

WYROK
z dnia 8 maja 2002 r.
Sygn. akt K 29/00*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszkievicz-Petrykowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień – sprawozdawca
Mirosław Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców, Sejmu, Ministra Edukacji Narodowej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 maja 2002 r. sprawy z wniosku Rady Gminy w Radominie i wniosku Rady Gminy w Olszance o stwierdzenie niezgodności:

art. 59 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) z art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 59 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 i Nr 106 poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 153 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 117 poz. 759 i Nr 162, poz. 1126, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 239, Nr 48 poz. 550, Nr 104, poz. 1104, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1320, z 2001 r. Nr 111, poz. 1194 i Nr 144, poz. 1615 oraz z 2002 r. Nr 41, poz. 362) jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 59 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy powołanej w pkt 1 nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 maja 2002 r. w Dz. U. Nr 66, poz. 612.

I

1. Rada Gminy w Radominie oraz Rada Gminy w Olszance wystąpiły z niezależnymi wnioskami o zbadanie zgodności art. 59 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.; dalej: ustawa) z art. 2, art. 16 ust. 2 i art. 166 Konstytucji. Zaskarżony przepis stanowi, że szkoła i placówka publiczna, prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

Zdaniem wnioskodawców przytoczony przepis nie określa przesłanek warunkujących wydanie pozytywnej lub negatywnej opinii w tej kwestii. Brak ustawowych kryteriów, którymi powinien kierować się kurator oświaty przy wydawaniu wspomnianej opinii narusza konstytucyjne normy dotyczące samodzielności samorządu terytorialnego, określone w art. 16 ust. 2 i art. 166 Konstytucji, poprzez narzucanie tym jednostkom przez organy administracji rządowej stanowiska nieakceptowanego i szkodliwego dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju samorządu, co z kolei jest rażącym naruszeniem art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosków rady obu gmin podnosiły ponadto, że z uwagi na brak ustawowego określenia przesłanek warunkujących wydanie wspomnianej opinii, jej treść leży w sferze uznaniowości danego kuratora oświaty, co praktycznie oznacza pełną swobodę i dowolność w jej wydawaniu. W wielu przypadkach opinia kuratora oświaty jest wypadkową jego subiektywnej oceny, nierzadko odbiegającej od rzeczywistego stanu faktycznego, jak też nacisków różnych podmiotów, zainteresowanych określonym załatwieniem sprawy przez kuratora, ze szkodą dla realizowanego przez samorząd obowiązku zaspokajania potrzeb wspólnoty w zakresie oświaty.

Wnioskodawcy stoją na stanowisku, że skoro założenie i likwidacja szkoły leży w gestii gminy, jako zadanie własne, to wszelka ingerencja we władztwo gminy, winna wynikać z ustaw, które powinny określać zakres tej ingerencji oraz precyzyjnie formułować podstawy i kryteria takiego czy innego rozstrzygnięcia kuratora oświaty. Ponadto – zdaniem wnioskodawców – gmina nie ma praktycznie możliwości dochodzenia swoich racji (oprócz zgłoszenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego), gdyż stanowisko kuratora podlega zaskarżeniu jedynie z powodu jego niezgodności z prawem, zaś brak ustalonych kryteriów wydawanej opinii powoduje, że jego stanowisko będzie zawsze uznawane za zgodne z prawem.

2. Prokurator Generalny uznał zarzuty obu rad gmin za bezzasadne. Jego zdaniem kryteriów, którymi powinien się kierować kurator oświaty przy wydawaniu opinii dotyczącej likwidacji szkoły należy poszukiwać w przepisie art. 59 ust. 1 ustawy, który to przepis jest bezpośrednio związany z regulacją dotyczącą likwidacji szkoły i zawiera wyraźne odesłanie do kwestionowanego ust. 2 tegoż artykułu. Oznacza to, że wykładni zakwestionowanego art. 59 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy należy dokonywać łącznie z treścią jego ust. 1, określającego warunki likwidacji szkoły publicznej. Taka wykładnia tego przepisu wskazuje, że opinia kuratora oświaty, dotycząca likwidacji szkoły (placówki) publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego, powinna dotyczyć spełnienia przez organ samorządowy warunków określonych w ust. 1 tegoż artykułu. W ujęciu Prokuratora Generalnego uprawnienie kuratora oświaty do wyrażania opinii w omawianym zakresie mieści się w zakresie nadzoru pedagogicznego, sprawowanego *nota bene* przez kuratora w imieniu wojewody, nad publicznymi i niepublicznymi placówkami (art. 31 pkt 1 ustawy), a także w ramach realizowanej przez niego polityki oświatowej państwa (art. 31 pkt 6 ustawy).

Szeroko rozumiany nadzór pedagogiczny dopuszcza, aby opinia kuratora oświaty zawierała ocenę odnośnie do organizacji sieci szkół w danej gminie, z punktu widzenia umożliwienia wszystkim dzieciom spełnienia obowiązku szkolnego. Podstawę do takiej oceny może stanowić art. 17 ust. 1 ustawy. W konkluzji Prokurator Generalny uznał za nietrafny zarzut

wnioskodawców o braku ustawowych kryteriów, którymi powinien się kierować kurator przy wydawaniu opinii w przedmiocie likwidacji szkoły.

