

WYROK
z dnia 9 czerwca 2010 r.
Sygn. akt K 29/07

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Mirosław Granat
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Marek Mazurkiewicz
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 czerwca 2010 r., wniosku Rady Gminy Stoszowice o zbadanie zgodności: art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112, ze zm.) w związku z art. 5 ust. 5 i art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 32 w związku z art. 167 ust. 1, z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, Nr 170, poz. 1218 i Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 80, poz. 542, Nr 102, poz. 689, Nr 158, poz. 1103, Nr 176, poz. 1238, Nr 191, poz. 1369 i Nr 247, poz. 1821, z 2008 r. Nr 145, poz. 917 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 1, poz. 1, Nr 56, poz. 458, Nr 67, poz. 572, Nr 97, poz. 800, Nr 213, poz. 1650 i Nr 219, poz. 1706) **w związku z art. 5 ust. 5 i art. 5a ust. 2 pkt 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 i Nr 219, poz. 1705 oraz z 2010 r. Nr 44, poz. 250 i Nr 54, poz. 320):

a) jest zgodny z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

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 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178,

poz. 1375) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie wniosku z 8 listopada 2005 r. Rada Gminy Stoszowice (dalej: wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela lub Karta) w związku z art. 5 ust. 5 oraz art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) z art. 2 w związku z art. 32 i w związku z art. 167 ust. 1, z art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1 oraz art. 170 Konstytucji; 2) art. 59 ust. 2 u.s.o. z art. 2 w związku z art. 16 ust. 2 oraz art. 170 Konstytucji; 3) art. 59 ust. 2 u.s.o. w związku z art. 80 ust. 2 i 3, art. 90 ust. 2a i 2b u.s.o. w związku z art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach j.s.t.) oraz w związku z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2005 (Dz. U. Nr 286, poz. 2878; dalej: rozporządzenie z 28 grudnia 2004 r.) z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji; 4) rozporządzenia z 28 grudnia 2004 r. z art. 5a ust. 3 u.s.o. i art. 30 ust. 8 Karty Nauczyciela.

1.1. Po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym postanowieniem z 30 sierpnia 2006 r., sygn. Tw 54/05, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 106, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności: art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela w związku z art. 5 ust. 5 oraz art. 5a ust. 2 u.s.o. z art. 170 Konstytucji; art. 59 ust. 2 u.s.o. z art. 2 w związku z art. 16 ust. 2 oraz art. 170 Konstytucji; art. 59 ust. 2 u.s.o. w związku z art. 80 ust. 2 i 3, art. 90 ust. 2a i 2b u.s.o. w związku z art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t. oraz w związku z rozporządzeniem z 28 grudnia 2004 r. z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz rozporządzenia z 28 grudnia 2004 r. z art. 5a ust. 3 u.s.o. i art. 30 ust. 8 Karty. Zażalenie wnioskodawcy na powyższe postanowienie nie zostało przez Trybunał uwzględnione (zob. postanowienie z 29 maja 2007 r., sygn. Tw 54/05, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 107).

1.2. Wniosek został przekazany do merytorycznego rozpoznania jedynie w zakresie zbadania zgodności art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty w związku z art. 5 ust. 5 i art. 5a ust. 2 u.s.o. z art. 2 w związku z art. 32 i w związku z art. 167 ust. 1, z art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty określa zakres podmiotowy tej ustawy. Obejmuje on przede wszystkim nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach wymienionych w u.s.o. Przepisy zaskarżone w związku z tą regulacją – art. 5 ust. 5 i art. 5a ust. 2 u.s.o. – określają obowiązki gmin w zakresie oświaty publicznej. Zadaniem własnym gmin jest zatem zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów oraz zapewnianie w tych placówkach kształcenia, wychowania i opieki.

