



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

DP-0235-1/3257/10/MS

Warszawa, 2011-02-03

Sygn. akt U 1/10



**Pan
Andrzej Rzepliński
Prezes
Tybunału Konstytucyjnego**

Po zaponaniu się z wnioskiem Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 21 maja 2010 r. (uzupełnionym pismem z dnia 20 lipca 2010 r.) dotyczącym zgodności niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (dalej jako "rozporządzenie") z Konstytucją, Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ustawą o samorządzie województwa i ustawą o systemie oświaty,

wnoszę o uznanie, iż:

§ 24, § 32 i § 33 rozporządzenia jest zgodny:

- 1) z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 2 Konstytucji,
- 2) z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,
- 3) z art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1) i art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,

- 4) z art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty a przez to jest również zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji

Uzasadnienie

Istotą zakwestionowanego przepisu § 24 rozporządzenia jest obowiązek prowadzenia przez samorząd województwa ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli.

Wnioskodawca podnosząc naruszenie przez wzmiankowany przepis zasady samodzielności samorządu terytorialnego, krytykę skierował nie tyle przeciwko powierzeniu prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli samorządowi województwa, ile przeciwko powierzeniu tego zadania przez organ administracji rządowej w drodze aktu podustawowego.

Jako ogólne wzorce kontroli, zdaniem Wnioskodawcy, wyrażające wspomnianą zasadę powołano art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Jako uszczegółowienie ww. ogólnych wzorców, wskazano przepisy art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

Wnioskodawca uznał też, iż art. 78 ust. 1 ustawy oświatowej, zawierający delegację do wydania rozporządzenia, nie dostarcza podstaw do tego, by regulacją przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania objęto prowadzenie ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli. Konsekwencją zarzutu przekroczenia delegacji jest zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przepisy § 32 i § 33 rozporządzenia również zostały zakwestionowane - są to przepisy przejściowe, związane z postępowaniami ewidencyjnymi będącymi w toku w chwili wejścia w życie rozporządzenia. W przypadku uznania, iż obowiązek prowadzenia ewidencji, dla którego podstawę Wnioskodawca upatruje w przepisie § 24, jest niezgodny z Konstytucją (albo innymi wzorcami kontroli) wzmiankowane przepisy - z uwagi na ich powiązanie z § 24 tracą rację bytu. W tej sytuacji, w dalszej części wyjaśnień, wystarczające będzie

skoncentrowanie się na badaniu zgodności z wzorcami kontroli wyłącznie przepisu § 24 rozporządzenia.

Wniosek nie zasługuje na uwzględnienie.

Co do zarzutu, który - jak to się wyraził Wnioskodawca - polega na „przekroczeniu delegacji” z art. 78 ust. 1 ustawy oświatowej.

Istotnie, w art. 78 ust. 1 ustawy oświatowej wprost nie mówi się o niepublicznych placówkach doskonalenia nauczycieli, ale przecież to wcale nie znaczy, że mają być one poza zasięgiem treści rozporządzenia. Wzmiankowany przepis posługuje się zwrotem „placówka doskonalenia nauczycieli”, a więc takim, który swoim zakresem może obejmować zarówno publiczne jak i niepubliczne placówki doskonalenia nauczycieli. Interpretując powyższy przepis, w pierwszej kolejności zatem, należy postępować w zgodzie z zasadą *lege non distinguente*. Czyli, że jeżeli ustawodawca nie czyni rozróżnienia na placówki publiczne i niepubliczne, to nie ma powodu, by je mu przypisywać. Podważyć zaprezentowany tu tok interpretacji można, wskazując jakieś normy ustawy oświatowej, które by wprost, bądź na zasadzie wnioskowania stały na przeszkodzie prowadzeniu ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez samorząd województwa. Takich przepisów jednak nie ma; wręcz przeciwnie, wskazać można przepisy, z których jednoznacznie wynika zamiar ustawodawcy objęcia rozporządzeniem także niepublicznych placówek, choć nie wystarczy tu powołanie art. 77a ust. 3, który poświęcony jest zakładaniu i prowadzeniu n i e p u b l i c z n y c h p l a c ó w e k doskonalenia nauczycieli. Przepis ten, w zdaniu drugim, odwołuje się do delegacji z art. 78 ust. 1, czyniąc to tak, że oczywiste staje się, iż rozporządzenie na jej podstawie wydane dotyczy również niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli. To jednak jeszcze mało, by wyczerpać problematykę upoważnienia do wydania rozporządzenia, gdyż główną kwestią do rozstrzygnięcia jest to, czy upoważnienie to uwzględnia obowiązek prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez samorząd województwa, o czym poniżej.