Prokurator Generalny zakwestionował także zarzut, że zaskarżony przepis ustawy o systemie oświaty narusza konstytucyjne normy dotyczące samodzielności samorządu terytorialnego, określone w art. 16 ust. 2 i art. 166 Konstytucji, a tym samym stanowi rażące naruszenie art. 2 Konstytucji. W tej kwestii Prokurator Generalny uznał, że w rozstrzyganej sprawie powoływanie się na konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego nie znajduje uzasadnienia, skoro zostały powołane szczegółowe wzorce kontroli, zawarte w art. 16 ust. 2 i art. 166 Konstytucji. W ujęciu art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, przysługującą mu “w ramach ustaw”. Oznacza to – zdaniem Prokuratora Generalnego – dopuszczalność ingerencji organów administracji rządowej (kuratora oświaty) w samodzielne wykonywanie zadań własnych przez samorząd, pod warunkiem spełnienia tej formalnoprawnej przesłanki. Potwierdza to także norma konstytucyjna dotycząca zadań własnych samorządu terytorialnego, zawarta w art. 166 ust. 1 Konstytucji. Uzależnienie likwidacji szkoły publicznej od uzyskania w tej kwestii pozytywnej opinii kuratora oświaty jest zatem – w ocenie Prokuratora Generalnego – dopuszczalną konstytucyjnie ingerencją w wykonywanie zadań własnych samorządu terytorialnego. Zakres tej ingerencji wynika zaś z art. 59 ust. 1 ustawy oraz z zadań i kompetencji kuratora oświaty, określonych w ustawie o systemie oświaty.

W opinii Prokuratora Generalnego zakwestionowany przepis ustawy nie jest też niezgodny z art. 166 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, z uwagi na brak bezpośredniego związku między treścią tego przepisu a wzorcami kontroli zawartymi w wymienionych przepisach konstytucyjnych, które dotyczą innych kwestii.

II

Na rozprawie 8 maja 2002 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte wcześniej na piśmie, z tym, że pełnomocnik wnioskodawcy sprecyzował wniosek w odniesieniu do wzorca konstytucyjnego. Stwierdził mianowicie, że wzorcem konstytucyjnym jest wyłącznie art. 166 ust. 1 Konstytucji, a nie cały art. 166 – jak przez przeoczenie podano we wniosku sporządzonym na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Odpowiedź w przedmiocie konstytucyjności poddanego kontroli przepisu art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty wymaga uprzedniego ustalenia przestrzeni i granic samodzielności gminy oraz wyjaśnienia charakteru prawnego instytucji “pozytywnej opinii kuratora”, której uzyskanie przez gminę jest konieczne dla skuteczności decyzji rady gminy postanawiającej o likwidacji samorządowej szkoły publicznej.

W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności należy poddać analizie podstawowe zasady konstytucyjne dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego, wyznaczające jego pozycję ustrojową. Chodzi przede wszystkim o art. 16 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych. W podobny sposób zasadę samodzielności gminy normuje art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Podstawową cechą samorządu terytorialnego jest więc samodzielne wykonywanie zadań publicznych, co oznacza, że decyzje są podejmowane przez organy tego samorządu swobodnie, we własnym zakresie, bez

odgórnych poleceń, zaś nadzór organów rządowych jest ograniczony do kontroli legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega też ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

W literaturze samodzielność rozumiana jest także jako niezależność od administracji rządowej, umożliwiająca jednostkom samorządu terytorialnego (korporacjom komunalnym) realizowanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, która znajduje wyraz szczególnie w:

- 1) powierzeniu samorządowi wyłączności w realizowaniu określonych zadań (tzw. zadania własne),
- 2) nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej,
- 3) nadaniu jednostkom samorządu (gminom, powiatom, województwom) osobowości prawnej i przyznaniu im prawa własności lokalnych składników majątku publicznego (mienie komunalne, mienie powiatu i mienie samorządu wojewódzkiego),
- 4) zapewnieniu samodzielności budżetowo-finansowej,
- 5) ograniczeniu ingerencji władzy centralnej tylko do procedur nadzorczych,
- 6) zapewnieniu sądowej ochrony praw i interesów podmiotów samorządowych (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, wyd. IV).

Z kolei A. Agopszowicz uważa, że “samodzielność gminy oznacza, iż w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz, że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się własną wolą, wyrażaną przez jej organy, pochodzące z wyboru.” (A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym – Komentarz*, Warszawa 1997, s. 66).

Zdaniem B. Adamiak i J. Borkowskiego “gmina ma ustawowo określony zakres zadań własnych i zadań zleconych. Przysługuje jej roszczenie prawne do pełnienia tych zadań, i tym samym do rozstrzygania spraw mieszczących się w ich zakresie. Ani zatem organy państwowe, ani organy innych gmin nie mają prawa wdzierania się w tę sferę działania oddaną gminie” (*Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, “Samorząd Terytorialny”, z. 1-2/1991, s. 43). Ta ostatnia myśl nawiązuje bezpośrednio do formułowanej już przed półwieczem w polskim piśmiennictwie zasady, że posiadanie własnego zakresu działania, nienaruszalnego i sądownie chronionego, możliwość wykonywania go przy pomocy własnych, przez siebie samego tworzonych organów, które działają według własnego rozumienia, nie będąc krępowanymi niczymi z zewnątrz pochodzącymi instrukcjami i poleceniami, stanowi jedną z głównych gwarancji samodzielności związku, będącej istotnym elementem pojęcia samorządu (por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne – Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, wyd. IV, s. 72).

