty ze sfery niepublicznej (prywatnej). Na podstawie obecnie obowiązującej ustawy *o systemie oświaty* przewidziano możliwość scedowania prowadzenia szkół publicznych na podmioty ze sfery niepublicznej – w trybie art. 5 ust. 5g u.s.o. oraz art. 58 ust. 3 u.s.o.

Z dniem 22 kwietnia 2009 r. ustawodawca wprowadził do treści ustawy *o systemie oświaty*, możliwość przekazywania podmiotom prywatnym prowadzenia szkół samorządowych. Na podstawie ustawy z dnia 19 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 56 poz. 458) wprowadzono art. 5 ust. 5g u.s.o., który umożliwił jednostce samorządu terytorialnego przekazanie prowadzenia szkoły liczącej nie więcej niż 70 uczniów, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej.

Instrument ten pozwolił w niektórych przypadkach na całkowite wyzbycie się przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 5 i 5a u.s.o. a także art. 5a ust. 2 u.s.o., polegającym na prowadzeniu szkół publicznych.

¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 1996 r., K. 17/96, OTK ZU Nr 5(8)1996, poz. 43, s. 368 i n.

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., I S.A./Wa 1818/05, Lex nr 227701

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 1998 r., IPKN 3030/98, OSNP 1999/19/609

Innym wyjątkiem od zasady odpowiedzialności państwa za realizację zadań związanych z oświatą publiczną jest art. 58 ust. 3 u.s.o. Na podstawie tej normy wprowadzono możliwość założenia i prowadzenia szkoły publicznej przez osobę prawną, niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, oraz osobę fizyczną. Zgodnie z treścią art. 58 ust. 3 u.s.o. możliwość założenia szkoły publicznej przez podmiot prywatny uzależniono od wydania zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych danego typu. W założeniu powyższe rozwiązanie miało mieć charakter uzupełniający, gdyż § 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz.U. nr 46 poz. 438) stwierdza, że zezwolenie na założenie szkoły lub placówki publicznej przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego jest udzielane tylko wówczas, gdy utworzenie szkoły w miejscowości wskazanej przez założyciela stanowi korzystne uzupełnienie sieci szkół w tej miejscowości, gminie, powiecie, województwie lub regionie. Niestety, w ostatnich czasach regulacja art. 58 ust. 3 u.s.o. utraciła swój pierwotny charakter uzupełniający, stając się instrumentem zastępowania samorządowych szkół publicznych, których nie można przekazać w trybie art. 5 ust. 5g u.s.o., przez szkoły publiczne prywatne.

5) Uznać więc należy, że przyjęte w III RP rozwiązania systemowe w ogromnej mierze odbiegają od regulacji obowiązujących w Polsce od 1919 r. Stanowią złamanie dotychczas obowiązującej zasady, że za oświatę publiczną odpowiada państwo. Po raz pierwszy w polskim systemie prawnym wykonywanie zadań konstytucyjnych państwa w zakresie edukacji publicznej zostało przekazane do kompetencji podmiotów prywatnych.

II. Obecnie obowiązujący ustrój szkolnictwa publicznego w ujęciu funkcjonalnym

W tej części wniosku zostanie dokonany ogólny zarys praktycznego działania norm art. 5 ust. 5g u.s.o. i art. 58 ust. 3 u.s.o. w zakresie skutków jakie przepisy te wywołują.

1) System szkolnictwa publicznego na przestrzeni działania ustawy *o systemie oświaty*, od chwili jej wejścia w życie, aż do chwili obecnej, podlegał zmianom. Pierwotnie możliwość założenia szkoły publicznej przez podmioty prywatne rzeczywiście odzwierciedlała uzupełniający charakter tej formy szkolnictwa w odniesieniu do publicznej oświaty państwowej.

Jednakże z biegiem lat, a w szczególnym nasileniu w ostatnich kilku latach, uzupełniający charakter statusu prawnego prywatnych szkół publicznych został zakwestionowany na gruncie praktycznym, przez podmioty stosujące ustawę *o systemie oświaty*. **Podmioty te, metodą faktów dokonanych, wytworzyły stan równowagi (a w zasadzie tożsamości) prywatnego i państwowego szkolnictwa publicznego.**

Norma art. 58 ust. 3 u.s.o. stała się bowiem narzędziem do przekazywania oświaty publicznej w prywatne ręce, po dokonaniu wcześniejszych pozornych likwidacji szkół samorządowych. Pozornych, gdyż szkoły nie były w takich przypadkach likwidowane co do istoty, a jedynie zmieniała się ich forma organizacyjna – a ściślej następowała zmiana organu prowadzącego: z samorządowego na prywatny.

Tendencja ta zbiegła się w czasie z wystąpieniem kryzysu finansów publicznych, które szczególnie silnie uderzyły w budżety samorządów terytorialnych w związku z przyjęciem przez Rząd „Strategii Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych 2013-2016”⁴, ograniczającej swobodę budżetową samorządów terytorialnych w zakresie pozyskiwania środków finansowych. Skutkiem niedoszacowania wysokości subwencji oświatowej w kolejnych latach stało się pogłębienie procesu likwidacji szkół i masowej prywatyzacji oświaty publicznej, z jednoczesnym wyzbyciem się przez państwo odpowiedzialności za realizację konstytucyjnych zadań w zakresie oświaty.

⁴ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/B467A5251590D524C1257A88004CFBD2/%24File/755-strategia.pdf>

Zatem art. 58 ust. 3 u.s.o. stosowany jest obecnie przez organy prowadzące szkoły z nagminnym naruszeniem § 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z dnia 4 marca 2004 r. Tę okoliczność należało podnieść jeszcze przed przytoczeniem argumentów na rzecz niekonstytucyjności art. 58 ust. 3 u.s.o. (a także bez związku z tymi zarzutami), aby wskazać, że norma ta obecnie służy do osiągnięcia celów niezgodnych z prawem, przyczyniając się do naruszania zasady praworządności.

2) W związku z tym, że prywatyzacja oświaty publicznej dokonywana w trybie art. 58 ust. 3 u.s.o. wiązała się z koniecznością przeprowadzenia skomplikowanej formalnie procedury likwidacji szkoły (choćby jedynie likwidacji pozornej), ustawodawca w 2009 r. wprowadził do treści ustawy *o systemie oświaty* art. 5 ust. 5g u.s.o., który umożliwiał przekazanie prowadzenia szkoły, liczącej mniej niż 70 uczniów, podmiotowi prywatnemu bez likwidacji szkoły.

Tym samym, kierując się regułą racjonalnego ustawodawcy, założyć trzeba, że wprowadzając do ustawy *o systemie oświaty* normy art. 5 ust. 5g u.s.o. i art. 58 ust. 3 u.s.o., **ustawodawca godził się na wystąpienie skutku w postaci zastąpienia organów władzy publicznej w wykonywaniu obowiązków związanych z oświatą publiczną przez podmioty prywatne.** Wprowadzenie do systemu oświaty inkryminowanych norm miało więc na celu obejście przepisów art. 5 ust. 5 i 5a u.s.o. oraz art. 5a ust. 2 u.s.o, dotyczących obowiązku prowadzenia szkół publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, a także normy art. 5b u.s.o. i przepisów pragmatyki nauczycielskiej w części dotyczącej płac, czasu pracy i urlopów.

