

WYROK

z dnia 23 października 2012 r.

Sygn. akt U 1/10

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Edukacji Narodowej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 października 2012 r., wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego o zbadanie zgodności:

§ 24, § 32 i § 33 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 200, poz. 1537, ze zm.) z:

- art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),
- art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.),
- art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 24 ust. 1 w związku z § 32 i § 33 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 200, poz. 1537 i Nr 218, poz. 1701):

a) jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107),

b) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, Nr 273, poz. 2703 i Nr 281, poz. 2781, z 2005 r. Nr 17, poz. 141, Nr 94, poz. 788, Nr 122, poz. 1020, Nr 131, poz. 1091, Nr 167, poz. 1400 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 208, poz. 1532 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 42, poz. 273, Nr 80, poz. 542, Nr 115, poz. 791, Nr 120, poz. 818, Nr 180, poz. 1280 i Nr 181, poz. 1292, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 145, poz. 917, Nr 216, poz. 1370 i Nr 235, poz. 1618, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 31, poz. 206, Nr 56, poz. 458, Nr 157, poz. 1241 i Nr 219, poz. 1705, z 2010 r. Nr 44, poz. 250, Nr 54, poz. 320, Nr 127, poz. 857 i Nr 148, poz. 991, z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr

112, poz. 654, Nr 139, poz. 814, Nr 149, poz. 887 i Nr 205, poz. 1206 oraz z 2012 r. poz. 941 i 979),

c) jest zgodny z art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1206, z 2006 r. Nr 126, poz. 875 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 216, poz. 1370 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281),

d) nie jest niezgodny z art. 166 ust. 2 Konstytucji oraz art. 14 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Sejmik Województwa Mazowieckiego wnioskiem z 21 maja 2010 r., na podstawie uchwały nr 40/10, podjętej 22 marca 2010 r., wystąpił o zbadanie zgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową oraz ustawami przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 200, poz. 1537, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2009 r.) dotyczących ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli.

Zdaniem wnioskodawcy § 24, § 32 i § 33 rozporządzenia z 2009 r. są niezgodne z:

- 1) art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: Europejska Karta),
- 3) art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie województwa),

4) art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wskazane we wniosku przepisy określają sposób prowadzenia przez samorząd województwa ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli. Zgodnie z § 24 rozporządzenia z 2009 r. samorząd województwa prowadzi ewidencję niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli, dokonuje wpisów do ewidencji oraz wydaje zaświadczenia o wpisie. Przepis ten określa zarówno warunki wpisu jak i sytuacje, w których organ ewidencyjny wydaje decyzję o odmowie wpisu. Zadaniem samorządu

województwa jest również dokonywanie zmian danych objętych wpisem do ewidencji. Natomiast § 32 rozporządzenia z 2009 r. ma charakter dostosowujący – reguluje sposób przekształcenia dotychczasowego rejestru niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli prowadzonego przez kuratora w ewidencję samorządu województwa. Wreszcie § 33 jest przepisem przejściowym, normującym sposób zakończenia postępowań, które toczyły się w dniu wejścia w życie rozporządzenia z 2009 r.

Zdaniem wnioskodawcy wskazane przepisy rozporządzenia z 2009 r. wprowadzają nowe zadanie samorządu województwa, polegające na obowiązku prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli. Następuje to w drodze aktu podustawowego, przez co narusza konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego wynikającą z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty. Formalną gwarancję samodzielności stanowi zasada wyłącznie ustawowej formy wprowadzania nowych zadań dla jednostek samorządu terytorialnego. Skoro Konstytucja w art. 166 ust. 2 zdanie drugie gwarantuje ustawową formę przekazywania i ustalania sposobu wykonywania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, to tym bardziej zachowanie formy ustawy jest konieczne przy wprowadzaniu zadań własnych samorządu terytorialnego.

Wskazane jako wzorce przepisy ustawy o samorządzie województwa stanowią, że organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy (art. 2 ust. 1), a samorząd województwa wykonuje zadania publiczne określone ustawami (art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ust. 1 i ust. 2). Nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego zadania w rozporządzeniu jest sprzeczne ze wskazanymi przepisami ustawy o samorządzie województwa.

Zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 2009 r., nakładające na samorząd województwa zadanie prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli, wykraczają poza delegację z art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. W konsekwencji należy uznać, że są również niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego.

Zdaniem wnioskodawcy § 24, § 32 i § 33 rozporządzenia z 2009 r. nie są nierozzerwalnie związane z całym rozporządzeniem. Możliwe jest zatem wyeliminowanie ich z obrotu prawnego, bez szkody dla stosowania pozostałych przepisów rozporządzenia z 2009 r.

2. Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 3 lutego 2011 r. zajął stanowisko, że § 24, § 32 i § 33 rozporządzenia z 2009 r. są zgodne z:

- art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 2 Konstytucji,
- art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty,
- art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa,
- art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Minister wskazał, że podstawowe zarzuty wniosku są sformułowane wobec § 24 rozporządzenia z 2009 r., natomiast § 32 i § 33 są ściśle powiązane z § 24 i rozstrzygnięcie o tym przepisie przesądza również o ich poprawności.

Ustosunkowując się do zarzutów wnioskodawcy Minister wysunął następujące argumenty:

Art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty ustanawia obowiązek prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego ewidencji niepublicznych szkół i placówek. Ewidencja jest prowadzona przez ten szczebel samorządu, który jest zobowiązany do prowadzenia

odpowiedniego typu szkół lub placówek publicznych. Zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy o systemie oświaty prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli stanowi zadanie samorządu województwa. Jednakże art. 82 ustawy o systemie oświaty nie ma wprost zastosowania do placówek doskonalenia nauczycieli, ze względu na ustawowo zdefiniowany zakres pojęcia placówka. Powiązanie takie wynika natomiast z odesłania zawartego w art. 77a ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty do niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli stosuje się przepisy rozdziału 8 tej ustawy. W konsekwencji, z zawartego w rozdziale 8 ustawy o systemie oświaty art. 82 ust. 1 wynika obowiązek ewidencjonowania także niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli. Zadanie to zostało więc nałożone na samorząd województwa w drodze ustawy.