W myśl nowszych wypowiedzi “samodzielności samorządu należy upatrywać nie w fakcie całkowitego jego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu.” (por.: Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, “Samorząd Terytorialny”, z. 3/2002).

Kwestie dotyczące samodzielności gminy były już przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Najpełniej treść konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz konstytucyjnych gwarancji i granic tej samodzielności Trybunał wyłożył w uzasadnieniu do orzeczenia z 23 października 1996 r., K. 1/96 (OTK ZU nr 5/1996, poz. 38). Zdaniem Trybunału jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy oraz rozróżnienie szczegółowych unormowań prawnych na takie, które naruszają jej istotę oraz na te, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych (zob. wyrok z 15 grudnia 1997 r., K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69).

s. 490-496 oraz wyrok z 3 listopada 1998 r., K. 12/1998, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98, s. 533-541).

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują istotną część zadań publicznych samodzielnie, ale na podstawie ustaw i w ich ramach. Oznacza to, że samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, ustanowionym przez prawodawcę. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza więc podporządkowania ich działalności przepisom prawa. Ochrona tej wartości nie może bowiem wykluczać lub znosić w istotny sposób prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie (wyrok z 4 maja 1998 r. K. 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał uznawał, że zarówno podstawy działalności samorządu terytorialnego, jak i ograniczenia tej działalności, mogą być wprowadzone w formie ustaw. Jednakże swoboda regulacyjna prawodawcy także podlega ograniczeniom i za niesprzeczne z Konstytucją Trybunał uznawał tylko takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom ustawy zasadniczej zarówno pod względem formalno-proceduralnym, jak i materialnym.

W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest ustanowienie zasady wyłączności ustawowej formy wprowadzonych ograniczeń w stosunku do normowania spraw związanych z ustrojem, zakresem zadań i sposobem funkcjonowania samorządu terytorialnego. Ramy prawne działalności samorządu terytorialnego są więc – zdaniem Trybunału – prawnie zdeterminowane przez ustawy, ale jednocześnie tylko przez ustawy.

Konieczność zagwarantowania ustawowej formy wprowadzanych ograniczeń Trybunał wyprowadził także z treści art. 166 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, zgodnie z którym “ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”. Skoro bowiem dla ingerencji w samodzielność funkcjonalną samorządu terytorialnego, związaną z realizacją zadań zleconych, zastrzeżona została wyłącznie forma ustawowa, to zachowanie takiej formy prawnej konieczne jest tym bardziej w przypadku, gdy ingerencja dotyczy materii mieszczącej się w zakresie zadań własnych gminy.

Nie oznacza to jednak, że po spełnieniu tego formalnego warunku ustawodawca może działać całkowicie dowolnie. Samodzielność może więc być ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadą ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, zależy od oceny ustawodawcy (orzeczenie z 23 października 1996 r., K. 1/96 OTK ZU nr 5/1996, poz. 38). Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą więc być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych.

Ocena czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy nie może być – zdaniem Trybunału – dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest również zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim się posłużył ustawodawca. Ingerencja ustawodawcy nie może być też nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że Konstytucja deklaruje w preambule, iż prawa podstawowe dla państwa są oparte między innymi na zasadzie pomocniczości, co oznacza, że zasada ta (nazywana też zasadą subsydiarności) stanowi tym samym konstytucyjną dyrektywę w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz w rozdzielaniu zadań pomiędzy nie w ogóle. Treść zasady pomocniczości nie znalazła wprawdzie rozwinięcia w przepisach Konstytucji, ale powszechnie przyjmuje się – za art. 4 ust. 3 ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – że “Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli” oraz że “Powierzając te funkcje innemu

organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności” (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Podstawową instytucją publicznego porządku prawnego określającą granice samodzielności gminy (powiatu, województwa samorządowego) jest także instytucja nadzoru nad działalnością samorządową, o której mowa w art. 171 Konstytucji. W przepisie ust. 1 tego artykułu sformułowano zasadę, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, określając z kolei enumeratywnie w ust. 2 jakie organy w państwie są jednocześnie organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Są nimi: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Specyficzną, szczególną funkcję nadzorczą w stosunku do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pełni także Sejm (ust. 3).

2. Wychodząc z powyższych ogólnych założeń Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zakwestionowanej regulacji.

Objęty *petitum* wniosku przepis ma treść następującą: “Szkoła, profil kształcenia ogólnozawodowego lub zawód w jakim szkoła kształci, a także placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego (...) mogą zostać zlikwidowane po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty (...)”.