3) Na skutek przyjętych rozwiązań w wielu organach prowadzących następuje przekazanie prowadzenia wszystkich szkół samorządowych podmiotom prywatnym w trybie art. 5 ust. 5g u.s.o., lub po pozornej likwidacji szkół samorządowych i „odtworzeniu” tych samych szkół jako placówek prowadzonych przez podmiot prywatny, w drodze zezwolenia, o którym mowa w art. 58 ust. 3 u.s.o. Takie postępowanie wywołuje nieodwracalne skutki prawne, społeczne, jak i ekonomiczne, naruszające prawa obywatelskie w zakresie dostępu do edukacji publicznej, jak i praw pracowniczych.

Zdaniem dr. Mateusza Pilicha „*wejście w życie art. 5 ust. 5g-5r u.s.o. można postrzegać jako udzielenie przez ustawodawcę "wykładni autentycznej" art. 5 u.s.o. - w kierunku uznania prowadzenia szkół i placówek za **obligatoryjne zadanie własne** jednostek samorządu terytorialnego. Gdyby bowiem de lege lata istniała możliwość nieograniczonego przekazywania szkół publicznych do prowadzenia podmiotom niepublicznym, to te przepisy nie byłyby potrzebne*”.⁵

Powyższe tezy potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny podnosząc, że **gmina nie może z wykonywania swych zadań zrezygnować lub przekazać ich prowadzenia innemu podmiotowi.** Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził także, że przekazywanie wykonywania zadań własnych innym podmiotom narusza art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g. Przepis ten stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej należy do zadań własnych gminy. Zakładanie i prowadzenie m.in. publicznych szkół podstawowych, jak i zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach (art. 5a ust. 2 u.s.o.) **należy do zadań własnych gminy.** To, że możliwe jest w myśl art. 5 ust. 2 u.s.o. zakładanie i prowadzenie szkół przez różne podmioty, nie oznacza, że **gmina może wyzbyć się zadania własnego - zadania oświatowego - i powierzyć to zadanie do realizacji innej jednostce** – np. fundacji, stowarzyszeniu czy innemu podmiotowi prawa. Prowadzenie szkół publicznych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego ma więc charakter subsydiarny, uzupełniający sieć szkół publicznych prowadzonych przez samorząd terytorialny.⁶ Stąd też należy stwierdzić, że wolą ustawodawcy jest to, aby jednostki samorządu terytorialnego zakładały i prowadziły placówki publicznej oświaty, gdyż jest to ich zadaniem własnym.

Należy zauważyć, że linia orzecznicza sądów w tym przedmiocie, została utrzymana także po dacie wejścia w życie nowelizacji wprowadzającej do obiegu prawnego art. 5 ust. 5g u.s.o. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w 2011 r. potwierdził wyraźnie, że podmiotem obowiązany do

⁵ M.Pilich, Ustawa o systemie oświaty, Komentarz do art. 5, Lex 2011,m pkt 9

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09 lutego 2006 r., I OSK/1372/05, Lex nr 194880

zakładania i prowadzenia publicznych szkół podstawowych, gimnazjów i przedszkoli jest gmina. Obowiązek gminy polegający na zakładaniu i prowadzeniu publicznych placówek oświatowych nie może być przekazany odrębnej osobie prawnej. Tego obowiązku gminy nie może zastąpić rozwiązanie polegające na powierzeniu wykonywania zadań w zakresie zakładania i prowadzenia publicznych placówek oświatowych odrębnej osobie prawnej. Wprawdzie dopuszczalne jest zawieranie przez gminę umów z innymi podmiotami w celu wykonywania zadań własnych, jednak możliwość taką należy rozważać w świetle zasad wynikających z uregulowań ustrojowych oraz ograniczeń wynikających wprost z przepisów prawa, a przede wszystkim mając na względzie charakter zadań.⁷

Przypomnieć należy, że obligatoryjność prowadzenia szkół przez jednostki samorządu terytorialnego została potwierdzona także w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 czerwca 2012 r. (RPO-697700-I/12/NC), skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej, dotyczącym przejmowania prowadzenia szkół samorządowych przez spółki komunalne. Minister Edukacji Narodowej zawarł identyczną opinię w piśmie do ZNP z dnia 11 czerwca 2012 r.⁸ i stanowisku z dnia 13 września 2012 r.⁹ Jednakże poza wyrażeniem stanowisk, organy władzy publicznej nie podjęły żadnych działań zmierzających do zahamowania procesu likwidacji oświaty państwowej, dokonywanej przez organy samorządu terytorialnego.

Na koniec tej części wywodu wskazać należy na próbę wykładni obowiązków samorządu terytorialnego w zakresie oświaty publicznej, jakiej dokonał Trybunał Konstytucyjny. Trybunał stwierdził, że zadaniem własnym samorządu terytorialnego jest zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i placówek oświatowych. Spełnienie tego obowiązku pozwala na realizację konstytucyjnego zadania państwa, jakim jest zapewnienie obywatelom powszechnego i równego dostępu do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych.¹⁰

Zatem wprowadzenie przez ustawodawcę norm prawnych w postaci art. 5 ust. 5g u.s.o. i art. 58 ust. 3 u.s.o., pośrednio lub bezpośrednio umożliwiających całkowite wyzbycie się przez organy samorządu terytorialnego obowiązku ustawowego polegającego na zakładaniu i prowadzeniu szkół publicznych, należy traktować jako działanie w celu obejścia obowiązującego prawa, zatem działania bezprawne, wprost naruszające zasadę i względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa.

III. Naruszenia zasad konstytucyjnych

Normy art. 5 ust. 5g i art. 58 ust. 3 u.s.o. – zdaniem Wnioskodawcy - są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 65 ust. 1, art. 70 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP.

Wskazane normy prawne pozostają w sprzeczności z zasadą praworządności (zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego), zasadą legalizmu i względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa, zasadą równego i powszechnego prawa do bezpłatnej oświaty (prawo do nauki) oraz zasadą prawa do wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy (wolność pracy).

1. Naruszenie zasady państwa prawnego; zasady zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa

1) Zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Z art. 2 Konstytucji RP – z zasady państwa, którego działanie opiera się na prawie, wynika m.in. zasada zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, a także zasada bezpieczeństwa prawnego.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 września 2011 r., II SA/OI 453/11, LEX nr 1101379

⁸ Pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 11 czerwca 2012 r., DKOW-WOKO/AAS-5015-152/12

⁹ Pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 13 września 2012 r., DKOW-WOKO/AAS-5015-216/12

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., K 29/07, OTK-A 2010/5/49

Państwo prawne, aby prawidłowo wypełnić normę art. 2 Konstytucji RP, musi być budowane na zaufaniu do prawa, do jego zdolności ograniczania, rozdzielania i racjonalizacji władzy państwowej, do zdolności ochrony jednostki przed nadużyciami władzy.¹¹

Zasada zaufania do stanowionego prawa nakłada na ustawodawcę szczególny obowiązek. Prawo ma być stanowione tak, by nie stawało się pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się on na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań.¹² Treść tej zasady można również zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo z wcześniej złożonych obietnic.¹³ Realizacja zasady zaufania sprowadza się więc również do ograniczenia swobody działalności prawodawcy i powstrzymania go przed wycofywaniem się z wcześniej podjętych zobowiązań wobec obywateli.¹⁴

W tym kontekście za złamanie zasady zaufania należy traktować także wprowadzanie regulacji normatywnych, umożliwiających organom władzy publicznej lub innym podmiotom, wyzybywanie się obowiązków własnych z naruszeniem ustaw i ze szkodą dla obywateli.

Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub też umożliwiają dowolną ich interpretację.¹⁵ Zatem system prawa nie może być wewnętrznie sprzeczny; tak więc ustawodawca nakładając określone obowiązki na władze publiczne, nie może stanowić jednocześnie o ich fakultatywności.

Zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego normy prawne stwarzają po jednej stronie stan pozorności obowiązków państwa, zaś po stronie obywateli, stwarzają stan pozorności uprawnień. Stanowi to złamanie zakazu tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które stanowią złudzenie prawa. Zatem tworzenie uprawnień pozornych stanowi naruszenie zasady zaufania, wynikającej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP.¹⁶

2) Jak wykazano w pkt. I i II niniejszego wniosku, ustawodawca redagując normy art. 5 ust. 5g u.s.o. oraz art. 58 ust. 3 u.s.o. i wprowadzając je do obrotu prawnego, zdaniem Wnioskodawcy bez podstawy prawnej dokonał normatywnej regulacji dostępu obywateli do oświaty publicznej w sposób sprzeczny z dotychczasową tradycją legislacyjną, w sposób uznaniowy i sprzeczny z Konstytucją RP. **Tym samym naruszył zasadę pewności prawa i zaufania obywateli do stanowionego prawa.**

Na gruncie art. 2 Konstytucji RP prawo do sprawiedliwego traktowania praw obywatelskich przez władze publiczne, odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, podlega szczególnej ochronie. Państwo ma obowiązek stać na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie stanowienia przepisów prawa, które stałyby w sprzeczności, bądź godziłyby w tę zasadę.¹⁷ Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada.¹⁸

¹¹ M. Wyrzykowski, Komentarz do art. 1 Konstytucji, [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. L. Garlickiego, t. 2, Warszawa 1996 r., s. 34

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 1991 r., sygn. I PRN 34/91

¹³ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2003, s. 65

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., K 7/08

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., P 19/10

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2002 r., P 5/01

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97,
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06

Naruszenie powyższych zasad polegało, zdaniem Wnioskodawcy, na normatywnej ingerencji (w ustawie *o systemie oświaty*) w konstytucyjne uprawnienia obywateli, polegające na nieograniczonym dostępie do państwowej oświaty publicznej, rozumianej jako oświata państwowa i gwarantowanej przez państwo.

To, że państwo odpowiada za realizację zadań związanych z oświatą publiczną, stało się w polskim porządku prawnym zasadą, funkcjonującą na przestrzeni wielu lat - począwszy od 1919 r., przyjętą i zaakceptowaną przez obywateli. **Wprowadzenie do obrotu prawnego norm art. 5 ust. 5g u.s.o. oraz art. 58 ust. 3 u.s.o. stanowi więc swoiste wycofanie się państwa z konstytucyjnych zobowiązań względem nich, ale i wyłomem w dotychczasowej konstrukcji zadań państwa.**

3) Wprowadzenie możliwości cedowania zadań państwa w dziedzinie oświaty publicznej na podmioty prywatne nie jest jednocześnie przejawem racjonalizacji wykonywania zadań państwa, ponieważ prowadzi do całkowitego wyzbywania się przez państwo (organy samorządu terytorialnego) zadań związanych z realizacją zadań oświatowych. Stanowi to bezpośrednie naruszenie konstytucyjnej odpowiedzialności państwa za oświatę publiczną.

Praktyka funkcjonowania oświaty w ostatnich latach potwierdza tendencję do swoistej prywatyzacji oświaty publicznej. Tak więc i ta kwestia uzasadnia tezę, że obie inkryminowane normy prawne łamią zasady zaufania obywatela do państwa, stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że w publicznych placówkach oświatowych niedopuszczalne jest ograniczenie zasad powszechnej dostępności i bezpłatności kształcenia, wychowania lub opieki, inaczej niż w placówkach niepublicznych.¹⁹ Ograniczenie dostępności Wnioskodawca upatruje w tym, że publiczne szkoły prywatne co do zasady nie mają określonego obwodu, zatem nie mają wykazanych dzieci, które muszą zostać przyjęte do szkoły w celu realizacji obowiązku szkolnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że **podmiotami wyłącznie uprawnionymi do zakładania i prowadzenia szkół i placówek publicznych są jednostki samorządu terytorialnego, których obowiązkowym zadaniem własnym jest zapewnienie bezpłatnego nauczania członkom wspólnoty samorządowej.**²⁰ Trybunał Konstytucyjny wykazał więc, że system oświaty publicznej jest domeną państwa, chociaż rozważania te zostały sformułowane na użytek innych spraw, więc nie stanowią rozważania co do istoty.

W „Pakcie dla Edukacji”²¹ Związek Nauczycielstwa Polskiego zwrócił uwagę, że system samorządowych szkół publicznych nie jest w Polsce wystarczająco wspierany. Mało tego - publiczne szkolnictwo prywatne (w równym stopniu – art. 80 u.s.o.), ale także szkolnictwo prywatne niepubliczne (w mniejszym stopniu – art. 90 u.s.o.), finansowane jest ze środków subwencji oświatowej w drodze stosownych dotacji, kosztem szkół publicznych samorządowych. Zatem ustawodawca zamiast wspierać pozycję szkół publicznych samorządowych w systemie edukacji, wprowadza regulacje ustawowe, które umożliwiają aby realizacja podstawowych obowiązków państwa wobec obywateli opierała się na „*lokalnych i obywatelskich inicjatywach*”²².

Organy samorządu terytorialnego nie mają prawa odmawiać wykonywania swych obowiązków wynikających z ustaw i przerzucać ich na mieszkańców gminy. Taka postawa władz gminy narusza przepis art. 7 Konstytucji RP, który określa granice prawa, w jakich mają działać organy władzy publicznej, do których bez wątplenia należą również organy gminy.²³

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., K 29/07, OTK-A 2010/5/49

²⁰ Ibidem

²¹ Pakt dla Edukacji ZNP, Warszawa 2011

²² Projekt z dnia 12 maja 2011 r. o zmianie u.s.o.

²³ Wyrok NSA w Warszawie z 26 lipca 2007 r., II OSK 1084/06, LEX nr 364645

Taka wizja polityki edukacyjnej państwa jest przykładem nie tylko „prywatyzacji odpowiedzialności”, ale przede wszystkim ignorowania zapisów konstytucyjnych traktujących oświatę jako dobro publiczne. Należy podkreślić, że proces komercjalizacji oświaty publicznej jest zaprzeczeniem upowszechniania edukacji i czyni z oświaty produkt rynkowy, skierowany do elitarnej części społeczeństwa.

4) Reasumując - naruszenie zasad zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także bezpieczeństwa prawnego, Wnioskodawca upatruje w dokonaniu pozaprawnej, uznaniowej i pozakonstytucyjnej regulacji dostępu obywateli do oświaty publicznej w sposób sprzeczny z dotychczasową tradycją legislacyjną. Tym samym wprowadzając do obrotu prawnego art. 5 ust. 5g u.s.o. oraz art. 58 ust. 3 u.s.o. ustawodawca naruszył zasadę praworządności, określonej w art. 2 Konstytucji RP.