Minister wskazał, że treść aktu wykonawczego ustala się biorąc pod uwagę wszystkie przepisy ustawy upoważniającej do wydania aktu wykonawczego, a nie tylko jednostkę redakcyjną zawierającą delegację. W badanej sprawie odwołanie się jedynie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty jako podstawy do wydania rozporządzenia jest niewystarczające.

Gdyby jednak uznać, że rozporządzenie z 2009 r. samodzielnie i w sposób zupełny reguluje zasady prowadzenia ewidencji i nie ma potrzeby stosowania rozdziału 8 ustawy o systemie oświaty (w tym w szczególności art. 82 ust. 1 ustawy), byłoby to rozwiązanie sprzeczne z Konstytucją. Zadanie prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli zostałoby nałożone na jednostki samorządu terytorialnego w akcie podstawowym. Jednakże, zdaniem Ministra, w konsekwencji derogowania przez Trybunał przepisów rozporządzenia, na podstawie odesłania z art. 77a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, do ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli znalazłby zastosowanie rozdział 8 ustawy o systemie oświaty. A więc zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty samorząd województwa byłby i tak zobowiązany do prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli.

Wykorzystując technikę wykładni prokonstytucyjnej należy zatem przyjąć, że elementem upoważnienia do wydania rozporządzenia dotyczącego placówek doskonalenia nauczycieli jest realizacja przez samorząd województwa ustawowego obowiązku prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli.

Zdaniem Ministra ustalenie, że obowiązek prowadzenia ewidencji wynika z normy ustawowej czyni zbędnym analizę zgodności przepisów rozporządzenia ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Jednocześnie z ostrożności procesowej Minister wskazał, że kwestionowane przepisy rozporządzenia są zgodne ze wszystkimi wzorcami kontroli. Zadanie prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli wynika z ustawy, a jest jedynie doprecyzowane w rozporządzeniu z 2009 r. Oznacza to, że samorząd województwa prowadząc ewidencję nie narusza zasady legalizmu, która nakazuje działanie na podstawie i w granicach określonych ustawowo.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 18 stycznia 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że § 24, § 32 i § 33 rozporządzenia z 2009 r.:

- są niezgodne z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 2 Konstytucji,
- są niezgodne z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty,
- są niezgodne z art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa,
- są niezgodne z art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a przez to są również niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny w uzasadnieniu swojego stanowiska wskazał następujące argumenty:

Zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2009 r. są niezgodne z wzorcami kontroli, ponieważ ustawa o systemie oświaty nie nakłada na samorząd województwa obowiązku ewidencjonowania niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli.

Ustawa o systemie oświaty precyzyjnie określa rodzaje szkół i placówek publicznych, zakładanych i prowadzonych przez samorząd terytorialny na poziomie gminy, powiatu i województwa (art. 5 ust. 5 i 6), stanowiąc, że są to zadania własne jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli należy do zadań samorządu województwa.

Zgodnie z poprzedzającym rozporządzeniem z 2009 r. rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie warunków i trybu tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz organizacji i sposobu działania placówek doskonalenia nauczycieli, w tym zakresu ich działalności obowiązkowej oraz zadań doradców metodycznych, warunków i trybu powierzania nauczycielom zadań doradcy metodycznego (Dz. U. Nr 84, poz. 779; dalej: rozporządzenie z 2003 r.) niepubliczne placówki doskonalenia nauczycieli podlegały wpisowi do rejestru prowadzonego przez kuratora oświaty, właściwego ze względu na siedzibę placówki. Natomiast kwestionowane przepisy rozporządzenia z 2009 r., zdaniem Prokuratora Generalnego, przeniosły obowiązek prowadzenia ewidencji tych placówek na samorząd województwa.

Ze względu na to, że obowiązek prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez samorząd województwa został wprowadzony przez rozporządzenie MEN, a nie w drodze ustawy, kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty, który wprowadza, podobną do konstytucyjnej, zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy rozporządzenia z 2009 r. stanowią modyfikację regulacji ustawowej, nakładając na samorząd województwa zadanie prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli. W kontekście przedstawionych wzorców z ustawy o samorządzie województwa można, zdaniem Prokuratora Generalnego, stwierdzić, że modyfikowanie obowiązków ustawowych a nawet powtarzanie treści ustawowych w rozporządzeniu jest niedopuszczalne.

Prokurator Generalny wskazał, że kwestionowane przepisy rozporządzenia z 2009 r. wykraczają poza charakter wykonawczy. Ustawodawca zezwolił ministrowi na unormowanie zasad tworzenia, przekształcania i likwidowania placówek doskonalenia nauczycieli. Wprowadzenie obowiązku ewidencji niepublicznych placówek przez samorząd województwa stanowi przejaw niedopuszczalnej rozszerzającej wykładni upoważnienia, jaką zastosował MEN.

4. W piśmie procesowym z 24 listopada 2011 r. wnioskodawca odniósł się do stanowiska MEN w kwestii stosowania w niniejszej sprawie art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty przed wydaniem kwestionowanego rozporządzenia z 2009 r. nie był stosowany do niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli, co wynika z dotychczasowych regulacji podustawowych dotyczących tych placówek. Wcześniejsze rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 września 2000 r. w sprawie rodzajów, zasad tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz zasad działania placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 85, poz. 956) oraz rozporządzenie z 2003 r. wydane na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty obowiązek

rejestrowania niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli nakładały na kuratorów. Art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty dotyczący obowiązku prowadzenia ewidencji uzyskał obecne brzmienie już 1 stycznia 1999 r., a więc przed wydaniem obu wskazanych rozporządzeń.