1.3. Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowana regulacja narusza art. 2 w związku z art. 32 i w związku z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie zasady równości polega na tym, że zakwestionowana norma w sposób dyskryminujący uprzywilejowuje pracowników

oświatowych, czego nie uzasadnia cel regulacji oświatowych, jakim jest zapewnienie publicznej oświaty na jak najwyższym poziomie. Zobowiązanie gminy do gwarantowania dyskryminujących przywilejów finansowych (jako zadania własnego) narusza w konsekwencji jej interesy majątkowe wyrażone w art. 167 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Zakwestionowany przepis narusza ponadto swobodę organizacyjną gminy (urzeczywistniającą samodzielność jednostek samorządu terytorialnego), wyrażoną w art. 16 ust. 2 Konstytucji, i – pośrednio – interesy członków wspólnoty samorządowej (uczniów). Zdaniem wnioskodawcy, nałożenie na gminę obowiązku prowadzenia szkół na podstawie Karty Nauczyciela stanowi ograniczenie gminy w jej swobodzie organizacyjnej przez narzucenie określonej formy realizacji jej zadania własnego. Jak podnosi wnioskodawca, istnieją lepsze metody realizacji tego zadania, niemożliwe do zastosowania ze względu na ograniczenie ustanowione w zakwestionowanym przepisie.

1.5. Naruszenie art. 166 ust. 1 Konstytucji polega, zdaniem wnioskodawcy, na uniemożliwieniu gminie realizacji jej zadania własnego, jakim jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej obejmującej wszystkie osoby mieszkające w gminie. Nie jest zatem realizacją potrzeb wspólnoty zaspokajanie potrzeb tylko określonych grup zawodowych – pracowników oświatowych, którzy często jedynie świadczą usługi na terenie gminy, nie będąc jej mieszkańcami. Nawet jeśli pracownicy oświatowi są mieszkańcami gminy, to stanowią jej niewielką część, a zaspokajania potrzeb części również nie można uznać za zaspokajanie potrzeb wspólnoty jako całości.

2. W piśmie z 17 marca 2008 r. stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie zgodności zakwestionowanej przez wnioskodawcę regulacji ze wszystkimi powołanymi przez nią wzorcami kontroli.

2.1. Marszałek Sejmu najpierw odniósł się do przedmiotu kontroli wskazanego przez wnioskodawcę. Podniósł, że powołany art. 5a ust. 2 u.s.o. dotyczy zadań własnych nie tylko gmin, lecz także powiatów oraz samorządów województw. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji legitymacja j.s.t. do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego jest ograniczona do spraw objętych zakresem ich działania. W związku z tym wnioskodawca nie ma legitymacji do zaskarżenia całego art. 5a ust. 2 u.s.o.

2.2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 w związku z art. 32 w związku z art. 167 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu podniósł, że na podstawie uzasadnienia wniosku nie można jednoznacznie stwierdzić, których podmiotów dotyczy zarzut naruszenia zasady równości: czy chodzi o uprzywilejowanie nauczycieli zatrudnianych w szkołach publicznych względem pracowników pedagogicznych zatrudnianych w placówkach niepublicznych, czy też o nierówne traktowanie gmin zakładających szkoły i przedszkola publiczne w porównaniu do osób fizycznych i innych podmiotów zakładających niepubliczne placówki oświatowe. W każdej z powyższych sytuacji, zdaniem Marszałka Sejmu, wniosek nie zasługuje na uwzględnienie: w pierwszej z nich wnioskodawca nie ma legitymacji czynnej do występowania do Trybunału Konstytucyjnego, w drugiej zaś porównywane podmioty nie charakteryzują się tymi samymi cechami, nie można zatem wskazać ich wspólnej cechy relewantnej, warunkującej zastosowanie wzorca wynikającego z art. 32 Konstytucji.