2. Naruszenie zasady legalizmu i zasady względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa

1) Norma art. 7 Konstytucji RP stwierdza, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W ramach aksjologicznych normy art. 7 Konstytucji RP funkcjonuje także zasada względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa.

Norma art. 7 Konstytucji RP adresowana jest do każdego organu państwa, a więc także do organu ustawodawczego, jakim jest Parlament RP. Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa obejmuje również funkcję ustawodawczą organów państwa, w tym obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji.²⁴ Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, naruszenie norm konstytucyjnych w toku działalności ustawodawczej może stanowić samoistną podstawę oceny konstytucyjności aktu normatywnego.²⁵

W praworządnym państwie stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Jednakże swoboda ta doznaje ograniczenia w normach konstytucyjnych. Ustawa zasadnicza jest bowiem bezpośrednim źródłem zakazów i nakazów obowiązujących w systemie prawa.

Trybunał Konstytucyjny zinterpretował relację między swobodą ustawodawcy a charakterem regulowanej materii. **Trybunał stwierdził, że obok materii podlegającej politycznej swobodzie regulowania ustawowego, istnieją materie w których Konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy.**²⁶ Jednocześnie zasada, wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zostałaby niewątpliwie naruszona wówczas, gdyby przepisy adresowane do organu władzy publicznej były na tyle niejednoznaczne, że pozostawiałyby tym organom nadmierny zakres swobody i uznaniowości.²⁷

2) Na podstawie art. 70 ust. 3 Konstytucji RP rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

Uważna wykładnia normy art. 70 ust. 3 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że całość tej normy odnosi się wyłącznie do szkół niepublicznych. Wynika to chociażby z redakcji art. 70 Konstytucji RP, gdzie ust. 2 tej normy odnosi się do szkół publicznych, zaś ust. 3 dotyczy gwarancji wyboru „*innych szkół niż*

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r., K 15/91

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 1993 r., K 14/92

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1992 r., K 4/91

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009 r., K 21/08. OTK ZU nr 5A/09, poz. 67

publiczne". Zatem Konstytucja dokonuje wyraźnego rozdziału między szkolnictwem publicznym i niepublicznym.

Jednocześnie w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP zawarto dyspozycję, zobowiązującą **władze publiczne** do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Należy zwrócić uwagę, że obywatelskie prawo do powszechnego i równego dostępu do nauki, stanowi jednocześnie dwie najważniejsze cechy szkoły publicznej, wskazane w treści art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.o.

Interpretując obie te normy w związku funkcjonalnym, należy dojść do nieuchronnej konkluzji, iż jedynie władze publiczne są zobowiązane do zagwarantowania obywatelom dostępu do oświaty publicznej. Władze publiczne, a więc organy państwa polskiego (m.in. organy jednostek samorządu terytorialnego²⁸).

Okolicznością bezsporną jest, że podmioty prywatne prowadzące szkoły, pochodzą ze sfery niepublicznej. Nie są one i nie mogą być „*władzą publiczną*” w rozumieniu Konstytucji RP. **Władzami publicznymi, zobowiązanymi do realizacji zadań związanych z oświatą publiczną – określonych w art. 5 ust. 5 i 5a a także art. 5a ust. 2 u.s.o., są organy jednostek samorządu terytorialnego, wymienione w treści art. 5c u.s.o.**

Należy więc dojść do wniosku, że ustawodawca, konstruując zakres normy konstytucyjnej, zobowiązał władze publiczne (a więc m.in. właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego) do zapewnienia powszechnego i równego dostępu do oświaty publicznej, które jest zadaniem własnym państwa (m.in. samorządu terytorialnego).

Zatem prawo rodziców, o którym mowa w art. 70 ust. 3 Konstytucji RP, może obejmować wybór między szkołą publiczną (państwową), a szkołą niepubliczną (prywatną). Jednocześnie z normy tej wynika także prawo do zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych przez obywateli i instytucje. Powyższą wykładnię wspiera prof. Wiesław Skrzydło stwierdzając: „(...) *Od pewnego czasu powstają jednak i rozwijają się także szkoły inne niż publiczne (prywatne, społeczne). Konstytucja wprowadzając obowiązek nauki do ukończenia lat 18 pozostawia rodzicom wolność wyboru szkoły bądź publicznej, bądź innej (...)*”.²⁹

Reasumując tę część wyводу, podnieść trzeba i to, że prawo do wyboru szkoły przez rodziców, o którym mowa w art. 70 ust. 3 Konstytucji RP, oparte jest o fundament ustrojowy w postaci prawa dostępu do państwowej szkoły publicznej (wykładnia *a contrario*). Dopiero z tego założenia normatywnego może wynikać prawo wyboru do szkoły niepublicznej. Jeżeli nie ma możliwości dokonania wyboru między państwową szkołą publiczną a szkołą prywatną, złamana jest norma konstytucyjna art. 70 ust. 3 Konstytucji RP.

3) Zgodnie z treścią art. 70 ust. 3 zd. drugie Konstytucji RP, warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa (ustawa *o systemie oświaty*). Zatem ustawa *o systemie oświaty* ma regulować warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu.

Z art. 70 Konstytucji RP wynikają ponadto jeszcze dwie delegacje, odsyłające do stosowania przepisów ustawy *o systemie oświaty*. Pierwsza delegacja, zawarta w treści ust. 1, dotyczy określenia sposobu wykonywania obowiązku szkolnego. Druga delegacja, określona w treści ust. 2, obejmuje określenie dopuszczalnych odpłatności świadczenia niektórych usług edukacyjnych przez szkoły publiczne.

²⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 26 lipca 2007 r., II OSK 1084/06, LEX nr 364645

²⁹ Wiesław Skrzydło, Komentarz do art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Zakamycze 2002

Natomiast w żadnej części art. 70 Konstytucji RP nie zawarto delegacji do określania w drodze ustawy możliwości realizowania zadań państwa związanych z oświatą publiczną przez podmioty prywatne, pochodzące ze sfery niepublicznej.

Zatem Konstytucja RP nie zawiera podstawy normatywnej do wydania norm ustawowych uprawniających do tworzenia szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne (inne niż jednostki samorządu terytorialnego), wyraźnie dokonując rozróżnienia między oświatą publiczną-państwową a oświatą niepubliczną, tworzoną przez obywateli lub instytucje.

Konstytucja nie wskazuje możliwości tworzenia specyficznej formy organizacji oświaty publicznej, jaką jest publiczna oświata prywatna. Takie rozwiązanie stanowi, zdaniem Wnioskodawcy, sprzeczność samą w sobie (*contradictio in se*), niezgodną z normami określonymi w art. 70 Konstytucji.

4) W zakresie stosunków publicznoprawnych, bezpośrednio zastosowanie ma zasada, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, a więc działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie stwierdził, że do działań organów państwa w sferze zobowiązań publicznych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.³⁰ Zatem wszelkie działania władzy publicznej mogą być podejmowane tylko wtedy, gdy istnieje wyraźna norma kompetencyjna, upoważniająca konkretny organ do dokonania określonej czynności. Zasada ta dotyczy wszystkich organów władzy publicznej, w tym organów władzy ustawodawczej.