Dla ustalenie rzeczywistej treści i charakteru prawnego instytucji “pozytywnej zgody kuratora” konieczne jest prześledzenie zmian treści odnośnego przepisu ustawy o systemie oświaty, poczynając od roku 1991 r., aż do 1998 r., kiedy to obecne brzmienie tego przepisu zostało, w części objętej zaskarżeniem, ostatecznie ustalone. Późniejsze bowiem zmiany tego przepisu, łącznie z jego ostatnią nowelizacją z dnia 20 marca 2002 r. (Dz. U. Nr 41, poz. 363) nie dotyczyły już treści istotnych z punktu widzenia niniejszej sprawy. Pierwotny tekst ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu z 1991 r.) stanowił w art. 59 o możliwości zlikwidowaniu szkoły publicznej “w porozumieniu z kuratorem”. Kolejne nowelizacje tej ustawy omijały ten przepis aż do roku 1995, kiedy to likwidację szkoły uwarunkowano “zgoda kuratora” (Dz. U. z 1995 r. Nr 101, poz. 504). Obecne brzmienie art. 59 ust. 2 (“po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty”) pojawiło się wraz z nowelizacją ustawy o systemie oświaty, dokonaną w 1998 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126). Jest charakterystyczne, że ewolucja formy współdziałania kuratora z gminą w przedmiocie likwidacji szkoły publicznej, od “porozumienia w sprawie likwidacji” do kategorycznej “zgody na likwidację”, następowała wraz z ewolucją przekazywania szkół podstawowych gminom do kategorii zadań własnych. Proces ten postępujący stopniowo, niejako dwuetapowo, został szczegółowo przedstawiony w uzasadnieniu do orzeczenia TK z 30 września 1997 r., K. 6/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 38. Warto także zwrócić uwagę na fakt, że aż do nowelizacji z 1998 r. (Dz. U. Nr 117, poz. 759) plan sieci publicznych szkół podstawowych oraz granice ich obwodów ustalała rada gminy w uzgodnieniu z kuratorem, zaś od tego momentu ustalenie tego planu stało się wyłączną kompetencją gminy.

Jest oczywiste, że kurator oświaty nie jest organem nadzoru nad gminą w rozumieniu art. 171 Konstytucji i gdyby przyjąć, że wydanie pozytywnej opinii lub poinformowanie o jej braku jest jednym z instrumentów nadzoru administracji rządowej nad samorządem terytorialnym, to już tylko z tego powodu należałoby uznać, że po wejściu w życie Konstytucji kwestionowany przepis musiałby być uznany za przepis pozostający w sprzeczności z nią. W aktualnym porządku konstytucyjnym niedopuszczalna jest bowiem jakakolwiek forma nadzoru kuratora nad jednostką samorządu terytorialnego jako taką.

Wobec powyższego należy zapytać, czy przedmiotowa, jednoznacznie rozstrzygająca “pozytywna opinia” nie jest konstytucyjnie usprawiedliwioną formą wykonywanego przez kuratora nadzoru pedagogicznego, określonego innymi przepisami ustawy o systemie oświaty, który mieściłby się w ramach instytucji współdziałania, znanej art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, który brzmi: “Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia

organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od daty doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu.”

3. Przystępując do analizy przywołanej tu instytucji “współdziałania” należy zauważyć, że w doktrynie charakter prawny instytucji z art. 98 ustawy o samorządzie gminnym nie jest jednoznacznie definiowany. Warto także zwrócić uwagę na fakt, że przepisy art. 89 i art. 98 ustawy o samorządzie gminnym nie mają swojego odpowiednika ani w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym ani w ustawie o samorządzie województwa, chociaż art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty odnosi się do szkół publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w ogóle, a więc także przez “ponadgminne” struktury samorządowe. Niektórzy autorzy uważają “współdziałanie” za instrument nadzoru (Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, wyd. 3, s. 169), inni za środek “nadzoru w trybie współdziałania” (Z. Kmiecik, *Rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, “Państwo i Prawo”, z. 2/1995, s. 2). W świetle jednak jednoznacznie sformułowanego w art. 171 ust. 2 Konstytucji katalogu organów nadzoru, należy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – *de lege lata* mówić w tym przypadku nie tyle o “nadzorze w trybie współdziałania”, co raczej wprost o swoistym współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego innych organów państwa, w granicach fachowej kompetencji tych ostatnich i w zakresie zadań powierzonych im ustawami.

Zdefiniowanie istoty współdziałania kuratora z organami samorządu terytorialnego oraz określenie jego przestrzeni i granic wymaga uprzedniego szczegółowego scharakteryzowania zadań kuratora, który wykonuje w imieniu wojewody na terenie województwa zadania i kompetencje w zakresie ustawy o systemie oświaty oraz w przepisach odrębnych (art. 31 ustawy). Kurator w szczególności sprawuje nadzór pedagogiczny nad szkołami (publicznymi i niepublicznymi) oraz realizuje politykę oświatową państwa oraz współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania i rozwoju bazy materialnej szkół i placówek publicznych. Ustawa precyzuje pojęcie nadzoru pedagogicznego stanowiąc, że polega on m.in. na ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli (art. 33 ust. 1 pkt 1).

