



ORDO IURIS

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ

Warszawa, 22 sierpnia 2014 r.

Szanowna Pani
Joanna Kluzik-Rostkowska
Minister Edukacji Narodowej
Al. Szucha 25
00-918 Warszawa

Szanowna Pani Minister,

w związku z przekazaniem do konsultacji publicznych na podstawie postanowień uchwały z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979) projektu ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Instytut na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris* przedstawia swoją opinię i uwagi do ww. projektu.

Łączę wyrazy szacunku,

Aleksander Stępkowski

prezes zarządu

Instytut na rzecz Kultury Prawnej *Ordo Iuris*

Uwagi do projektu zmiany ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw

Głównym uzasadnieniem projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty (dalej: uso) jest wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 2013 r. (sygn. akt K 35/12), w którym zakwestionowany został art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.)¹, projekt zawiera też propozycje istotnych zmian prawnych, które nie mają żadnego związku z wymienionym wyrokiem. Co więcej, w projekcie przewidziane zostały obszerne modyfikacje systemu nadzoru pedagogicznego, które budzą poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją oraz wiążącymi dla Rzeczypospolitej Polskiej aktami prawa międzynarodowego.

1. Proponowane zmiany w zakresie nadzoru pedagogicznego nad szkołami i placówkami edukacyjnymi

Ogół proponowanych w zakresie nadzoru pedagogicznego zmian ma na celu poszerzenie kompetencji organów nadzoru pedagogicznego podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej oraz wzmocnienie instrumentów pozwalających organom nadzoru na wiążący wpływ na pracę szkół z pominięciem organów prowadzących szkoły, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt przewiduje zmianę art. 33 ust. 3 uso polegającą na zniesieniu dotychczas obowiązującego wymogu uprzedniego powiadomienia dyrektora szkoły lub placówki edukacyjnej o zamiarze przeprowadzenia czynności nadzoru pedagogicznego. Pozwoli to organom sprawującym nadzór pedagogiczny na prowadzenie wizytacji bez wcześniejszego powiadomienia dyrekcji szkoły. Proponowana jest także zmiana art. 33 ust. 4-6 uso, która ma umożliwić wizytatorom określanie terminu realizacji zaleceń wydawanych dyrektorom szkół. Projekt przewiduje także wprowadzenie sankcji wobec dyrektorów szkół, którzy nie zastosują w wyznaczonym terminie zaleceń sformułowanych przez organ nadzorczy, którą stanowić ma rozwiązanie stosunku pracy bez zachowania terminu wypowiedzenia. Wniosek o odwołanie dyrektora sformułowany przez organ nadzorczy ma posiadać charakter wiążący wobec organu prowadzącego szkołę (projekt art. 33 ust. 6a uso).

Proponowana jest także zmiana definicji „nadzoru pedagogicznego”, który odtąd ma polegać także na „ustalaniu przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny spełniania przez przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę i placówkę (...) wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2b ustawy” (projekt art. 33 ust. 1 pkt 4). zgodnie z projektem art. 22 ust. 2 pkt 2b uso minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ma zostać *explicite* upoważniony do „określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań wobec szkół i placówek, uwzględniających w

¹Por. Uzasadnienie projektu zmiany Ustawy o systemie oświaty zmiany ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, s. 1.

szczegółności charakterystyki umożliwiające ustalenie spełniania wymagań, sformułowane w odniesieniu do tych szkół i placówek". Termin „wymagania wobec szkół i placówek” został zdefiniowany w art. 3 u.s.o. jako „zestaw działań podejmowanych przez przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki (...) w celu tworzenia optymalnych warunków realizacji działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, zapewnienia każdemu uczniowi warunków niezbędnych do jego rozwoju, podnoszenia jakości pracy szkoły lub placówki i jej rozwoju organizacyjnego". Sformułowanie to pozostawia Ministrowi Edukacji Narodowej ogromną dowolność w kształtowaniu kryteriów nadzoru pedagogicznego, poza demokratyczną kontrolą parlamentu.