Wnioskodawca wskazał, że Minister Edukacji Narodowej dokonując interpretacji art. 77a ust. 3 i art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, rozporządzeniem z 2009 r. przeniósł zadanie ewidencjonowania niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli z administracji rządowej na samorządową.

Na wadliwość § 24 rozporządzenia z 2009 r. wskazuje również to, że przepis ten stanowi powtórzenie art. 82 ustawy o systemie oświaty. Natomiast zgodnie z zasadami techniki prawodawczej w rozporządzeniu nie powtarza się przepisu upoważniającego.

Odesłanie z art. 77a ust. 3 ustawy o systemie oświaty dotyczy w pierwszej kolejności rozporządzenia a dopiero w dalszej kolejności rozdziału 8 ustawy – pomocniczo do prawidłowego stosowania regulacji niepublicznych placówek doskonalenia określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Wbrew treści odesłania z art. 77a ust. 3 ustawy o systemie oświaty nie jest możliwe stosowanie rozdziału 8 tej ustawy w odniesieniu do niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli wprost, a jedynie odpowiednio. Rozdział 8 dotyczy niepublicznych szkół i placówek, ale zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 3 ustawy o systemie oświaty nie obejmuje placówek doskonalenia nauczycieli.

Zdaniem wnioskodawcy, ze względu na kompleksowe unormowanie kwestii ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli w rozporządzeniu z 2009 r. odpowiednie zastosowanie mogą mieć jedynie przepisy rozdziału 8 ustawy o systemie oświaty dotyczące likwidacji placówki (art. 84 ust. 3 i 4) oraz sprawowania nadzoru pedagogicznego (art. 89).

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że delegacja z art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest ogólnikowa. Dopuszcza to interpretację, zgodnie z którą rozstrzygnięcie co do organu prowadzącego ewidencję niepublicznych placówek może mieścić się w określeniu warunków i trybu tworzenia placówek doskonalenia nauczycieli. Ale obowiązek ten nie wynika z ustawy, tylko z rozporządzenia. Skoro zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty to minister ma w rozporządzeniu określić m.in. warunki i tryb tworzenia niepublicznych placówek doskonalenia, to uzyskanie wpisu do ewidencji nie stanowi ustawowego warunku powstania takiej placówki.

Nawet gdyby uznać za prawidłowe stosowanie art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty do ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli, to i tak wynikający z § 24 rozporządzenia z 2009 r. obowiązek ewidencji ma szerszy zakres, niż wynika to z ustawowego zadania samorządu województwa. Poza samorządem województwa również inne organy administracji prowadzą publiczne placówki doskonalenia nauczycieli. Zadaniem ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania jest prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnopolskim (art. 5 ust. 3b pkt 1 lit. b ustawy o systemie oświaty). Ponadto również powiaty i gminy mogą tworzyć publiczne placówki doskonalenia nauczycieli (art. 5 ust. 6a ustawy o systemie oświaty). Natomiast rozporządzenie z 2009 r. wprowadza jedną ewidencję, którą prowadzi samorząd województwa, niezależnie od zasięgu działania niepublicznej placówki doskonalenia nauczycieli. Z 80 placówek wpisanych do rejestru na Mazowszu 71 ma ogólnopolski zasięg działania, a tylko 9 wojewódzki.

Na rozprawie 23 października 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje pisemne stanowiska. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zaprezentował dodatkowo argumentację wskazującą na brak zgodności kwestionowanego § 24 rozporządzenia z 2009 r. z art. 82 ustawy o systemie oświaty.

W odpowiedziach na pytania członków składu orzekającego uczestnicy postępowania wskazywali na brak precyzyjnych kryteriów rozróżnienia zasięgu działania ogólnokrajowych, ponadregionalnych oraz regionalnych placówek doskonalenia nauczycieli.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku.

Wnioskodawca zakwestionował § 24, § 32 i § 33 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 200, poz. 1537, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2009 r.).

Zgodnie z § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r. utworzenie niepublicznej placówki doskonalenia nauczycieli wymaga uzyskania wpisu do ewidencji prowadzonej przez samorząd województwa właściwy ze względu na siedzibę placówki doskonalenia.

Ustępy od 2 do 9 § 24 rozporządzenia z 2009 r. regulują procedurę i warunki prowadzenia ewidencji. Zawierają ustalenie elementów wniosku o wpis, danych, które są umieszczane w ewidencji, terminu dokonania wpisu oraz obowiązków informacyjnych organu ewidencyjnego, a także odmowy wpisu do ewidencji oraz przypadków, w których wpis podlega wykreśleniu i skutków wykreślenia z ewidencji.

Kolejny zaskarżony przepis, § 32 rozporządzenia z 2009 r., normuje sposób i termin przeniesienia dotychczasowych wpisów z rejestru niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli prowadzonego przez kuratora oświaty do ewidencji prowadzonej przez samorząd województwa. Przepis ten zobowiązał kuratorów do przekazania, w ciągu 30 dni od wejścia w życie rozporządzenia, dokumentacji niepublicznych placówek wpisanych do dotychczasowych rejestrów w celu wpisania ich z mocy prawa do nowotworzonych ewidencji.

Natomiast § 33 rozporządzenia z 2009 r. jest przepisem przejściowym, określającym sposób postępowania ze sprawami w toku. Wnioski o wpis niepublicznej placówki doskonalenia do rejestru złożone i nierozpatrzone przed dniem wejścia w życie rozporządzenia z 2009 r. powinny być podstawą wpisu do ewidencji. W ciągu 14 dni od wejścia w życie rozporządzenia z 2009 r. wnioski powinny zostać przekazane przez kuratorów samorządom województw w celu ich rozpatrzenia.