Pozycja i kompetencje kuratora oświaty uległy, w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy o systemie oświaty, istotnym zmianom. W miejsce sprawowanych poprzednio funkcji organu prowadzącego publiczne szkoły lub placówki, bądź wydającego zezwolenia na ich prowadzenie przez inne osoby prawne lub fizyczne, obecnie posiada on przede wszystkim uprawnienia koordynacyjne i władczo-kontrolne w stosunku do szkół. Wykonywany przez niego nadzór pedagogiczny na terenie województwa obejmuje całość zagadnień edukacyjnych. Kurator jest organem odpowiedzialnym przede wszystkim za jakość edukacji na tym szczeblu, posiada jednak także szereg uprawnień kontrolnych w stosunku do szkół zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Mając na uwadze powyższe Trybunał Konstytucyjny uznał, iż zbadanie konstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawy o systemie oświaty wymaga analizy także innych przepisów tej ustawy, regulujących uprawnienia kuratora oświaty w zakresie zakładania i funkcjonowania szkół (placówek) publicznych.

Szkołą publiczną jest szkoła, która spełnia wymagania określone w art. 7 ustawy, tzn. zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania, przeprowadza rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności, zatrudnia nauczycieli posiadających wymagane kwalifikacje oraz realizuje ramowy plan nauczania i programy nauczania uwzględniające określone podstawy programowe, a także realizuje ustalone przez właściwego ministra zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów. Szkoła publiczna umożliwia uzyskanie świadectw i dyplomów państwowych. Ustawa przewiduje więc szereg rygorów dla szkół publicznych, co wynika stąd,

że szkoła taka stwarza pewność uzyskania świadectwa państwowego, gwarantując jednocześnie porównywalny poziom wykształcenia.

Zgodnie z art. 58 ust. 1-2 ustawy szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, w którym (m.in.) określa się jej typ, nazwę i siedzibę, a także – w przypadku szkół podstawowych – zasięg terytorialny (obwód) szkoły, a w szczególności nazwy miejscowości (w miastach nazwy ulic lub ich części) należących do obwodu, a także podporządkowane jej organizacyjnie szkoły filialne. Zarówno przytoczony przepis, jak i odnoszący się do kwestii zakładania i prowadzenia szkół publicznych przez gminy art. 5 ust. 5 ustawy nie wprowadza wprost wymogu uzyskiwania zgody lub zasięgania opinii kuratora oświaty, gdy idzie o zakładanie takich szkół. Jedynie art. 5 ust. 6 “a” stanowi, że powiat i gmina mogą – w uzgodnieniu z kuratorem oświaty – zakładać i prowadzić w ramach zadań własnych publiczne placówki doskonalenia nauczycieli, zakłady kształcenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne. Wymóg uzgodnienia z kuratorem oświaty w tym przypadku został podyktowany tym, że zakładanie i prowadzenie wymienionych placówek oświatowych należy do zadań własnych samorządu województwa (art. 5 ust. 6 ustawy). Zgodnie z art. 58 ust. 3 ustawy także założenie szkoły publicznej przez osobę prawną inną, niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną wymaga zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół publicznych danego typu, wydanego po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty.

Opinia tego organu jest również wymagana w przypadku szkoły podstawowej niepublicznej, ubiegającej się o nadanie uprawnień szkoły publicznej z dniem rozpoczęcia działalności. Oznacza to, że wpis do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego, obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu szkół publicznych, może nastąpić dopiero po przedstawieniu przez osobę prowadzącą taką szkołę pozytywnej opinii kuratora oświaty. Kopię zaświadczenia o wpisie także przekazuje się kuratorowi oświaty (art. 82 ust. 1-3 ustawy). Organ jednostki samorządu terytorialnego nadaje tej szkole – na wniosek osoby prowadzącej szkołę niepubliczną – uprawnienia szkoły publicznej, jeżeli osoba ta przedstawi pozytywną opinię kuratora oświaty (art. 85 ust. 3). Uprawnienia szkoły publicznej mogą być z kolei cofnięte przez organ, który je nadał, jeżeli w trybie nadzoru pedagogicznego zostanie stwierdzone niespełnianie warunków określonych w ustawie (art. 88).

Z przedstawionych uwag wynika *prima facie*, że gminy, do których zadań własnych należy zakładanie i prowadzenie (m.in.) publicznych szkół podstawowych, nie mają obowiązku uzyskiwania pozytywnej opinii (zezwoleń) kuratora oświaty w tej kwestii. Nie oznacza to jednak, iż kurator nie sprawuje w tym zakresie żadnej kontroli i że w procesie zakładania szkoły gminnej nie ma żadnego współdziałania organów gminy i kuratora oświaty. Art. 58 ust. 7 ustawy przewiduje bowiem, że akt założycielski i statut szkoły publicznej (nadany przez organ prowadzący szkołę) przesyła się właściwemu kuratorowi oświaty oraz innym organom właściwym do sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołą, celem sprawdzenia czy jest on zgodny z prawem. Ramowe statuty poszczególnych typów szkół publicznych określa minister właściwy ds. oświaty i wychowania. Kurator oświaty może uchylić statut lub niektóre jego postanowienia, jeżeli są one sprzeczne z prawem. Od takiej decyzji organowi, który nadał lub uchwalił statut, przysługuje odwołanie do ministra właściwego ds. oświaty i wychowania (art. 60 ust. 3).