2. Sprzeczność proponowanych zmian z Konstytucją oraz wiążącymi Rzeczpospolitą aktami prawa międzynarodowego

Ponieważ organami prowadzącymi zdecydowaną większość szkół w Polsce są jednostki samorządu terytorialnego, a funkcję organu nadzorczego pełnią wobec nich podległe Ministrowi Edukacji Narodowej kuratoria oświaty, proponowane zmiany w zakresie konstrukcji nadzoru pedagogicznego, a w szczególności projekt art. 33 ust. 6a, zgodnie z którym organ prowadzący szkołę ma zostać zobligowany w sposób wiążący do odwołania dyrektora szkoły na wniosek organu nadzorczego, budzą poważne wątpliwości w zakresie zgodności z zasadą pomocniczości sformułowaną w Preambule do Konstytucji i która, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, (K 61/07) wyznacza „zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego”². Proponowane zmiany stanowią poważne ograniczenie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie edukacji oraz drastyczne poszerzenie zakresu kompetencji MEN umożliwiające bezpośrednio, ręczne sterowanie pracą szkół. Po wprowadzeniu proponowanych zmian wpływ samorządów na funkcjonowanie wielu szkół może się stać czysto iluzoryczny. Trudno określić, jakimi przesłankami kierował się projektodawca wiążąc te rozwiązania z deklarowanym celem przyjęcia zmian, jaki stanowi „wzmocnienie roli nadzoru pedagogicznego w podnoszeniu jakości pracy szkół i placówek”³.

Przewidziane w projekcie zmiany budzą istotne zastrzeżenia w kontekście zasady ochrony zaufania obywatela wobec państwa, zasady pewności prawa oraz zasad przyzwoitej legislacji, które stanowią istotne aspekty zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)⁴. Jeśli projekt zostanie przyjęty w zaproponowanej formie, organy nadzoru pedagogicznego podlegające Ministrowi Edukacji Narodowej uzyskają bardzo szerokie uprawnienia, a zarazem, zgodnie z nową definicją „nadzoru pedagogicznego”, istotna część kryteriów nadzoru ustalana będzie przez MEN w drodze rozporządzenia określającego „wymagania wobec szkół i placówek” (por. projekt art. 22 ust. 2 pkt 2b; projekt art. 33 ust. 1 pkt 4).

W związku z charakterem uprawnień, jakie w myśl projektu mają zostać przyznane organom

²Wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r. sygn. akt K. 61/07 OTK ZU nr 10/A/2008 poz. 174, pkt 2.2.

³ Uzasadnienie projektu zmiany Ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, s. 27.

⁴Por. m.in. wyroki TK: z 17 lipca 2012 r., P 30/11; z 19 grudnia 2008 r., K 47/05.

nadzoru pedagogicznego oraz ich szerokim zakresem, wątpliwości budzi bardzo mało precyzyjne zdefiniowanie „wymagań wobec szkół i placówek” w projekcie art. 3 *uso*, upoważnienie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia tychże wymagań w akcie normatywnym, który nie posiada rangi ustawowej oraz wyraźne odesłanie do tego aktu normatywnego w zawartej w projekcie art. 33 ust. 1 definicji „nadzoru pedagogicznego”.

Regulacja podstawowych kryteriów nadzoru pedagogicznego w rozporządzeniu stoi w sprzeczności z zasadą rzetelnej legislacji oraz konsekwentnym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał, że „wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności”⁵. Tym samym, projektowana regulacja jest sprzeczna z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Propozycja budzi także wątpliwości w zakresie zgodności z konstytucyjnie zagwarantowanymi prawami i wolnościami, w tym w szczególności z wolnością zagwarantowaną w art. 48 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że rodzice mają prawo wychować dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem jest gwarantowane także przez szereg aktów prawa międzynarodowego, w tym art. 26 pkt Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, który stanowi, że rodzice mają prawo pierwszeństwa w wyborze nauczania, jakie przysługuje ich dzieciom, art. 18 pkt 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zobowiązującego Państwa Strony do uszanowania wolności rodziców do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniem oraz art. 2 Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który stanowi, że „wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia tego wychowania i nauczania zgodnie z własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi”. Wolność tę afirmuje szereg obowiązujących przepisów *uso*, które gwarantują udział rodziców w szkolnych organach opiniujących i zatwierdzających działania dyrektora szkoły oraz Rady Pedagogicznej, a na ich wniosek dyrektor zobowiązany jest do wycofania zakwestionowanych treści z programu nauczania (por. art. 50-55 obowiązującego tekstu *uso*). Przygotowana propozycja radykalnego poszerzenia zakresu sterowania bieżącą pracą szkół przez organy centralne stoi w wyraźnej sprzeczności z tymi regulacjami, a część proponowanych środków nadzoru, jak uprawnienie wizytatorów do odwołania dyrektora szkoły na skutek niezastosowania się przezeń w terminie do sformułowanych zaleceń, może *de facto* pozbawić znaczenia obecne uprawnienia pozwalające rodzicom wpływać na pracę szkoły, które ugruntowane są w wolności konstytucyjnej.