Ponieważ zarzuty wnioskodawcy koncentrują się na kwestii ustalenia czy obowiązek prowadzenia ewidencji przez samorząd województwa wynika z ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) czy też z rozporządzenia z 2009 r. konieczne jest dokonanie rekonstrukcji przedmiotu kontroli. Podstawowe znaczenie ma w tej sprawie § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r., który reguluje zasadę prowadzenia ewidencji przez samorządy województw.

Regulacja warunków oraz sposobu dokonywania wpisów do ewidencji, odmowy wpisu oraz wykreślenia wpisów zawarta jest w § 24 ust. 2-9 rozporządzenia z 2009 r. Wnioskodawca nie przedstawił jednakże zarzutów co do sposobu prowadzenia ewidencji, a jedynie wskazywał na nieodpowiedni sposób nałożenia tego zadania na jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał dokonując analizy wniosku oraz jego uzasadnienia stwierdził, że wnioskodawca nie przedstawił argumentów na potwierdzenie zarzutów

niezgodności z podanymi wzorcami kontroli § 24 ust. 2-9 rozporządzenia z 2009 r. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek musi zawierać sformułowanie oraz uzasadnienie zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Brak uzasadnienia stanowi ujemną przesłankę procesową, która powoduje konieczność umorzenia postępowania. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie oceny § 24 ust. 2-9 rozporządzenia z 2009 r.

Natomiast zaskarżone przepisy przejściowe tj. § 32 i § 33 rozporządzenia z 2009 r. należy traktować jako zaskarżone związkowo z § 24 ust. 1. Ich treść jest powiązana z przedmiotem wniosku w sposób pośredni, odnoszą się do utworzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez samorządy województw, ale nie ustanawiają samodzielnego zadania tych jednostek samorządu terytorialnego, a jedynie określają czynności przy zakładaniu ewidencji.

2. Wzorce kontroli.

Wnioskodawca wskazał kilka wzorców kontroli zarówno z Konstytucji, jak i umowy międzynarodowej oraz ustaw. Wzorce te wymagają uporządkowania, biorąc pod uwagę zarzuty sformułowane we wniosku.

W pierwszej kolejności można wskazać art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: Europejska Karta), które wyrażają zasadę samodzielności samorządu terytorialnego. Konstytucyjne prawa i obowiązki samorządu terytorialnego ukształtowane zostały przede wszystkim na podstawie zasady swobody jego działania w każdej sprawie – w zakresie określonym prawem – czyli przez ustawodawcę. Podstawowym warunkiem formalnym jest nałożenie na jednostkę samorządu terytorialnego określonego obowiązku wyłącznie w ustawie. Natomiast wymogiem o charakterze materialnym jest konieczność uzasadnienia wprowadzanych ograniczeń konstytucyjnie określonymi celami i wartościami, którym ustawodawca dał pierwszeństwo przed zasadą samodzielności samorządu terytorialnego (zob. m.in. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., w sprawie K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49). Wnioskodawca swoje zarzuty ograniczył do kwestii formalnej, nałożenia na samorząd województwa zadania bez zachowania formy ustawowej. Wniosek nie odnosi się do merytorycznych podstaw obowiązku ewidencjonowania niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez samorząd województwa.

Europejska Karta w art. 4 ust. 2 gwarantuje swobodę działania społeczności lokalnych w granicach ustalonych prawem w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Jak wskazał Trybunał w wyroku z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02 (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38), swoboda działania społeczności lokalnych wyznaczona jest przepisami państw-stron Europejskiej Karty, które określają kompetencje samorządu terytorialnego.

Kolejnym wzorcem kontroli wskazanym we wniosku jest art. 166 ust. 2 Konstytucji, zawierający umocowanie do zlecania jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania innych, poza zadaniami własnymi, obowiązków należących do władz publicznych.

Podobnie jak w przypadku zasady samodzielności, wnioskodawca swój zarzut opiera na aspekcie formalnym, braku ustawowej formy nałożenia na samorząd województwa zadania ewidencjonowania niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli.

Przywołane jako wzorce przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie

województwa) wyrażają zasadę legalizmu działania samorządu terytorialnego. Art. 2 ust. 1 wskazuje, że organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych ustawowo. Art. 6 ust. 1 pkt 1 zawiera podkreślenie ustawowej formy określania zadań publicznych, w dziedzinach wskazanych w art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Wreszcie art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa daje podstawę do ustawowego zlecenia zadań z zakresu administracji rządowej.

Również w stosunku do wskazanych przepisów ustawy o samorządzie województwa wnioskodawca skupił się na naruszeniu obowiązku ustawowego nakładania zadań własnych jak również zleconych.

Powołanie jako wzorca art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty związane jest z drugim zarzutem wnioskodawcy, a mianowicie, że kwestionowane przepisy rozporządzenia z 2009 r. wykraczają poza treść delegacji ustawowej.

Porównanie przedmiotu wniosku z wzorcami kontroli wskazuje, że zasadniczym problemem konstytucyjnym jest ustalenie, czy zadanie w postaci prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli zostało nałożone na samorząd województwa w drodze ustawy czy rozporządzenia, a także jaki jest zakres tego zadania.

3. Zmiany unormowań dotyczących placówek doskonalenia nauczycieli.

Dla ustalenia czy obowiązek ewidencjonowania niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli stanowi ustawowe zadanie samorządu województwa konieczne jest przeanalizowanie ewolucji regulacji prawnej tworzenia oraz prowadzenia placówek doskonalenia nauczycieli.