Tymczasem ustawa o systemie oświaty, w art. 5 ust. 5g u.s.o. oraz art. 58 ust. 3 u.s.o., wbrew zasadom wskazanym w treści art. 70 ust. 3 Konstytucji RP, umożliwia powstawanie i funkcjonowanie szkolnictwa publicznego prowadzonego przez podmioty prywatne. W swym komentarzu do ustawy o systemie oświaty dr Mateusz Pilich rozwiązanie to poddaje krytyce z punktu widzenia ustrojowego. Podnosi, iż „(...) Tworzenie szkół i placówek publicznych przez podmioty niepubliczne jest pewnym **kuriozum**, specyficznym chyba jedynie dla polskiej regulacji ustroju szkolnego. Są one bowiem faktycznie własnością prywatną, podczas gdy formalnie (z punktu widzenia administracyjno-prawnego) mają status analogiczny do szkół prowadzonych przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego. (...)”.³¹

5) Naruszenie zasad określonych w art. 7 Konstytucji RP Wnioskodawca upatruje w bezpodstawnym i sprzecznym z założeniem normatywnym art. 70 ust. 3 Konstytucji RP, przypisaniu sobie przez ustawodawcę kompetencji uregulowania w treści art. 5 ust. 5g i art. 58 ust. 3 u.s.o. możliwości prowadzenia szkół publicznych przez podmioty prywatne. Tym samym organ ustawodawczy w swym działaniu naruszył zasadę legalizmu i zasadę względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa.

2. Naruszenie prawa do nauki

Zgodnie z treścią art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji RP każdy ma prawo do nauki, zaś władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa o systemie oświaty.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że szkoła publiczna jest szkołą, która spełnia wymagania określone w art. 7 u.s.o., m.in. zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych programów nauczania, przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności, zatrudnia nauczycieli posiadających odpowiednie kwalifikacje, realizuje ramowy plan nauczania i programy nauczania uwzględniające określone podstawy programowe, realizuje ustalone przez właściwego ministra zasady oceniania, kwalifikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów.

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 113

³¹ Mateusz Pilich, Komentarz do art. 58 ustawy o systemie oświaty - pkt 4, ABC 2012

Umożliwia ona uzyskanie świadectw i dyplomów państwowych. Stąd ustawa przewiduje szereg rygorów dla szkół publicznych, co wynika stąd, że szkoła taka stwarza pewność uzyskania świadectwa państwowego, gwarantując jednocześnie porównywalny poziom wykształcenia.³²

Warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na podstawową i wręcz fundamentalną różnicę, jaka na gruncie ustawy *o systemie oświaty* występuje w odniesieniu do szkół publicznych prowadzonych przez samorząd terytorialny oraz szkół publicznych prowadzonych przez podmioty prywatne.

Różnica ta ogniskuje się w zakresie przedmiotowym art. 17 u.s.o. Na podstawie art. 17 ust. 1 u.s.o. sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego. Z kolei w związku z dyspozycją art. 17 ust. 3 u.s.o. rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów.

Tymczasem, zgodnie z treścią art. 58 ust. 2 zd. drugie u.s.o., szkole publicznej prowadzonej przez osobę fizyczną lub osobę prawną obwód ustala się jedynie na wniosek. Zatem, co do zasady, w przypadku publicznej szkoły prowadzonej przez podmiot prywatny **obwodu nie ustala się w ogóle**, jeżeli nie zostanie złożony stosowny wniosek. Ta sama zasada dotyczy szkół przejętych do prowadzenia przez podmioty prywatne w trybie art. 5 ust. 5g u.s.o.

Scedowanie obowiązku prowadzenia szkół na podmiot prywatny (w trybie art. 5 ust. 5g lub art. 58 ust. 3 u.s.o. – po pozornej likwidacji szkoły), prowadzi do stanu polegającego na niewystąpieniu obowiązku prowadzenia rekrutacji w oparciu o zasadę powszechnej dostępności po stronie organu prowadzącego szkołę publiczną, będącego osobą fizyczną lub prawną (inną niż jednostka samorządu terytorialnego). **Właściciel szkoły niemającej zakreślonego obwodu, nie ma wykazanych uczniów podlegających obowiązkowi szkolnemu, których musi przyjąć do szkoły.**

Zatem w takim przypadku powstaje wątpliwość, czy taka szkoła, wbrew statusowi nadanemu *ipso iure*, spełnia wymogi przewidziane dla szkoły publicznej, określonych w treści art. 7 ust. 1 u.s.o. W tym zakresie występuje sprzeczność normatywna pomiędzy art. 7 ust. 1 u.s.o. a art. 5 ust. 5g u.s.o. i art. 58 ust. 3 u.s.o.

Kontrolowanie spełniania obowiązku nauki należy do zadań dyrektora szkoły podstawowej, w **obwodzie** której dziecko mieszka (art. 14b ust. 2 u.s.o.). Każde dziecko zamieszkujące na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego musi mieć wskazaną szkołę publiczną, w obwodzie której musi realizować swój obowiązek nauki. Obowiązek nauki może być realizowany także w szkole publicznej prowadzonej przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, lecz może się to odbyć na zasadzie **wyboru** między publiczną szkołą obwodową (samorządową), a tą drugą szkołą (prywatną). Wynika to z dyspozycji art. 70 ust. 3 Konstytucji RP.

Jeżeli wszystkie szkoły samorządowe zostaną przekazane w trybie art. 5 ust. 5g u.s.o., lub utworzone w trybie art. 58 ust. 3 u.s.o. w celu przejęcia zadań wcześniej zlikwidowanych szkół samorządowych, powstaje zasadnicza wątpliwość prawna co do źródła obowiązku przyjęcia dzieci do szkoły prowadzonej przez podmioty prywatne, skoro taki obowiązek funkcjonuje jedynie w zakresie szkół publicznych obwodowych – a więc szkół prowadzonych przez samorząd terytorialny.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny: **ustawodawca wyznaczając system szkół obwodowych zapewnia dostęp do edukacji**³³, a więc realizację zasad określonych w art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. **Zatem brak państwowych, publicznych szkół obwodowych wprost prowadzi do naruszenia prawa do nauki, jak też dostępu do niej na zasadzie powszechnej dostępności.**

Istnieje więc poważna wątpliwość, czy przyjęte w ustawie *o systemie oświaty* rozwiązania normatywne, dotyczące szkół publicznych prowadzonych przez podmioty prywatne, wskazane w treści

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r. sygn. K 29/2000, OTK-A 2002 r., nr 3, poz. 30

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 06 stycznia 2010 r., I OSK 1022/09, LEX nr 594840

art. 5 ust. 5g i art. 58 ust. 3 u.s.o., nie prowadzą do naruszenia jednego z warunków *sine qua non* szkoły publicznej, jakim jest powszechna dostępność do oświaty (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.o.) a więc nie naruszają jednocześnie konstytucyjnej normy art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

3. Naruszenie prawa do wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy

1) Przekazywanie prowadzenia szkół publicznych podmiotom prywatnym w trybie art. 5 ust. 5g u.s.o. lub przejmowanie zadań wcześniej pozornie zlikwidowanych szkół samorządowych przez szkoły utworzone w trybie art. 58 ust. 3 u.s.o., narusza normę art. 5b u.s.o. i zmierza do obejścia prawa w postaci nakazu stosowania w zakresie praw i obowiązków nauczycielskich przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - *Karta Nauczyciela* (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn.zm.) – dalej KN.