Proponowane zmiany stanowią naruszenie konstytucyjnej zasady stabilności systemu edukacji, która stanowi aspekt konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji). To właśnie

⁵Wyrok TK z z dnia 24 września 2013 r. (sygn. akt K 35/12), pkt 4.2.2. Por także orzeczenia TK z: 5 listopada 1986 r. (sygn. U 5/86); 30 listopada 1988 r. (sygn. K 1/88); 25 lutego 1997 r. (sygn.K 21/95); 22 września 1997 (sygn. K 25/97).

naruszenie tej zasady przed dotychczasowy art. 22 ust. 2 pkt 4 uso stanowiło główną przesłankę zakwestionowania przez Trybunał Konstytucyjny przepisów o organizacji egzaminów zewnętrznych w wyroku z dnia 24 września 2013 r., co stało się przyczyną przyjęcia analizowanej nowelizacji uso⁶. Przyznanie urzędnikom podległym MEN kompetencji do wiążącej ingerencji w działanie szkół prowadzonych przez inne instytucje w oparciu o zespół kryteriów, spośród których istotna część ustalana ma być przez samego MEN w – mogącym podlegać częstym zmianom⁷ – rozporządzeniu (por. projekt art. 33 ust. 1 pkt 4) prowadzić musi do destabilizacji pracy szkół. Przyznanie tak szerokich kompetencji nadzorczych Ministrowi Edukacji Narodowej oraz instytucjom, które pozostają wobec niego w stosunku podległości, powoduje ponadto ryzyko, że każda zmiana kierownictwa politycznego tego resortu będzie wiązać się z istotnym zaburzeniem stabilności pracy szkół, która w znacznym stopniu uwarunkowana będzie przez bieżącą sytuację polityczną.

Nie wydaje się, aby zdefiniowany w uzasadnieniu projektu cel wprowadzonych zmian w postaci „wzmocnienia roli nadzoru pedagogicznego w podnoszeniu jakości pracy szkół i placówek”⁸ oraz podwyższenia „sprawności i efektywności nadzoru pedagogicznego oraz jego profesjonalizacji”⁹ pozostawał z proponowanymi rozwiązaniami w związku, który ma charakter adekwatny z perspektywy konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W szczególności nie wydaje się, by planowane rozwiązania były niezbędne do podwyższenia „sprawności i efektywności” nadzoru pedagogicznego. Trudno też dowieść, że stopień naruszenia konstytucyjnych wolności jest adekwatny do rangi przyjmowanego celu¹⁰.

Zastrzeżenia budzi również szereg innych propozycji zawartych w analizowanym projekcie ustawy, w tym w szczególności planowana centralizacja instytucji odpowiedzialnych za organizację egzaminów zewnętrznych.

3. Konkluzje

Przedstawiony przez Ministerstwo Edukacji Narodowej projekt zmiany ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw (wersja z dn. 22 lipca 2014 r.) przewiduje regulacje, które budzą zasadnicze wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją oraz wiążącymi Rzeczpospolitą aktami prawa międzynarodowego. Zastrzeżenia budzą w szczególności proponowane zmiany w zakresie konstrukcji nadzoru pedagogicznego, w tym zmiana definicji „nadzoru pedagogicznego”, upoważnienie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do ustalenia w drodze rozporządzenia kryteriów nadzoru, znaczne poszerzenie zakresu kompetencji organów nadzoru pedagogicznego oraz ograniczenie wpływu organów prowadzących szkoły na ich działanie.

⁶Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 września 2013 r. (sygn. akt K 35/12), pkt 5.2.

⁷Na ryzyko związane z możliwością stosunkowo łatwej zmiany przepisów zawartych w rozporządzeniach zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w kontekście zasady stabilności systemu oświaty (por. wyrok z 24 września 2013 r., sygn. akt K 35/12, pkt 5.2).

⁸Uzasadnienie projektu zmiany Ustawy o systemie oświaty zmiany ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, s. 27.

⁹Tamże, s. 30.

¹⁰Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r (sygn. akt K 11/94).

Regulacje te naruszają:

1. zasadę pomocniczości (art. 165 Konstytucji w zw. z Preambułą),
2. zasady ochrony zaufania obywatela wobec państwa, pewności prawa i zasadami przyzwoitej legislacji, które stanowią integralne składniki zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji),
3. zasadę stabilności systemu edukacji, która wynika z konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 Konstytucji) oraz
4. kryteria konstytucyjności rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

Proponowane rozwiązania stwarzają również warunki do pozaustawowego ograniczania, gwarantowanych konstytucyjnie wolności obywatelskich z art. 48 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie regulacje te naruszają zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z art. 26 pkt Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 18 pkt 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 2 Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.