W art. 82 ust. 1 ustawy oświatowej mowa jest o tym, że osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązaną do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. Z kolei z art. 5 ust. 6 ustawy oświatowej wynika, iż zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli jest zadaniem samorządu województwa. Zależność przytoczonych tu przepisów nie jest - jak to się na pierwszy rzut oka mogłoby wydawać - bezpośrednia. Placówki niepubliczne bowiem, o których mowa w art. 82 ust. 1, nie są tymi samymi placówkami, o których mowa w art. 5 ust. 6 - to w rozumieniu ustawy oświatowej odrębne kategorie. Przepisy te (art. 5 ust. 6 i art. 82 ust. 1) wiąże dopiero art. 77a ust. 3, który, oprócz tego, że niepubliczne placówki mogą prowadzić osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne, stanowi również, iż w zakresie nieuregulowanym w przepisach wydanych na podstawie art. 78 ust. 1 stosuje się przepisy rozdziału 8 ustawy oświatowej. Wzmiankowany na początku art. 82 ust. 1 jest usytuowany właśnie w rozdziale 8. Wprawdzie, jak była już o tym mowa, przepis ten nie dotyczy niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli, ale istotą odesłania do tego jak i innych przepisów rozdziału 8 (za pośrednictwem art. 77a ust. 3) jest obowiązek prowadzenia ewidencji, a nie określenie podmiotu tego obowiązku - inaczej odesłanie nie miałoby sensu. Ze względu zatem na treść art. 77a ust. 3, nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, że samorząd województwa, jest podmiotem obowiązku polegającego na prowadzeniu ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli, i że obowiązek ten został określony w ustawie. Poza jakimkolwiek sporem - wypowiadał się w tej kwestii niejednokrotnie Trybunał Konstytucyjny - jest też to, że materię, która może (i musi) stanowić treść aktu wykonawczego do danej ustawy, upoważniającą do wydania rozporządzenia, ustala się w oparciu o wszystkie przepisy tej ustawy, a nie tylko biorąc pod uwagę jednostkę redakcyjną tekstu prawnego, która zawiera delegację. W rozważanym przypadku, dekodowanie normy upoważniającej też nie mogło ograniczać się do przepisu art. 78 ust. 1 ustawy oświatowej, lecz wymagało odwołania się do innych jeszcze przepisów - wyżej przywołanych.

Reasumując, rozporządzenie traktujące o obowiązkach prowadzenia ewidencji przez samorząd województwa nie wprowadza żadnego *novum*. Wyobraźmy sobie jednak próbę podważenia tego stanowiska przy następujących sposobach myślenia. Wielokrotnie wzmiankowany art. 77a ust. 3 zdanie drugie głosi, iż w sprawach nieuregulowanych w przepisach wydanych na podstawie art. 78 ust. 1 zastosowanie mają przepisy rozdziału 8. Z

art. 82 ust. 1, zamieszczonego w tymże rozdziale wywiedziono wyżej obowiązek samorządu województwa prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek. Jednak taki obowiązek wynika również z zaskarżonego § 24 rozporządzenia. I tu dochodzimy do istoty problemu, który można sformułować w pytaniu: czy fakt uregulowania w rozporządzeniu obowiązku prowadzenia ewidencji może uchylić przepisy ustawy, które ten obowiązek nakładają, bo przecież przepisy te (ustawy) wchodzi w rachubę tylko w przypadku, w którym nie odnoszą się do materii objętej rozporządzeniem? Udzielając odpowiedzi na to pytanie, rozważmy na wstępie taką sytuację, że p o m i j a m y r o z d z i a ł 8, a zatem ustawę, z takiego powodu, iż rozporządzenie reguluje prowadzenie ewidencji jak i wskazuje podmiot do tego zobowiązany, a więc samorząd województwa. Wówczas jednak dochodzimy do stanu sprzecznego z Konstytucją poprzez choćby to, iż nałożenie na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku następuje dopiero w akcie podustawowym. Oczywiście konsekwencją tego staje się uchylenie zaskarżonych przepisów rozporządzenia. Ale ważne jest, co się dzieje dalej: otóż zastosowanie wówczas znajdują przepisy ustawy z rozdziału 8. Jak już wspomniano, nie raz zresztą, z przepisów tych wywodzi się obowiązek samorządu województwa prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek, ale określają one też warunki i zasady prowadzenia ewidencji. Czym zatem zakończyłoby się kwestionowanie rozporządzenia z zarzutem samodzielnego regulowania materii zastrzeżonej przez Konstytucję dla ustawy? - zakończyłoby się pozostawieniem sytuacji bez zmian; w szczególności aktualny byłby obowiązek samorządu województwa prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli i wynikałby, tym razem bez wątpliwości, z ustawy. Nie sposób przypisać racjonalnie i praworzędnie postępującemu prawodawcy takiego regulowania stosunków społecznych, by niezgodnie z Konstytucją ustanawiał obowiązki dla jednostek samorządu terytorialnego w przepisach rozporządzenia, doprowadzając do ich unicestwienia, ale tylko pozornie, gdyż wówczas obowiązki te uzyskiwałyby prawo bytu z mocy ustawy. Mamy zatem do czynienia z jasno określonym zamiarem ustawodawcy obciążenia samorządu województwa obowiązkiem prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli. Trudno sobie wyobrazić nierespektowanie tego zamiaru przy ustalaniu sposobu rozumienia upoważnienia do wydania rozporządzenia. Aby zadośćuczynić woli ustawodawcy, należy posłużyć się techniką wykładni - sankcjonowaną przez Trybunał – „w zgodzie z Konstytucją” i przyjąć, że elementem normy upoważniającej do wydania rozporządzenia jest realizacja przez samorząd województwa obowiązku prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli.