3.1. Placówki doskonalenia nauczycieli są wyspecjalizowanymi jednostkami organizacyjnymi systemu oświaty w Polsce, które mają służyć podnoszeniu kwalifikacji zawodowych nauczycieli. Regulacja dotycząca placówek doskonalenia nauczycieli zawarta jest częściowo w rozdziale 6 ustawy o systemie oświaty, a konkretnie w art. 77a i art. 78 tej ustawy, a częściowo w rozporządzeniach wydawanych na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Dla niniejszej sprawy istotny jest podział placówek doskonalenia nauczycieli na publiczne i niepubliczne. Placówki doskonalenia nauczycieli mają charakter publiczny, gdy są tworzone i prowadzone przez organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast placówki niepubliczne mogą być tworzone i prowadzone przez podmioty prywatne.

Prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli do 31 grudnia 1998 r. stanowiło obowiązek państwa – zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu pierwotnie obowiązującym.

W ramach wdrażania drugiego etapu reformy decentralizującej administrację publiczną od 1 stycznia 1999 r. obowiązek prowadzenia publicznych placówek doskonalenia nauczycieli przekazano jako zadanie własne samorządowi województw. Art. 5 ust. 6 ustawy o systemie oświaty został w tym zakresie znowelizowany ustawą z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 117, poz. 759; dalej: ustawa zmieniająca z 1998 r.).

Natomiast niepubliczne placówki doskonalenia nauczycieli – zgodnie z art. 77a ust. 3 ustawy o systemie oświaty mogą być zakładane i prowadzone przez podmioty prywatne – osoby fizyczne albo osoby prawne z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten został dodany ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 1194; dalej: ustawa zmieniająca z 2001 r.). Do czasu jego wprowadzenia możliwość organizacji i tworzenia

niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli wynikała z § 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 1992 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 63, poz. 317; dalej: rozporządzenie z 1992 r.). Taka sama regulacja została powtórzona w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie rodzajów, zasad tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz zasad działania placówek doskonalenia nauczycieli (Dz. U. Nr 14, poz. 133; dalej: rozporządzenie z 1999 r.).

3.2. Jednym z warunków działania niepublicznych szkół i placówek oświatowych jest ich ewidencjonowanie przez organy administracji publicznej. Regulacja prawna dotycząca rejestrowania niepublicznych jednostek oświatowych również ulegała zmianom na przestrzeni ostatnich lat. Od wejścia w życie ustawy o systemie oświaty przewidziano obowiązek ewidencyjny, określony w art. 82 ust. 1. Przepis ten w pierwotnym brzmieniu stanowił, że: „[o]soba prawna lub fizyczna może założyć szkołę lub placówkę niepubliczną po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez kuratora oświaty właściwego dla siedziby szkoły lub placówki”. Do końca 1998 r. ewidencjonowanie szkół i placówek niepublicznych stanowiło zadanie organów administracji rządowej: kuratora oświaty lub odpowiedniego ministra. Natomiast od 1 stycznia 1999 r. obowiązek ewidencji szkół i placówek niepublicznych stał się zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z wówczas znowelizowanym brzmieniem art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty (ustalonym przez art. 1 pkt 49 lit. a ustawy zmieniającej z 1998 r.) „[o]soby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek”. Ewidencjonowanie szkół i placówek niepublicznych jest od 1 stycznia 1999 r. zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego nałożonym w drodze ustawy. Nowelizacja art. 82 ustawy o systemie oświaty dokonana ustawą zmieniającą z 1998 r. wynikała z wprowadzenia reformy samorządowej, tworzącej ponadgminne szczeble samorządu terytorialnego – powiaty i województwa. Każdemu z trzech szczebli samorządu terytorialnego powierzono prowadzenie szkół i placówek oświatowych o charakterze publicznym określonego rodzaju. Wraz z przeniesieniem zadań w zakresie prowadzenia publicznych szkół i placówek oświatowych na jednostki samorządu terytorialnego w pełni racjonalne i logiczne jest zobowiązanie ich również do ewidencjonowania analogicznych jednostek organizacyjnych oświaty, ale o charakterze niepublicznym. Prowadzenie ewidencji stanowi nie tylko bezpośrednie źródło informacji o profilu, liczbie placówek niepublicznych, lecz również stanowi narzędzie prowadzenia odpowiedniej polityki w tej dziedzinie na poziomie danej jednostki samorządu terytorialnego. W kontekście do niniejszej sprawy istotna jest także treść art. 5 ust. 6c ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że m.in. plan sieci publicznych placówek doskonalenia nauczycieli ma określać strategia rozwoju województwa. Oznacza to, że dzięki prowadzonej ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli samorząd województwa może tym bardziej racjonalnie planować liczebność i zadania prowadzonych przez siebie placówek publicznych.

Porównanie treści przepisów dotyczących prowadzenia publicznych placówek doskonalenia nauczycieli z ogólną zasadą ewidencji niepublicznych szkół i placówek wskazuje, że zgodnie z art. 82 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 6 ustawy o systemie oświaty ewidencjonowanie niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli jest zadaniem własnym samorządu województwa.

3.3. Oceny tej nie zmienia podnoszony przez wnioskodawcę zarzut, że art. 82 ustawy o systemie oświaty nie znajduje zastosowania do placówek doskonalenia nauczycieli, ponieważ rozdział 8 ustawy, w którym ten przepis jest zamieszczony, dotyczy

szkół i placówek niepublicznych. Taki stan rzeczy ma wynikać z definicji legalnej sformułowanej w art. 3 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, która z terminu „placówki” wyeliminowała placówki doskonalenia nauczycieli.