Jeśli chodzi o naruszenie art. 167 ust. 1 Konstytucji, to wzorzec ten nakłada na powołujący go podmiot obowiązek wykazania, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów przewidzianych przez prawo dla j.s.t. danego szczebla nie zapewnia jej udziału w dochodach w sposób odpowiedni do

przypadających jej zadań. Wnioskodawca nie przedstawił jednak żadnych danych dotyczących swoich obowiązków w zakresie zakładania i prowadzenia placówek oświatowych ani całości swoich dochodów. W takiej sytuacji brak jest jakichkolwiek podstaw do stwierdzenia niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady samodzielności j.s.t., Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom ustanowionym przez ustawodawcę, którego swoboda regulacyjna jest również limitowana wymaganiami proceduralnymi i materialnymi. Dokonując oceny zakwestionowanej regulacji, Marszałek Sejmu stwierdził, że spełnia ona wymóg formalny, gdyż ograniczenie samodzielności gminy wynika z ustawy. Spełnia ona również wymóg materialny, ustawodawca bowiem zdecydował, że zakładanie i prowadzenie publicznych placówek oświatowych może być realizowane wyłącznie przez własne jednostki organizacyjne gminy, które muszą być jednostkami publicznymi, i nie może być wykonywane w inny sposób, np. przez powierzenie ich realizacji innym podmiotom. Ponadto obowiązek wynikający z zakwestionowanych przepisów odpowiada bezpośrednio treści art. 70 ust. 2 i 4 Konstytucji, zapewniającemu obywatelom bezpłatny, powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Powyższe koresponduje z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.), zgodnie z którymi na zadania własne, do których należy zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, składają się sprawy edukacji publicznej.

Marszałek Sejmu podniósł ponadto, że zakwestionowane przepisy określają jedynie status pracowników publicznych placówek edukacyjnych, które są dofinansowywane ze środków publicznych. Są więc jedynie środkiem do realizacji zadania własnego gminy.

Z powyższych względów, zdaniem Marszałka Sejmu, nie doszło w niniejszej sprawie do naruszenia Konstytucji.

3. W piśmie z 13 marca 2009 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz braku niezgodności z art. 32 w związku z art. 167 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie, to jest badania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3.1. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązkiem wnioskodawcy jest m.in. uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wniosek w niniejszej sprawie, zdaniem Prokuratora, nie spełnił tego wymogu w części dotyczącej zarzutu naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 2 Konstytucji. Nie ma przy tym znaczenia, że wnioskodawca powołał ten przepis nie jako samodzielną podstawę kontroli, ale w związku z art. 32 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny podniósł, że zakwestionowany art. 5a ust. 2 u.s.o. odnosi się nie tylko do zadań oświatowych gmin, lecz także do zadań powiatów i samorządów województw. W tym zaś zakresie wnioskodawca nie ma legitymacji do wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Przepis ten może podlegać kontroli konstytucyjności tylko w zakresie, w jakim dotyczy zakresu działania gminy.

3.2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady równości i zakazu dyskryminacji w powiązaniu z wywodzoną z art. 167 ust. 1 Konstytucji zasadą samodzielności finansowej j.s.t. i odpowiedniego ich udziału w dochodach publicznych w zakresie finansowania zadań, w ocenie Prokuratora Generalnego, powołane wzorce kontroli nie zostały wskazane właściwie.

Sformułowany przez wnioskodawcę zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji nie mieści się w przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumieniu zasady równości. Kwestionowane przepisy dotyczą nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkołach i innych oświatowych placówkach publicznych. Nie różnicują sytuacji prawnej gmin w zakresie obowiązku stosowania Karty Nauczyciela. Wszystkie gminy prowadzą szkoły i inne placówki oświatowe na podstawie tych samych przepisów, w tym również przepisów określających warunki zatrudniania i płac nauczycieli. Pozycja prawna gmin w tym zakresie nie skutkuje również zróżnicowaniem dostępu do instytucji oświatowych dzieci i uczniów będących ich mieszkańcami. W związku z tym, zdaniem Prokuratora, art. 32 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Art. 167 ust. 1 Konstytucji formułuje zasadę odpowiedniego do przypadających j.s.t. zadań udziału w dochodach publicznych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów j.s.t. danego szczebla, a niezgodność danego przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji jest możliwa tylko wówczas, gdy uniemożliwia on efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom. Dla udowodnienia zarzucanej dysproporcji nie wystarczy jednak wyłącznie stwierdzenie, że dochody gminy z tytułu subwencji oświatowej nie wystarczają w ramach ich zadań publicznych na finansowanie podległych im placówek oświatowych.