Tak jak powiedziano na wstępie niniejszej skargi, stanowi to niepokojący wyłom w dotychczasowej praktyce legislacyjnej państwa polskiego, polegającej na odrębnym ustaleniu zasad zatrudnienia, jak i uprawnień nauczycieli.

Poczynając bowiem od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r., aż do chwili obecnej, wprowadzono 8 pragmatyk służbowych nauczycieli: ustawa tymczasowa z 19 września 1918 r. *o płacy nauczycieli publicznych szkół elementarnych* (Dz.U. Nr 17 poz. 45), dekret tymczasowy z 18 grudnia 1918 r. *o stabilizacji i wynagrodzeniu nauczycieli szkół powszechnych* (Dz.U. Nr 21 poz. 65), ustawa z 27 maja 1919 r. *o ustalaniu i wynagradzaniu nauczycieli publicznych szkół powszechnych* (Dz.U. Nr 44 poz. 311), ustawa z 13 lipca 1920 r. *o uposażeniu nauczycieli, dyrektorów, instruktorów państwowych szkół zawodowych oraz seminarjów dla nauczycieli szkół zawodowych* (Dz.U. Nr 65 poz. 435), ustawa z 01 lipca 1926 r. *o stosunkach służbowych nauczycieli* (Dz.U. Nr 92 poz. 530), ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. *o prawach i obowiązkach nauczycieli* (Dz. U. Nr 12, poz. 63), ustawa z dnia 27 kwietnia 1972 r. - *Karta praw i obowiązków nauczyciela* (Dz. U. Nr 16 poz. 114), a także obecnie obowiązująca ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela* (Dz.U. z 2006 r. Nr 97 poz. 674).

Powyższe akty normatywne potwierdzały konsekwentną wolę ustawodawcy do podkreślenia szczególnej roli oświaty i wychowania oraz społecznej rangi zawodu nauczyciela. Jednocześnie z pragmatyk nauczycielskich wynikał publicznoprawny charakter stosunku służbowego nauczycieli (np. art. 2 ustawy z 01 lipca 1926 r. *o stosunkach służbowych nauczycieli*), zaś praca nauczycielska nazywana była „służbą”, analogicznie do służby funkcjonariuszy państwowych (np. art. 3, art. 13 i art. 57, rozdział III, ustawy z 01 lipca 1926 r. *o stosunkach służbowych nauczycieli*).

Na szczególne założenia aksjologiczne, leżące u podstaw wprowadzenia do obrotu prawnego pragmatyk nauczycielskich, zwrócił także Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając że w odniesieniu do osób wykonujących zawód nauczyciela, powinny funkcjonować szczególne uprawnienia normatywne.³⁴

2) Na podstawie art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Norma ta, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zawiera w sobie trzy rodzaje praw pozostających w funkcjonalnym związku: prawo do wyboru i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy, prawo do ochrony przed pracą przymusową.³⁵ Zasada wolności pracy obejmuje zarówno wolność wyboru rodzaju pracy, wyboru pracodawcy, jak i decydowaniu o miejscu zatrudnienia.³⁶ Jednakże pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia.

W związku z dyspozycją art. 91b ust. 2 KN, pragmatyka nauczycielska w całości stosowana jest jedynie do szkół publicznych prowadzonych przez organy samorządu terytorialnego (lub organy administracji

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 września 2005 r., K 17/04, OTK-A 2005/9/90

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1999 r., K 30/98

rządowej). Norma ta jest wykorzystywana przez jednostki samorządu terytorialnego do „wyprowadzania” przepisów Karty Nauczyciela ze szkół i placówek publicznych, poprzez instrumenty prawne wskazane w treści art. 5 ust. 5g i art. 58 ust. 3 u.s.o. Jest to działanie organów władzy publicznej nie tylko zmierzające do obejścia norm ustawowych pragmatyki nauczycielskiej, zatem działanie naruszające zasadę, określoną w art. 7 Konstytucji RP, ale i naruszające zasadę wolności pracy w zakresie prawa do wykonywania zawodu a także wyboru miejsca pracy i pracodawcy, określoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

W szczególności przekazanie prowadzenia szkół samorządowych innym podmiotom (w drodze art. 5 ust. 5g u.s.o., jak i art. 58 ust. 3 u.s.o.) narusza prawo nauczycieli do wyboru pracodawcy, jak i miejsca pracy.

Wprawdzie w przypadku przekazania prowadzenia szkoły w trybie art. 5 ust. 5g u.s.o. nauczyciel ma prawo do podjęcia decyzji o przejściu do szkoły prywatnej (procedura wskazana w treści art. 5 ust. 5l – 5r u.s.o.), ale w określonych sytuacjach, kiedy organ samorządowy wyzywa się prowadzenia wszystkich szkół publicznych, ten **wyбір jest jedynie pozorny**. Nauczyciel, nie mając nawet hipotetycznej możliwości nawiązania stosunku pracy w publicznej szkole samorządowej (z powodu ich faktycznego nieistnienia), chcąc utrzymać możliwość pracy w zawodzie, musi się godzić na pracę w szkole prywatnej, co wiąże się z niekorzystnymi zmianami w zakresie uprawnień pracowniczych.

Ten sam mechanizm zachodzi w przypadku likwidacji szkół samorządowych a następnie ich „reaktywacji” przez podmiot prywatny (często samorządowe stowarzyszenie, fundację lub spółkę komunalną), dokonanej w trybie art. 58 ust. 3 u.s.o. W takiej sytuacji jednak nauczyciel pozbawiony jest całkowicie możliwości wyrażenia woli – analogicznie jak w ramach procedury określonej treścią art. 5 ust. 5l – 5r u.s.o., gdyż zadania zlikwidowanej szkoły samorządowej, są przejmowane w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy przez szkołę prowadzoną (lub najczęściej: założoną) przez podmiot prywatny.

W każdym z powyższych przypadków, jeżeli organ prowadzący podejmie decyzję o prywatyzacji wszystkich szkół samorządowych (a takie przypadki już w Polsce występują), to nauczyciel chcąc utrzymać pracę w zawodzie traci konstytucyjne prawo do wyboru miejsca pracy i pracodawcy. Jeżeli nauczyciel nie zgodzi się na powyższe zmiany, straci możliwość wykonywania zawodu na całym terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

3) Przekazanie prowadzenia szkół samorządowych innym podmiotom (w drodze art. 5 ust. 5g u.s.o., jak i art. 58 ust. 3 u.s.o.) ma na celu zmniejszenie kosztów prowadzenia placówki oświatowej m.in. poprzez zerwanie z zasadami wynagradzania i uprawnieniami określonymi Kartą Nauczyciela (czas pracy, wynagrodzenie, urlop wypoczynkowy, świadczenie urlopowe).