Jednakże wątpliwości co do zakresu zastosowania art. 82 ustawy o systemie oświaty, wynikające ze sformułowania definicji legalnej placówki, zostały rozstrzygnięte z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2001 r., która wprowadziła do ustawy o systemie oświaty art. 77a. Zdanie drugie ust. 3 art. 77a nakazuje do niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli stosować rozdział 8 ustawy o systemie oświaty, a także przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Jest to odesłanie o charakterze złożonym. Posłużenie się przez ustawodawcę odesłaniem stanowi jedną z uznanych w prawodawstwie technik legislacyjnych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje, że wykorzystanie odesłania pozwala ustawodawcy na sformułowanie prawidłowych norm, bez konieczności kazuistyki i nadmiernego rozbudowywania aktów prawnych (zob. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2).

Trudno jednakże nie odnotować bardzo szczególnej redakcji wskazanego przepisu, który odsyła w pierwszej kolejności do treści regulacji podustawowej, a dopiero w dalszej kolejności do ustawy. Pomimo nieprecyzyjnego sformułowania, nie budzi wątpliwości treść ustawowej normy prawnej odnoszącej się do niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli. Odesłanie to należy rozumieć w taki sposób, że rozdział 8 ustawy o systemie oświaty znajduje zastosowanie w stosunku do niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli w kwestiach, które nie są objęte upoważnieniem z art. 78 ust. 1 tej ustawy. Art. 78 ust. 1 zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w drodze rozporządzenia warunków i trybu tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz organizacji i sposobu działania placówek doskonalenia nauczycieli. Obecnie delegację tę realizuje kwestionowane rozporządzenie z 2009 r.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty dotyczy m.in. ustalenia warunków i trybu tworzenia placówek doskonalenia nauczycieli. W drodze rozporządzenia powinny zatem w pierwszej kolejności zostać określone obowiązki podmiotów, które zamierzają założyć placówkę doskonalenia nauczycieli. Nie ulega wątpliwości, że obowiązek ewidencjonowania takich placówek wynika z rozdziału 8 ustawy o systemie oświaty, a konkretnie jej art. 82 ust. 1, zawierającego generalną regułę prowadzenia ewidencji oświatowych placówek niepublicznych.

W świetle powyższej analizy Trybunał uznał za niezasadne twierdzenie wnioskodawcy, jakoby obowiązek prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez samorząd województwa został wprowadzony dopiero przepisami kontrolowanego w niniejszej sprawie rozporządzenia z 2009 r. § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r. formułuje warunek utworzenia niepublicznej placówki doskonalenia nauczycieli, jakim jest uzyskanie wpisu do ewidencji prowadzonej przez samorząd województwa właściwy ze względu na siedzibę placówki doskonalenia nauczycieli. Natomiast sam obowiązek prowadzenia ewidencji wynika z art. 82 ust. 1 w związku z art. 77a ust. 3 oraz art. 5 ust. 6 ustawy o systemie oświaty. Zawarcie poszczególnych elementów normy prawnej w kilku przepisach jest wykorzystaniem jednej z dopuszczalnych technik legislacyjnych. Może to utrudniać odczytanie treści normy, ale nie oznacza, że zadanie samorządu województwa zostało wywiedzione jedynie w drodze wykładni. Wskazana norma kompetencyjna zawarta jest bezpośrednio w ustawie o systemie oświaty.

Równocześnie Trybunał odnotował wewnętrzne niespójności i brak uporządkowania treści ustawy o systemie oświaty, na co – niewątpliwie – miały wpływ

również liczne nowelizacje tego aktu prawnego.

Odnosi się to w szczególności do stosowanej w ustawie o systemie oświaty terminologii. Wskazana przez wnioskodawcę definicja legalna placówki, zawarta w art. 3 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, pochodzi z pierwotnej wersji tej ustawy (z 1991 r.) i nie jest stosowana przez ustawodawcę w sposób konsekwentny. Jednocześnie bowiem w art. 77a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, dodanym w 2001 r., wprowadzono odrębną definicję placówki doskonalenia nauczycieli nazywając ją „placówką doskonalenia”.

Brak konsekwencji i precyzji ustawodawcy jest również widoczny w kwestii fundamentalnych dla całego systemu oświaty unormowań dotyczących zasad i możliwości tworzenia szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych – art. 5 ust. 1-3 ustawy o systemie oświaty. Biorąc pod uwagę definicję legalną „placówki” regulacje te nie obejmują placówek doskonalenia nauczycieli. Jednakże analiza szczegółowych unormowań ustawy potwierdza, że przepisy te mają zastosowanie także do placówek doskonalenia nauczycieli, które mogą mieć charakter publiczny i niepubliczny, analogicznie jak inne jednostki organizacyjne systemu oświaty w Polsce.

Występujące wady legislacyjne pozostają jednak poza oceną Trybunału w niniejszej sprawie, ponieważ nie zostały objęte zarzutami wnioskodawcy. Ze względu na opisany powyżej brak konsekwencji i precyzji w formułowaniu treści przepisów w tak istotnej z punktu widzenia państwa sferze działalności administracji publicznej jaką stanowi oświata Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na potrzebę przygotowania przez ustawodawcę unormowania o charakterze spójnym i jednoznacznie wyrażającym treści normatywne.

3.4. Dla oceny zgodności kwestionowanego przepisu z wzorcami kontroli nie ma znaczenia podnoszony przez wnioskodawcę argument, że do wejścia w życie rozporządzenia, tj. do 4 grudnia 2009 r., niepubliczne placówki doskonalenia nauczycieli podlegały wpisowi do rejestru prowadzonego przez kuratora.