Ustalenie, iż norma upoważniająca do wydania rozporządzenia reguluje sposób realizacji nałożonego na samorząd województwa obowiązku prowadzenia ewidencji jest normą ustawową czyni zbędną analizę rozporządzenia, pod kątem jego zgodności ze wskazanymi przez Wnioskodawcę wzorcami kontroli. Przywołane przez niego wzorce są bowiem konsekwencją stanowiska, iż obowiązek prowadzenia przez samorząd województwa ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli nie ma podstaw ustawowych.

Odniesienie się - pomimo wszystko - do tych pozostałych wzorców podyktowane jest jedynie względami ostrożnościowymi.

Art. 16 ust. 2 Konstytucji w zdaniu pierwszym stanowi, iż samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej; w zdaniu drugim zapewnia się wykonywanie przez samorząd przydzielonych mu ustawą zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Nie ma niezgodności między cytowanym przepisem a zaskarżonymi przepisami rozporządzenia; prowadzenie ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli jest zadaniem wynikającym z ustawy, szczegółowo uregulowanym w rozporządzeniu.

W art. 166 ust. 2 Konstytucji dopuszcza się - w drodze ustawy - zlecenie jednostce samorządu terytorialnego wykonywania innych zadań publicznych poza tymi, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej; takie zlecenie zadania może być podyktowane jedynie uzasadnionymi potrzebami państwa.

Prowadzenie ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli nie jest zadaniem, o którym mowa w art. 166 ust. 2. Jeżeli nawet by jednak założyć, iż byłoby takim zadaniem, to i tak Wnioskodawca nie wykazał naruszenia tego artykułu przez przepisy rozporządzenia. Obowiązek prowadzenia ewidencji jest bowiem zadaniem realizowanym przez samorząd województwa na podstawie ustawy oświatowej, a nie rozporządzenia.

W art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi się, iż organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy.

Powyższy przepis jest wyrazem konstytucyjnej zasady legalizmu. Zasada ta nie doznaje uszczerbku. Wykazano już bowiem, iż obowiązek prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli został określony w ustawie, a nie - w sposób samodzielny - w rozporządzeniu.

Jest zatem oczywiste, iż samorząd województwa, prowadząc ewidencję niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli nie narusza zasady legalizmu.

Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa stanowi, iż samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Przepis powyższy jest powtórzeniem art. 16 ust. 2 Konstytucji; uwagi dotyczące wzorca konstytucyjnego są tu więc w pełni aktualne i nie ma potrzeby ich ponownego przytaczania.

W art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa wymieniono - przy czym nie jest to katalog zamknięty - zadania o charakterze wojewódzkim należące, z mocy ustaw, do właściwości samorządu województwa; w ust. 2 zaś dopuszcza się - w drodze ustawy - wykonywanie przez zarząd województwa spraw należących do zakresu działania województwa, jako zadań z zakresu administracji rządowej.

Obowiązek prowadzenia ewidencji nie wynika z rozporządzenia, jak chce tego Wnioskodawca lecz z ustawy oświatowej, a zatem zaskarżone przepisy i art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie pozostają w stosunku niezgodności.

W art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego mowa jest o tym, że społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

Powyższy wzorzec kontroli nie został naruszony przez zaskarżone przepisy rozporządzenia; jest on zbliżony w swojej treści do omawianego już art. 16 ust. 2 Konstytucji i dlatego, w mojej ocenie, nie ma potrzeby szerszego omawiania jego relacji z przepisami rozporządzenia objętymi wnioskiem – wystarczające będzie odwołanie się do wcześniejszych uwag.

Pozwalam sobie wskazać jako przedstawiciela Ministra Edukacji Narodowej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym Pana Macieja Strójwasa - radcę prawnego w Departamencie Prawnym tutejszego Ministerstwa.

Z pozdrowieniami
Katarzyna Hall