Oprócz aktu założycielskiego i statutu istotnym elementem przy zakładaniu podstawowych szkół publicznych jest uzgodnienie planu sieci szkół. Planowanie i tworzenie sieci tych szkół powinno być prowadzone z uwzględnieniem warunków geograficznych, prognoz demograficznych, migracji ludności i innych uwarunkowań społecznych oraz ekonomicznych. Zamykanie obwodów szkolnych gminy w jej granicach administracyjnych – bez współpracy z sąsiadującymi gminami – może stanowić poważną przeszkodę w prawidłowym konstruowaniu sieci szkolnej szkoły samorządowej przez gminę.

Sieć publicznych szkół podstawowych powinna być więc tak zorganizowana, aby zapewniała wszystkim uczniom możliwość pobierania nauki w zakresie obowiązku szkolnego, ustalonego ustawą o systemie oświaty (art. 17 ust. 1). W związku z tym – zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy – szkoły powinny być tak rozmieszczone, by droga dziecka z domu do szkoły nie przekraczała odpowiednio – w zależności od klasy, do której dziecko uczęszcza – 3 lub 4 kilometrów. Ważną kwestią, oprócz lokalizacji szkoły, jest właściwe wyznaczenie obwodów szkolnych, tj. miejscowości, z których dzieci będą uczęszczały do tej szkoły. Należy tu również uwzględnić stan dróg, tak aby zapewnić bezpieczeństwo oraz dostępność do szkoły o każdej porze roku. Jeżeli droga dziecka do szkoły przekracza wymienione odległości, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej.

W kwestii terytorialnych zasad budowania szkół podstawowych, tak aby umożliwiały one wszystkim dzieciom spełnienie obowiązku szkolnego, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się bardziej szczegółowo w orzeczeniu z 30 września 1997 r., K. 6/97 (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 38).

Plan sieci publicznych szkół podstawowych oraz granice obwodów szkolnych ustala rada gminy. Uchwała rady w tej sprawie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przed 1 stycznia 1999 r. rada gminy dokonywała ustaleń w tym zakresie w uzgodnieniu z kuratorem oświaty. Obecnie uzgodnienie takie nie jest formalnie wymagane, Trybunał Konstytucyjny podziela jednak w tej kwestii stanowisko Prokuratora Generalnego, iż potrzeba zasięgnięcia przez gminę opinii kuratora oświaty w kwestiach dotyczących sieci publicznych szkół podstawowych mieści się w ramach szeroko rozumianego uprawnionego nadzoru pedagogicznego, sprawowanego przez ten organ.

Organ sprawujący nadzór pedagogiczny – a więc kurator – posiada także pewne kompetencje w zakresie zarządzania szkołami i placówkami publicznymi. Zgodnie z art. 34 ustawy, jeżeli szkoła lub placówka, albo organ prowadzący wykonuje swoją działalność z naruszeniem przepisów ustawy, organ nadzoru pedagogicznego może polecić w drodze decyzji usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie. W razie nieusunięcia tych uchybień przez szkołę lub placówkę prowadzoną przez jednostkę samorządu terytorialnego, a także przez samą tę jednostkę, organ nadzoru pedagogicznego zawiadamia o tym fakcie wojewodę sprawującego nadzór nad działalnością komunalną. W przypadku stwierdzenia niedostatecznych efektów kształcenia lub wychowania w szkole kurator może polecić dyrektorowi szkoły opracowanie w wyznaczonym terminie – w uzgodnieniu z organem prowadzącym szkołę – programu poprawy efektywności kształcenia lub wychowania. Brak realizacji tych zaleceń może być podstawą wystąpienia przez kuratora do organu prowadzącego szkołę z wnioskiem o odwołanie dyrektora szkoły w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia lub z końcem roku szkolnego.

Kurator posiada także pewne uprawnienia w zakresie obsady stanowisk kierowniczych w szkole. Stanowisko dyrektora szkoły publicznej powierza wprawdzie organ prowadzący tę szkołę, ale może to nastąpić, jeżeli organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie zgłosi w terminie 14 dni od daty przedstawienia kandydata na to stanowisko (wyłonionego w drodze konkursu) umotywowanego zastrzeżenia (art. 36a ust. 1-2 ustawy).

Innym przejawem kompetencji organu sprawującego nadzór pedagogiczny jest możliwość uchylecia – w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę – uchwały rady pedagogicznej, w razie stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa. Rozstrzygnięcie organu nadzoru jest w takim przypadku ostateczne (art. 41 ust. 3 ustawy).