Jest to postępowanie bezprawne nie tylko ze względu na fakt łamania art. 5b u.s.o., ale przede wszystkim ze względu na sam charakter uzasadnienia.³⁷ Zgodnie bowiem z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych **argumenty natury ekonomicznej nie mogą być główną przesłanką likwidacji szkół**.³⁸ Zatem nie mogą być także jedynym powodem przekazywania prowadzenia szkół innym podmiotom, zwłaszcza w sytuacji kiedy oznacza to faktyczną likwidację oświaty samorządowej na danym terenie. **Najczęściej jednak jest to jedyny powód podejmowania działań zmierzających do zmiany statusu szkoły samorządowej na prywatną.**

Tym samym, zmiana organu prowadzącego szkołę narusza uprawnienia pracownicze nauczycieli, pozbawiając ich uprawnień określonych Kartą Nauczyciela. Ponadto negatywnie określa ich status prawny w odniesieniu do nauczycieli nadal zatrudnionych w szkołach samorządowych - czym narusza konstytucyjną normę obligującą organy władzy publicznej do równego traktowania przez władze publiczne podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą prawnie relewantną, oraz do

³⁷ Prawa i obowiązki nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek określa ustawa Karta Nauczyciela

³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006r., I SA/Wa,1818/05, LEX nr 227701
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 03 kwietnia 2006 r., I Sa/Wa 1450/05, Lex nr 212203

niedyskryminowania w życiu społecznym z jakiegokolwiek przyczyny (np. statusu prawnego nauczyciela państwowego).

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny potwierdził, iż z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości oraz zasady sprawiedliwości społecznej, znaczenie ma nie tyle formalny status prawny szkoły czy placówki oświatowej, lecz charakter pracy wykonywanej przez nauczycieli.³⁹ Kryteria i zakres wewnętrznego różnicowania w obrębie grupy zawodowej nauczycieli winny być zgodne z Konstytucją, a to oznacza konieczność powiązania ich z charakterem obowiązków pracowniczych danej „podgrupy” zawodowej, co związane jest ze statusem i zadaniami funkcjonowania danego typu placówek. Nie można natomiast wyłącznie nawiązywać do statusu formalnoprawnego określonych jednostek organizacyjnych należących do tego systemu.⁴⁰ Natomiast warto również zauważyć w tym miejscu, że ewentualne ważenie interesów jednostki i interesu ogółu (dobra wspólnego) musi być sprawiedliwe i oparte o zasadę sprawiedliwości społecznej.⁴¹

W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że jednolite zasady wynagradzania pracowników publicznych placówek oświatowych (nauczycieli) stanowią jeden ze środków realizujących zadanie polegające na **zapewnieniu bezpłatnego nauczania członkom wspólnoty samorządowej**, gwarantującego odpowiedni poziom nauczania i możliwie równy dostęp do oświaty dla mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową.⁴² Zatem Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że Karta Nauczyciela stanowi gwarancję odpowiedniego statusu zawodu nauczyciela, mającą bezpośredni związek z zabezpieczeniem należytego poziomu nauczania, ale i dostępu do bezpłatnej edukacji.

4) Naruszenie zasad określonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP przez normy art. 5 ust. 5g i art. 58 ust. 3 u.s.o. Wnioskodawca upatruje w pogwałceniu zasady wolności pracy, przejawiającej się w prawie nauczycieli do wyboru pracodawcy i miejsca pracy, zaś w skrajnych przypadkach w uniemożliwieniu wykonywania zawodu nauczycielskiego.

Do rozważenia przez Trybunał Konstytucyjny pozostaje także wątpliwość, czy pozbawianie nauczycieli szkół publicznych jednolitych zasad zatrudnienia, określonych przepisami Karty Nauczyciela, w związku z przekształceniami systemu oświaty dokonywanymi na podstawie inkryminowanych norm, nie narusza również konstytucyjnych uprawnień obywatelskich, określonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

IV. Uprawnienie ZNP do wniesienia wniosku

1) Zgodnie z treścią art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, z wnioskiem w sprawach o stwierdzenie zgodności ustawy z ustawą zasadniczą do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą ogólnokrajowe organy związków zawodowych.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 Statutu ZNP⁴³ terenem działania ZNP jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej. Związek Nauczycielstwa Polskiego posiada struktury organizacyjne w całym kraju; w każdym województwie (16 okręgów), w gminach i powiatach (1419 oddziałów), a także w szkołach i placówkach oświatowych (12286 ogniw).

Najwyższą władzą ZNP jest Krajowy Zjazd Delegatów (art. 22 ust. 1 Statutu), zaś jego organem wykonawczym jest Zarząd Główny (art. 23 ust. 1 pkt 1 Statutu). Zarząd Główny jest jednocześnie najwyższym organem wykonawczym ZNP, który posiada uprawnienia ogólnokrajowej ponadzakładowej organizacji związkowej w rozumieniu ustawy o związkach zawodowych i prawa pracy (art. 40 ust. 1 i 2 Statutu). Z kolei Prezydium Zarządu Głównego ZNP, na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 1 Statutu ZNP, reprezentuje ZNP w okresie między posiedzeniami Zarządu Głównego.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2009 r., K 65/07, OTK-A 2009/4/53

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 września 2005 r., K 17/04, OTK-A 2005/8/90

⁴¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., K 29/07, OTK-A 2010/5/49

⁴³ Statut ZNP został zarejestrowany dnia 16 grudnia 2010 r. przez Sąd Rejonowy dla Miasta Stołecznego Warszawy

Na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 13 Statutu ZNP do kompetencji Prezydium Zarządu Głównego ZNP należy podejmowanie na szczeblu centralnym wszelkich innych decyzji z zakresu działania ZNP niezastrzeżonych do kompetencji innych organów statutowych lub władz ZNP. W związku z tą kompetencją, w dniu 11 marca 2013 r. Prezydium Zarządu Głównego ZNP podjęło uchwałę o skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności art. 5 ust. 5g i art. 58 ust. 3 u.s.o. z Konstytucją RP.

Zatem ZNP jest organizacją ogólnokrajową, Zarząd Główny posiada uprawnienia ogólnokrajowej ponadzakładowej organizacji związkowej w rozumieniu ustawy o związkach zawodowych i prawa pracy. Zarząd Główny pomiędzy swymi posiedzeniami reprezentowany jest przez Prezydium.

Przedmiotowy wniosek składany jest więc przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego, którego terenem działania jest Rzeczpospolita Polska, a więc dyspozycja art. 191 ust. 1 Konstytucji RP została wyczerpana.

Wniosek został podpisany zgodnie z zasadami reprezentacji ZNP - do składania oświadczeń woli w imieniu ZNP konieczne jest zgodne współdziałanie Prezesa ZNP oraz jednego z członków Prezydium Zarządu Głównego (art.44a Statutu). W omawianej sprawie ZNP reprezentowany jest przez Sławomira Broniarza – Prezesa ZNP oraz Krzysztofa Baszczyńskiego – Wiceprezesa ZG ZNP.

2) Na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji RP ogólnokrajowe organy związków zawodowych mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych* (Dz.U. z 2001r. nr 79 poz.854 z późn.zm.) – dalej u.z.z., zawiera generalne określenie przedmiotu działania związków zawodowych (tj. art. 1 ust. 1, art. 4 i art. 6 u.z.z.). W tej zaś materii w art. 1 ust. 1 u.z.z. postanowiono, że związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związki zawodowe - w myśl art. 4 u.z.z. - reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2 u.z.z., a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Nadto - współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Wskazać należy, iż stosownie do art. 8 u.z.z., związki zawodowe kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin.

Wszystkie te zadania Związek Nauczycielstwa Polskiego realizuje tak na podstawie ww. ustawy, jak i swojego Statutu.

Zgodnie z treścią art. 5 Statutu ZNP, celem działania Związku jest obrona godności, praw i interesów członków ZNP, aktywne uczestniczenie w kształtowaniu demokratycznego oblicza polskiej oświaty, wychowywanie w duchu tolerancji, poszanowania praw, wolności i godności osobistej, dążenie do powszechnej dostępności do oświaty na wszystkich jej szczeblach oraz zapewnienie warunków organizacyjnych i materialnych do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, tworzenie materialnej i społecznej bazy dla realizowania zadań w zakresie pomocy i uczestniczenia w życiu intelektualnym i kulturalnym środowisk lokalnych i całego kraju.