Ponadto zaskarżone przez wnioskodawcę regulacje nie dotyczą zasad finansowania oświaty, co nie pozwala na dokonanie ich oceny z punktu widzenia konstytucyjnej zasady podziału dochodów publicznych między państwem a j.s.t. Art. 167 ust. 1 Konstytucji jest zatem nieadekwatnym wzorcem kontroli względem kwestionowanej regulacji.

3.3. Zarzuty wnioskodawcy dotyczą także naruszenia przez zakwestionowaną regulację przepisów Konstytucji dotyczących samodzielności j.s.t. przez narzucenie gminie określonej formy realizacji ustawowo określonego zadania własnego, służącego zaspakajaniu interesów pracowników oświatowych, co nie pozostaje w bezpośrednim związku z zaspakajaniem potrzeb wspólnoty.

Zdaniem Prokuratora, zarzuty te są bezzasadne. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że samodzielność j.s.t. nie wyklucza podporządkowania ich działalności przepisom ustawowym (tu: przepisom u.s.o.), pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i wartościach konstytucyjnych, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadę ochrony samodzielności gmin, zależy od oceny ustawodawcy. Jednym z najważniejszych zadań gminy są sprawy edukacji publicznej, których realizacja stanowi zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Warunków zatrudniania i wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w publicznych szkołach i innych placówkach oświatowych nie można traktować wyłącznie jako przywilejów. Są to bowiem instrumenty prawne służące zapewnieniu bezpłatnej oświaty o odpowiedniej jakości i na możliwie równym poziomie. Cel ten odpowiada zarazem art. 70 ust. 4 zdaniu pierwszemu Konstytucji, nakładającemu na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia.

II

Na rozprawie 9 czerwca 2010 r. przedstawiciele wnioskodawcy i Sejmu podtrzymali pisemne stanowiska. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko w ten sposób, że wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 5a ust. 2 pkt 2 i 3 u.s.o. ze względu na brak legitymacji wnioskodawcy do zaskarżania tych przepisów.

W pozostałym zakresie przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko zajęte w piśmie z 13 marca 2009 r.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem wniosku Rady Gminy Stoszowice (dalej: wnioskodawca) jest art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela lub Karta) w związku z art. 5 ust. 5 oraz art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela ustawie tej podlegają nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli działających na podstawie u.s.o. Przepis ten zaskarżony został w związku z art. 5 ust. 5 u.s.o., stanowiącym, w brzmieniu obowiązującym w dniu złożenia wniosku (to jest 8 listopada 2005 r.), że zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów należy do zadań własnych gmin oraz w związku z art. 5a ust. 2 u.s.o., stosownie do którego zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym gmin, powiatów oraz samorządów województw – odpowiednio w placówkach wymienionych w tym przepisie.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym treść art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty nie uległa zmianie. Treść art. 5 ust. 5 i art. 5a ust. 2 u.s.o. została natomiast zmieniona ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 181, poz. 1292), na mocy której do placówek oświatowych wymienionych w tych przepisach zostały dodane „inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 1a” u.s.o. Zgodnie z art. 14a ust. 1a u.s.o., w wypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o inne formy wychowania przedszkolnego. Zmiana ta nie ma jednak wpływu na zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie, gdyż – z punktu widzenia sformułowanych zarzutów – treść normatywna zakwestionowanych przepisów nie uległa zmianie.