Analiza wyżej opisanych zadań i kompetencji kuratora jednoznacznie wskazuje, że pełni on w polskim systemie oświaty szczególną rolę organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za realizację polityki oświatowej państwa na terenie właściwego województwa, a jednocześnie obciążonego obowiązkiem takiego współtworzenia i realizowania regionalnej i lokalnej polityki oświatowej (art. 31 pkt 6), aby ta ostatnia pozostawała w zgodzie

z polityką oświatową państwa. Taka pozycja kuratora oświaty jest mocno ugruntowana w tradycji Państwa Polskiego, co musi być również brane pod uwagę przy określaniu jego relacji z jednostkami samorządu terytorialnego, odpowiedzialnymi za prowadzenie szkół.

4. Trybunał Konstytucyjny uważa, że polski system oświatowy jest integralną całością, na którą składa się suma różnych zadań i kompetencji wielu jednostek organizacyjnych i organów publicznych. Suma tych zadań i kompetencji rozpisana została na działania wielu podmiotów, z których każdy ma zadania i kompetencje określone i przypisane mu przez przepisy prawa. Jest oczywiste, że zasada państwa prawa wyklucza nakładanie się na siebie zadań i kompetencji różnych organów i z tej perspektywy należy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – spojrzeć na problem kompetencji kuratora w zakresie wydania bądź niewydania pozytywnej opinii w sprawie likwidacji szkoły publicznej. W istocie brak tej “pozytywnej opinii” jest w pełni tego słowa znaczenia faktyczną decyzją, blokującą definitywnie możliwość zlikwidowania szkoły. Wszakże o przekreślającej samodzielność gminy – w zakresie powierzonego jej zadania własnego i to w odniesieniu do tak fundamentalnej kwestii jak dalsze prowadzenie, czy też likwidacja szkoły – ingerencji organu zewnętrznego można byłoby mówić dopiero wówczas, gdyby przesłanki tak pozytywnej jak i negatywnej opinii w przedmiocie likwidacji szkoły nie były określone przez konkretne przepisy ustawy, a były oparte na swobodnym uznaniu organu administracji rządowej. Tymczasem tak nie jest.

Kurator oświaty nie działa w tym przypadku arbitralnie, lecz jest związany konkretnymi normami prawnymi, wynikającymi m.in. z przepisu art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, na co słusznie wskazuje Prokurator Generalny. Mowa w nim o możliwości likwidacji szkoły samorządowej: (a) z końcem roku szkolnego, (b) po zapewnieniu przez organ prowadzący szkołę możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej, o tym samym lub zbliżonym profilu i (c) po powiadomieniu na co najmniej 6 miesięcy przed terminem likwidacji szkoły rodziców uczniów i właściwego kuratora. Ale nie sposób zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, gdy twierdzi, że przesłanki upoważniające kuratora do niewydania pozytywnej opinii w przedmiocie likwidacji szkoły ograniczają się jedynie do katalogu zawartego w art. 59 ust. 1 ustawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego można ich także upatrywać w art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, który nakazuje zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, gdyby odległości z domu do nowej szkoły przekraczały wielkości określone tym przepisem, bądź nakłada obowiązek zwrotu kosztów przejazdu w przypadku braku transportu, o którym wyżej mowa. Kurator miałby podstawę do tej swoistej negatywnej opinii również w przypadku, gdyby gmina nie dawała gwarancji wypełnienia także tych ostatnich obowiązków, poprzez zapewnienie odpowiednich środków transportu, bądź w drodze zarezerwowania w budżecie potrzebnych kwot na ewentualne pokrycie kosztów dojazdów uczniów do szkół. To samo należy odnieść do obowiązku gminy, płynącego z art. 17 ust. 3a ustawy, regulującego szczególne uprawnienia dzieci niepełnosprawnych.

Wyliczenie powyższe nie jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wyczerpujące, ale każdorazowa “negatywna opinia” kuratora w przedmiotowej kwestii musi wskazać – co należy mocno podkreślić – podstawę prawną, nakładającą na organ prowadzący szkołę konkretny obowiązek, związany z zapewnieniem uczniom likwidowanej szkoły zrealizowania wszystkich tych uprawnień, które wynikają z norm prawnych zawartych w ustawie o systemie oświaty lub w innych ustawach. Dopiero bowiem niewykonanie lub realna groźba niewykonania takiego konkretnego, wyraźnie wskazanego w ustawie obowiązku, mogłaby prowadzić do odmowy wydania “pozytywnej opinii”. W przeciwnym bowiem wypadku słusznie postawiono by kuratorowi zarzut działania arbitralnego. A pamiętać trzeba, że stanowisko zajęte przez kuratora w trybie art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, w związku z art. 89 ustawy o samorządzie gminnym, podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu niezgodności z prawem (art. 98 ustawy o samorządzie gminnym). Opinia kuratora ma charakter

rozstrzygnięcia celowego i może znajdować uzasadnienie w racjach i w przesłankach zawartych w prawie materialnym. Pod tym względem podlega ona też kontroli sądowej, co oznacza tym samym, że muszą istnieć jej prawne kryteria.