Z art. 6 Statutu ZNP wynika, iż osiągnięciu powyższych celów służy m.in. uczestniczenie ZNP w tworzeniu aktów prawnych dotyczących statusu prawnego pracowników oświaty, opiniowanie aktów prawnych dotyczących oświaty, opracowywanie i przedkładanie właściwym organom państwowym wniosków, opinii i stanowisk w sprawach oświaty, warunków pracy i bytu pracowników, emerytów i rencistów oraz członków ich rodzin, wyrażanie sprzeciwu wobec pracodawców naruszających interesy i prawa pracownicze i związkowe, stosowanie wszelkich innych prawnie dozwolonych form działania zmierzających do urzeczywistnienia celów ZNP.

3) W omawianej sprawie interes prawny ZNP opiera się przede wszystkim na normie art. 1 ust. 1 u.z.z., że związek zawodowy jest organizacją powołaną do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy, oraz art. 8 u.z.z., który stwierdza, że związki zawodowe kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników.

Przed wszystkim jednak podstawą przedmiotowego wystąpienia jest art. 5 pkt 2 i 3 Statutu ZNP wskazujący, że celem ZNP jest podejmowanie działań w celu poszanowania prawa, a także dążenie do powszechnej dostępności do oświaty na wszystkich jej szczeblach.

Ponadto opiera się w treści art. 5 pkt 1 Statutu ZNP dotyczącej obrony godności, praw i interesów członków ZNP oraz art. 6 pkt 3 i 4 Statutu ZNP dotyczącym opracowywania i przedkładania właściwym organom państwowym opinii i stanowisk w sprawach oświaty a także wyrażania sprzeciwu wobec działań naruszających interesy i prawa pracownicze.

Inkryminowane normy prawne, stanowiące osnowę niniejszego wniosku, bezpośrednio naruszają zasady powszechnego dostępu do edukacji publicznej, a także naruszają interesy i prawa pracownicze nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkołach publicznych prowadzonych przez podmioty prywatne, a więc jednocześnie mieszczą się w przedmiocie działania ZNP.

Przedmiot sprawy mieści się w zakresie działania ZNP, stąd uznać należy, że dyspozycja art. 191 ust. 2 Konstytucji RP została wyczerpana, a więc niniejszy wniosek spełnia wymogi formalne.

V. Reasumpcja

W niniejszym wniosku wykazano, że art. 5 ust. 5g u.s.o. i art. 58 ust. 3 u.s.o. są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 65 ust. 1, art. 70 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP, gdyż naruszają konstytucyjne zasady: praworządności, legalizmu i względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu prawa, równego i powszechnego prawa do bezpłatnej oświaty (prawo do nauki) oraz prawa do wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy (wolność pracy).

Niespójny charakter szkolnictwa publicznego przyjętego w obecnie obowiązującym systemie oświaty, polegający na możliwości prowadzenia szkół publicznych przez podmioty prywatne, prowadzi do fundamentalnych problemów w zakresie ustalenia zakresu odpowiedzialności państwa za dostęp do oświaty publicznej, jak i do trudności w egzekwowaniu realizacji konstytucyjnego prawa do nauki w szkole publicznej.

Podnieść także trzeba, że przyjęte w III RP rozwiązania systemowe w ogromnej mierze odbiegają od regulacji obowiązujących w Polsce od 1919 r. Stanowią złamanie dotychczas obowiązującej zasady, że za oświatę publiczną odpowiada państwo. Po raz pierwszy w polskim systemie prawnym wykonywanie zadań konstytucyjnych państwa w zakresie edukacji publicznej zostało przekazane do kompetencji podmiotów prywatnych. Po raz pierwszy również w polskim systemie oświaty umożliwiono organom władzy publicznej wyzbywania się ustawowego obowiązku prowadzenia szkół publicznych. Narusza to obowiązującą dotychczas zasadę, że państwo polskie odpowiada za realizację zadań związanych z oświatą publiczną.

Scedowanie wykonywania zadań związanych z edukacją publiczną na podmioty prywatne stanowi ponadto pretekst do obejścia stosowania pragmatyki nauczycielskiej w nauczycielskich stosunkach pracy (przepisy Karty Nauczyciela mają szcątkowe zastosowanie w odniesieniu do nauczycieli szkół prowadzonych przez podmioty prywatne). Także i ta okoliczność stanowi wyłom w dotychczasowej praktyce legislacyjnej, polegającej na odrębnym usytuowaniu uprawnień pracowniczych nauczycieli w związku z uznaniem wyjątkowej roli i charakteru zawodu, jak też podkreślenia jego rangi. Jest to zerwanie z praktyką legislacyjną rozpoczętą już w 1918 r. ustawą tymczasową *o płacy nauczycieli publicznych szkół elementarnych* (Dz.U. Nr 17 poz. 45).

Opis skutków działania obu inkryminowanych norm prawnych w praktyce został przytoczony w niniejszej skardze. W tym miejscu wskazać należy, że zaskarżone normy ustawy *o systemie oświaty* traktowane są przez jednostki samorządu terytorialnego jako przepisy szczególne, wyłączające działanie normy art. 5 ust. 5 i 5a u.s.o. oraz art. 5a ust. 5 u.s.o (na zasadzie: *lex specialis derogat legi generali*), a tym samym umożliwiające zaprzestanie prowadzenia szkół przez jednostki samorządu terytorialnego, a także obejście art. 5b u.s.o. oraz przepisów Karty Nauczyciela.

Do rozważenia i oceny Trybunału Konstytucyjnego pozostaje kwestia, czy ustawodawca miał prawo do dokonania założenia normatywnego, polegającego na możliwości całkowitego zastąpienia państwowej oświaty publicznej publiczną oświatą prywatną. Zdaniem Wnioskodawcy, takie założenie narusza bowiem zasadę ładu publicznego w państwie.

Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest **dokonanie wykładni pojęcia oświaty publicznej**, a w szczególności konstytucyjnych zadań państwa (w tym jednostek samorządu terytorialnego) w tej dziedzinie. Wykładni bowiem wymaga to, czy dotychczasowy historyczny dorobek polskiej legislatury w kontekście konstytucyjnych zadań państwa w dziedzinie oświaty, może być zmieniony – zgodnie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym - na rzecz niekontrolowanej prywatyzacji szkolnictwa publicznego.

Należy mieć świadomość, że wykładnia Trybunału Konstytucyjnego, dokonana na użytek niniejszego postępowania, zdeterminuje kierunek przemian polskiego systemu oświaty na najbliższe dekady. Zatem od oceny zgodności inkryminowanych rozwiązań systemowych z Konstytucją RP zależy, czy państwo polskie w przyszłości zostanie zobowiązane do wykonywania zadań związanych z oświatą publiczną, czy też stanie się to obowiązkiem podmiotów prywatnych.

Biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności ZNP wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP zaskarżonej ustawy *o systemie oświaty* w części dotyczącej możliwości realizacji zadań związanych z zakładaniem i prowadzeniem szkół publicznych, przez osoby fizyczne i osoby prawne, niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.