Zarzuty zawarte we wniosku dotyczą obowiązku gminy – stanowiącego jej zadanie własne – wynagradzania pracowników pedagogicznych zatrudnionych w publicznych placówkach oświatowych wymienionych w u.s.o. zgodnie z zasadami określonymi w Kartie Nauczyciela. Zakwestionowana regulacja, w ocenie wnioskodawcy, narusza art. 2 w związku z art. 32 i w związku z art. 167 ust. 1, art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, konieczność stosowania Karty, której przepisy zmuszają gminę do prowadzenia placówek oświatowych wbrew zasadom gospodarności, z maksymalnym uwzględnieniem interesów ekonomicznych nauczycieli, skutkuje wyższymi kosztami usług oświatowych ponoszonych przez gminę. Narusza to interesy majątkowe i samodzielność gminy, a w konsekwencji uniemożliwia realizację jej zadania własnego, jakim jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej, którą stanowią wszyscy mieszkańcy w gminie, nie zaś jedynie określona grupa zawodowa.

2. Na każdym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym konieczne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienie z 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269). Kontroli takiej podlega w szczególności legitymacja

wnioskodawcy, którym w niniejszej sprawie jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy Trybunał postanowił zatem zbadać legitymację tego podmiotu do kwestionowania zaskarżonych we wniosku przepisów.

Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji organy j.s.t. mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wskazuje ponadto, że wniosek pochodzący od tych organów „powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dokonywał wykładni zwrotu „sprawy objęte zakresem działania”, użytego w art. 191 ust. 2 Konstytucji (zob. postanowienie z 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113 i powołane tam orzeczenia). W orzecznictwie Trybunału utrwalone jest stanowisko, że pojęcie „sprawy objęte zakresem działania” powinno być interpretowane w ścisłym związku z kompetencjami organów stanowiących j.s.t. Znaczy to, że organ stanowiący j.s.t. nie może wystąpić z wnioskiem w każdej sprawie po prostu tylko dotyczącej j.s.t. lub wspólnoty samorządowej (zob. postanowienie z 18 stycznia 2005 r., sygn. Tw 34/03, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 2). Mogą to być wyłącznie sprawy wchodzące w zakres działania wnioskodawcy, rozpatrywane w związku z jego kompetencjami (a więc działania, do których podjęcia wnioskodawca jest zobligowany), oraz takie, o których bycie przesądza istota samorządu terytorialnego (zob. postanowienie z 28 sierpnia 2008 r., sygn. Tw 16/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 65).

Decydujące znaczenie dla oceny dopuszczalności rozpatrzenia konkretnego wniosku ma zatem ustalenie, czy kwestionowany przepis dotyczy spraw objętych zakresem działania podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej brzmienie zakwestionowanej regulacji, w odniesieniu do art. 5a ust. 2 u.s.o. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jedynie pkt 1 tego przepisu może być przedmiotem zaskarżenia przez wnioskodawcę. Tylko art. 5a ust. 2 pkt 1 u.s.o., ustanawiający zadania oświatowe gminy w przedszkolach, szkołach i gimnazjach, odnosi się bowiem do „spraw objętych zakresem działania” gminy. Art. 5a ust. 2 pkt 2 i 3 u.s.o. określają natomiast zadania oświatowe powiatów i samorządów województw. Kwestie te pozostają poza zakresem działania gminy, a zatem wnioskodawca nie ma legitymacji do zaskarżenia tych przepisów. Postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 5a ust. 2 pkt 2 i 3 u.s.o. podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3. Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela w związku z art. 5 ust. 5 i w związku z art. 5a ust. 2 pkt 1 u.s.o. należy przypomnieć podstawowe kwestie związane z prawną regulacją systemu oświaty w Polsce.