Powyższe pozwala więc zakwestionować tezę przedstawioną w uzasadnieniu wniosków obydwu skarżących, jakoby nie było w systemie prawa takich kryteriów, których spełnienie mogłoby stanowić przesłanki warunkujące wydanie pozytywnej czy też negatywnej opinii w przedmiocie likwidacji szkoły. Przeciwnie – należy stwierdzić, że przesłanki takie ustawodawca wskazał. Ma to o tyle istotne znaczenie dla rozpoznania niniejszej sprawy, że wnioskodawcy nie domagali się stwierdzenia, że art. 59 ust. 2 jest niezgodny z Konstytucją co do samej zasady; stały natomiast na stanowisku, że niekonstytucyjność tego przepisu wynika z braku właśnie ustawowych przesłanek wiążących kuratora przy wydawaniu przedmiotowej opinii.

5. Deklarowana przez art. 16 ust. 2 Konstytucji zasada wykonywania przez gminy zadań publicznych, w tym zadań własnych (art. 166 ust. 1 Konstytucji), we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, doznaje więc wprowadzie poprzez treść art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty ograniczenia, gdyż w przewidzianych ustawą sytuacjach dochodzi, w skutek braku pozytywnej opinii kuratora, do udaremnienia zamiaru likwidacji gminnej szkoły samorządowej, ale – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – mamy w tym przypadku do czynienia z dopuszczalnym “współdziałaniem fachowym” w rozumieniu art. 89 i 98 ustawy o samorządzie gminnym, mieszczącym się w granicach ustanowionej konstytucyjnie zasady współdziałania władz (preambuła do Konstytucji).

Analogii dla takiego rozwiązania można poszukiwać np. w przepisach dotyczących zagospodarowania przestrzennego (por.: art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym; Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139), czy ochrony zabytków (por.: art. 21 ustawy o ochronie dóbr kultury; Dz. U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.), nakazujących w pewnych sytuacjach współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z fachowym aparatem administracji rządowej, czy innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Swoistej zaś *ratio legis* instytucji, określonej w zaskarżonym art. 59 ust. 2, należy poszukiwać także w specyfice procedury związanej z likwidacją szkoły, co w każdym przypadku wymaga wielkiej odpowiedzialności. Z tego punktu widzenia należy podkreślić, że aczkolwiek wszystkie przesłanki likwidacji szkoły mogłyby być należycie sprawdzone w toku postępowania nadzorczego toczącego się przed wojewodą, to jednak nie trudno zauważyć, że w pewnych sytuacjach samo już podjęcie uchwały rady gminy w przedmiocie likwidacji może prowadzić do powstania pewnych nieodwracalnych społecznie faktów, o skutkach nie do usunięcia, mimo ingerencji organu nadzoru. Z tego punktu widzenia lepiej będzie w każdym przypadku dla społeczności lokalnej, jeśli podjęcie takiej uchwały poprzedzi pewność, iż z punktu widzenia organu fachowej administracji nie zachodzą negatywne, prawne przesłanki decyzji w przedmiocie likwidacji szkoły. A pamiętać bowiem trzeba, że gmina to ogół (wspólnota) jej mieszkańców (art. 16 ust. 1 Konstytucji), co musi prowadzić do wniosku, że samodzielności gminy jako takiej nie można utożsamiać wyłącznie z samodzielnością jej organów.

W tym kontekście należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny upewnił się, iż kompetencja kuratorów do negatywnego opiniowania zamiaru likwidacji szkół nie była nadużywana i to nawet w najbardziej gorącym społecznie czasie reformy systemu edukacji. Z informacji zaczerpniętej w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu wynika mianowicie, że w latach 1966-2001 zlikwidowano w Polsce 3059 szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy w tym samym okresie kuratorzy wydali w skali kraju jedynie 199 negatywnych opinii w przedmiocie zamierzonej likwidacji. Skala tych liczb wskazuje jednoznacznie na powściągliwość organów rządowej administracji pedagogicznej w ingerowaniu w proces dostosowywania sieci szkół do optymalnego kształtu, dyktowanego z

jednej strony ekonomicznymi możliwościami gminy, a z drugiej – usprawiedliwionymi oczekiwaniami mieszkańców, żywo interesowanych miejscem edukacji ich dzieci.

Konkludując należało więc stwierdzić, że nałożenie w drodze ustawy obowiązku uzyskania przez gminę pozytywnej opinii kuratora oświaty co do zamiaru likwidacji prowadzonej przez nią szkoły publicznej, który w przypadku odmowy wydania takiej opinii powinien wskazać ustawowe podstawy swego stanowiska, podlegającego kontroli w postępowaniu przed NSA – nie godzi w konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, określoną w art. 16 ust. 2 i 166 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że zaskarżony przepis należało uznać za pozostający w zgodzie ze wskazanymi przez wnioskodawczyń wzorcami konstytucyjnymi.

6. Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca, powołując się na ten wzorzec kontroli, nie podał wszakże, jakie konkretne konstytucyjne prawa czy zasady zostają naruszone przez obowiązywanie zaskarżonego przepisu. Brak argumentacji w tym przedmiocie powoduje, że badanie przeprowadzone przez Trybunał dotyczyć może jedynie zasady demokratycznego państwa prawa i zasady sprawiedliwości społecznej, zawartych *explicite* w przepisie art. 2 Konstytucji. Trybunał nie znalazł jednak żadnych przesłanek mogących odnieść zaskarżony przepis do wyżej wymienionych zasad.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.