Po wejściu w życie art. 77a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, tj. 21 października 2001 r., wydane zostały dwa kolejne rozporządzenia dotyczące placówek doskonalenia nauczycieli. Zgodnie z § 21 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie warunków i trybu tworzenia, przekształcania i likwidowania oraz organizacji i sposobu działania placówek doskonalenia nauczycieli, w tym zakresu ich działalności obowiązkowej oraz zadań doradców metodycznych, warunków i trybu powierzania nauczycielom zadań doradcy metodycznego (Dz. U. Nr 84, poz. 779; dalej: rozporządzenie z 2003 r.) niepubliczne placówki doskonalenia nauczycieli podlegały obowiązkowi wpisu do rejestru prowadzonego przez kuratora oświaty, właściwego ze względu na siedzibę placówki. Rejestr ten obejmował wszystkie niepubliczne placówki doskonalenia nauczycieli. Powyższy przepis nie odpowiadał treści ustawy o systemie oświaty, ponieważ nie uwzględniał zadania prowadzenia ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez samorząd województwa, wynikającego z art. 82 w związku z art. 77a ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Dopiero drugi z aktów wykonawczych – kwestionowane rozporządzenie z 2009 r. – zawiera regulację, która odpowiada treści ustawowo określonych zadań samorządu województwa polegających na ewidencjonowaniu niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli. Niezgodność rozporządzenia z 2003 r. z ustawą o systemie oświaty nie może stanowić podstawy uznania niekonstytucyjności rozporządzenia z 2009 r. Przepisy nieobowiązującego rozporządzenia z 2003 r., które utrzymywały obowiązek prowadzenia rejestru niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez kuratorów, nie podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

4. Zakres ewidencji i jego ewolucja.

Ze względu na zarzuty wnioskodawcy ustalenia wymaga zakres zadania ewidencjonowania niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez samorząd województwa wynikający z ustawy o systemie oświaty oraz rozporządzenia z 2009 r.

Art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty nakłada obowiązek ewidencjonowania placówek niepublicznych na jednostki samorządu terytorialnego, których zadaniem jest prowadzenie analogicznych placówek publicznych. Jak wskazano powyżej obowiązkowym zadaniem własnym samorządu województwa jest prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli. Ustawodawca przewidział prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli również przez inne organy administracji publicznej. Ustawa o systemie oświaty wprowadza też podział publicznych placówek doskonalenia nauczycieli według zasięgu ich działania.

W ramach reformy samorządowej z 1998 r., przekazując obowiązek prowadzenia publicznych placówek doskonalenia nauczycieli samorządowi województwa, ustawodawca zdecydował, że prowadzenie publicznych placówek o zasięgu ogólnokrajowym będzie obowiązkiem ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 5 ust. 3b ustawy o systemie oświaty dodany przez art. 1 pkt 6 lit. b ustawy zmieniającej z 1998 r.).

Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 6a ustawy o systemie oświaty (dodanym przez art. 1 pkt 6 lit. f ustawy zmieniającej z 1998 r.) powiaty oraz gminy mogą prowadzić w ramach zadań własnych publiczne placówki doskonalenia nauczycieli.

Wskazane powyżej zadanie prowadzenia publicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez samorządy województw nie obejmuje szkół artystycznych, ponieważ obowiązek prowadzenia takich placówek został nałożony na ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – art. 5 ust. 3c ustawy o systemie oświaty zmieniony przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 141, poz. 1185; dalej: ustawa zmieniająca z 2002 r.).

Dodatkowo minister właściwy do spraw rolnictwa może zakładać i prowadzić publiczne placówki doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych, którzy nauczają w szkołach rolniczych – art. 5 ust. 3d pkt 2 ustawy o systemie oświaty dodany przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 14 maja 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 162, poz. 1690).

Trybunał podkreśla, że od wejścia w życie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 137, poz. 1304), która zmodyfikowała treść art. 5 ust. 6 ustawy o systemie oświaty, zadaniem samorządu województwa jest m.in. zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

Tak więc ustawa o systemie oświaty w odniesieniu do publicznych placówek doskonalenia nauczycieli prowadzonych przez samorząd województwa wskazuje dwojakiego rodzaju zasięg działania takich placówek: regionalny i ponadregionalny. Jednakże ustawodawca nie wskazał kryteriów rozróżnienia takich placówek.

W polskim systemie prawnym, obok ustrojowego wyodrębnienia województw jako jednostek podziału terytorialnego oraz jako jednostek samorządu terytorialnego używane jest także określenie „regionalny”. Art. 164 ust. 2 Konstytucji wskazuje na ustawową formę wprowadzenia poza gminami również samorządu regionalnego. Określenie „regionalny” zostało zastosowane m.in. w art. 1 ustawy o samorządzie województwa dla zdefiniowania tego szczebla samorządu.

W konsekwencji ustalenia zasięgu działania regionalnego jako równoznacznego z wojewódzkim, określenie danej placówki jako „ponadregionalnej” oznacza, że zasięg jej działania obejmuje więcej niż jedno województwo.

A zatem, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa o systemie oświaty powierzyła samorządowi województwa prowadzenie w ramach zadania własnego nie tylko

publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o znaczeniu regionalnym, lecz również o zasięgu działania wykraczającym poza granice danego regionu (województwa).

Natomiast przymiot ogólnokrajowości pojawia się ustawie o systemie oświaty jedynie w art. 5 ust. 3b pkt 1 lit. b, który zawiera normę kompetencyjną dla tworzenia i prowadzenia przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania publicznych placówek doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym. W toku rozprawy przedstawiciele Ministra Edukacji Narodowej wskazali, że kategoria publicznych ogólnokrajowych placówek doskonalenia nauczycieli ogranicza się do trzech jednostek organizacyjnych.

Równocześnie ustawodawca nie wskazał kryteriów, według których można rozróżnić placówki ponadregionalne oraz ogólnopolskie. Także w toku rozprawy zarówno przedstawiciele Ministra Edukacji Narodowej jak i wnioskodawcy nie wskazali żadnych zasad klasyfikacji takich placówek.