Zasadniczym aktem prawnym w tym zakresie jest u.s.o., jednak punktem wyjścia do rozważań o systemie oświaty w Polsce należy uczynić art. 70 Konstytucji, w którym ustanowione zostało prawo do nauki. Przepis ten nie jest wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, jednak Trybunał uznał, że przywołanie go jest niezbędne dla rozważań o prawie do nauki. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99 (OTK ZU nr 7/2000, poz. 258), „prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym”. Art. 70 Konstytucji, na co

zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3), zawiera w istocie dwie grupy norm. Przepis ten statuuje rozliczne zadania państwa w zakresie oświaty i nauki, których realizacja stanowi podstawę instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki. Prawo do nauki jest zaś objęte drugim zbiorem norm zawartych w art. 70 Konstytucji. Podmiotowym prawem konstytucyjnym jest zatem powszechny i równy dostęp do wykształcenia jako konieczne elementy prawa do nauki, regulowane w art. 70 ust. 4 Konstytucji (zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 70*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003).

Art. 70 ust. 4 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia obywatelom równości w dostępie i powszechności kształcenia. Działania podejmowane w tym celu powinny zmierzać przede wszystkim do eliminacji nierówności i barier faktycznych, w tym finansowych. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych. Jak wyraził to Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. U 5/06, powszechność i równość kształcenia rozumiana musi być jako równość szans. Zasady te, jak zauważa L. Garlicki (*op. cit.*), bezwarunkowo odnoszą się do kształcenia w szkołach publicznych.

Innym elementem konstytucyjnego prawa do nauki jest zasada bezpłatności nauczania w szkołach publicznych, wyrażona w art. 70 ust. 2 Konstytucji. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. SK 18/99, nie istnieje możliwość stworzenia jakiegokolwiek systemu edukacyjnego bez niezbędnych zasobów finansowych, co odnosi się do wszystkich typów szkół i wszystkich poziomów i rodzajów kształcenia, zatem nieodpłatność może być jedynie rozumiana jako pewna określona formuła finansowania kształcenia z zasobów publicznych. Związanie zasady bezpłatnego nauczania z funkcją szkół publicznych jest wyrazem koncepcji realizacji przez władzę publiczną zadań określonych przez samą Konstytucję, związanych z kształtowaniem systemu edukacji opartego na równym i powszechnym dostępie do edukacji.

3.1. Zgodnie z art. 1 u.s.o. system oświaty zapewnia w szczególności realizację prawa każdego obywatela do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju (pkt 1), zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomiejskimi i wiejskimi (pkt 9), a także utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach (pkt 10). Przepis ten należy rozumieć jako otwarty katalog zadań postawionych przed systemem oświaty. Jest to zbiór postulatów i wytycznych, według których ten system powinien być zorganizowany oraz standardów, jakie powinien spełniać. Organy państwa i j.s.t. powinny zapewnić taką organizację procesu nauczania, wychowania i opieki w szkołach i placówkach, aby warunki prawne określone w tym i innych przepisach u.s.o. zostały wykonane (zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 24, a także A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *Prawo oświatowe. Komentarz do ustawy*, Warszawa – Bielsko-Biała 2009, s. 18).

3.2. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.o. szkoły i placówki oświatowe mogą być publiczne albo niepubliczne. Podmiotami uprawnionymi do zakładania i prowadzenia szkół i placówek oświatowych są j.s.t., inne osoby prawne i osoby fizyczne (art. 5 ust. 2 u.s.o.), przy czym j.s.t. mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.o. szkołą publiczną jest szkoła, która między innymi zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania, przeprowadza rekrutację uczniów zgodnie z zasadą powszechnej dostępności i zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, ta ostatnia cecha nie stanowi cechy

odróżniającej szkołę publiczną od niepublicznej, gdyż tymi samymi kwalifikacjami muszą się legitymować nauczyciele zatrudniani w obu rodzajach tych szkół (zob. A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *op. cit.*, s. 74). Istotne cechy, odróżniające te dwa typy podmiotów systemu oświaty, to powszechność i bezpłatność kształcenia, wychowania lub opieki, która w pełni zagwarantowana jest wyłącznie w szkołach i placówkach publicznych. Realizacja tego obowiązku spoczywa na j.s.t. jako ich zadanie własne (zob. A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *op. cit.*, s. 45).