W odniesieniu do niepublicznych placówek doskonalenia ustawa o systemie oświaty nie wprowadza rozróżnienia zasięgu ich działania. Dlatego logiczną konsekwencją jest również brak takiego zróżnicowania w zakresie ich ewidencji, co znalazło wyraz w rozporządzeniu z 2009 r.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r. każdą placówkę doskonalenia nauczycieli tworzy się na podstawie aktu założycielskiego, którego jednym z obligatoryjnych elementów jest określenie terytorialnego zasięgu działania placówki. Rozporządzenie nakłada zatem na założyciela placówki niepublicznej określenie zasięgu działania. Kwestia ta nie podlega weryfikacji podczas wpisu do ewidencji, o czym świadczy treść § 24 rozporządzenia z 2009 r. Zgodnie z § 24 ust. 2 pkt 1 do organu ewidencyjnego składa się projekt aktu założycielskiego. Określenie terytorialnego zasięgu działania stanowi konieczny element wpisu do ewidencji (§ 24 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia z 2009 r.). Skoro rozporządzenie z 2009 r. nie różnicuje podlegających ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli pod względem obszaru ich działania, podlegają one obowiązkowi zarejestrowania przez samorząd województwa właściwy dla siedziby placówki. Natomiast w kwestii oznaczenia zasięgu działania decydujące jest oświadczenie woli założyciela zawarte w projekcie aktu założycielskiego.

Powyższe rozumowanie znajduje również potwierdzenie w genezie obecnego unormowania kwestii ewidencjonowania niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli.

Jedynie w pierwszym okresie po wejściu w życie ustawy o systemie oświaty rozróżniano zasięg działania niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli. Zgodnie z § 3 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z 1992 r. rejestr niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli o ogólnopolskim zasięgu działania prowadził Minister Edukacji Narodowej, a pozostałych niepublicznych placówek właściwy kurator oświaty (§ 3 ust. 3 pkt 2). Zmiana w prowadzeniu rejestru została dokonana w rozporządzeniu z 2003 r. Zgodnie z § 21 ust. 1 utworzenie niepublicznej placówki doskonalenia wymagało wpisu do rejestru prowadzonego przez kuratora oświaty, właściwego ze względu na siedzibę placówki. Wszystkie niepubliczne placówki doskonalenia, niezależnie od zasięgu ich działania, podlegały wpisowi do rejestru prowadzonego przez kuratora.

A zatem § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r., określając zasady prowadzenia jednolitej ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia oraz jego przepisy przejściowe, które nakazały przejęcie rejestru wszystkich placówek, niezależnie od zasięgu ich działania, odpowiada zakresowi ustawowego obowiązku prowadzenia przez samorząd województwa publicznych placówek doskonalenia o zasięgu regionalnym i ponadregionalnym.

5. Wnioski końcowe.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prowadzenie przez samorząd województwa ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli odpowiadających placówkom publicznym organizowanym i prowadzonym przez ten szczebel samorządu terytorialnego stanowi obowiązkowe zadanie własne, wynikające z art. 82 ust. 1 w związku z art. 77a ust. 3 oraz art. 5 ust. 6 ustawy o systemie oświaty.

Ustawowe ustalenie obowiązku ewidencyjnego nie narusza zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wywodzonej z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis zasady samodzielności samorządu terytorialnego został sformułowany przez wnioskodawcę niejako dla wzmocnienia argumentacji świadczącej o naruszeniu ustawowej formy określania zadań samorządu terytorialnego. Wnioskodawca skupił się na formalnej gwarancji samodzielności, jaką jest zachowanie formy ustawowej określania zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

W kontekście zarzutów wnioskodawcy wskazanie wzorca z Europejskiej Karty należy uznać za uzupełniające, służące podkreśleniu uzasadnienia niezgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z 2009 r. z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz szczegółowymi wzorcami kontroli z ustawy o samorządzie województwa. Zarzut braku ustawowej formy ustalenia zadania jednostek samorządu terytorialnego został rozważony i oceniony z perspektywy konstytucyjnej. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się także sprzeczności wskazanego przepisu z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty.

Ustawowa forma określenia zadania polegającego na ewidencjonowaniu niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli przez samorząd województwa powoduje, że § 24 ust. 1 w związku z § 32 i § 33 rozporządzenia z 2009 r. należy uznać za zgodny z art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Ewidencjonowanie niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli wynika jako zadanie własne z ustawy o systemie oświaty, a więc odpowiada wymogom legalności działania, określonym we wskazanych jako wzorce przepisach ustawy o samorządzie województwa.

Zaskarżony § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r. jest także zgodny z treścią delegacji zawartej w art. 78 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Jak wskazano powyżej w rozporządzeniu powinny zostać określone warunki i tryb tworzenia, przekształcania i likwidowania placówek doskonalenia nauczycieli. W § 24 rozporządzenia z 2009 r. zostały ustalone warunki, jakie musi spełnić podmiot tworzący niepubliczną placówkę doskonalenia nauczycieli albo ją prowadzący. Warunkiem rozpoczęcia działalności niepublicznej placówki jest uzyskanie wpisu do ewidencji, a rozporządzenie z 2009 r. określa jedynie właściwy miejscowo samorząd województwa, który dokonuje wpisu. Należy zatem uznać, że skoro § 24 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r. odpowiada treści delegacji ustawowej to jest również zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ustalenie, że ewidencjonowanie niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli należy do ustawowych zadań własnych samorządu województwa powoduje, że w powyższym zakresie wzorce kontroli z art. 166 ust. 2 Konstytucji i art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, które odnoszą się do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a nie zadań własnych, należało uznać za nieadekwatne.

Ze względu na wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.