Prowadzenie i utrzymywanie szkół i placówek publicznych stało się obowiązkowym zadaniem własnym j.s.t. na podstawie art. 104 ust. 1 i art. 105 u.s.o. w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym). Podstawowym zadaniem oświatowym gminy jako organu prowadzącego dla wymienionych w art. 5 ust. 5 u.s.o. podmiotów systemu oświaty: publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów, jest zapewnienie w tych jednostkach kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej (art. 5a ust. 2 pkt 1 u.s.o.).

3.3. Szczegółowa regulacja zasad finansowania zadań oświatowych j.s.t. uregulowana jest w odrębnych przepisach, do których odsyła art. 5a ust. 1 u.s.o. Przepisy te zawarte są przede wszystkim w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach j.s.t.) oraz w aktach wykonawczych w postaci wydawanych corocznie, na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t., rozporządzeń ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, które określają szczegółowy podział środków finansowych z budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie oświaty.

W art. 5a ust. 3 u.s.o. ustawodawca udzielił gwarancji odpowiedniej wysokości środków finansowych na utrzymanie oświaty publicznej. Zgodnie z tym przepisem środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach j.s.t. Dochodami j.s.t. są, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Realizacja zadań oświatowych przez gminę jest jej zadaniem własnym, ale przeznaczone na ten cel dochody własne gminy są uzupełniane przez państwo w postaci ustalonej corocznie w ustawie budżetowej części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 27 ustawy o dochodach j.s.t. Subwencja różni się od dotacji przede wszystkim trwałością i względnie stałą wysokością. Procedury jej podziału opierają się na ściśle i z góry określonych zasadach, pozostawiających znacznie mniej uznaniowości po stronie państwa. Jednocześnie samorządy mają większą swobodą w dysponowaniu subwencją, gdyż do jej istoty należy, że nie jest ona z założenia przeznaczona na konkretne cele, inaczej niż w wypadku dotacji celowych (zob. E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s., zob. także M. Pilich, *op. cit.*, s. 64).

Część oświatowa subwencji ogólnej jest dzielona między poszczególne j.s.t. zgodnie z ogólną dyrektywą wyrażoną w art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach j.s.t., z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez nie zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi.

Gwarancje zapewnienia j.s.t. środków na realizację zadań oświatowych, o których mowa w art. 5a ust. 3 u.s.o. (czy art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, o czym dalej), nie oznaczają gwarancji, że subwencja oświatowa będzie równa kosztom utrzymania szkół i placówek (wraz z wynagrodzeniem zatrudnionych w nich nauczycieli). Zadania oświatowe gmin stanowią ich obligatoryjne zadania własne. W ustalaniu zasad gospodarki finansowej w

stosunku do prowadzonych szkół i placówek gmina zachowuje daleko posuniętą samodzielność. Wynika to z faktu, że obowiązki gminy, składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych, należą do jej zadań własnych. Zadania własne są zaś wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków, a zatem zakres autonomii przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w wypadku zadań zleconych. Art. 5a ust. 3 u.s.o. podkreśla samodzielność j.s.t. przy wykonywaniu zadań określonych w u.s.o., w których realizacji państwo jedynie wspiera samorząd, a nie wyręcza go, zachowując przy tym daleko idącą swobodę, zwłaszcza przy określaniu wysokości i sposobu podziału subwencji, co podkreślał Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie (zob. wyrok z 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105).

3.4. Art. 5b u.s.o. odsyła w zakresie praw i obowiązków nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek do przepisów Karty Nauczyciela. W konsekwencji „nauczycielem” w rozumieniu u.s.o. będzie wyłącznie osoba, którą za nauczyciela uznaje Karta (zob. M. Pilich, *op.cit.*, s. 65). Zgodnie z zaskarżonym w niniejszej sprawie art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty ustawie tej podlegają nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach działających na podstawie u.s.o. Przepisy Karty Nauczyciela określają między innymi wymagania kwalifikacyjne stawiane nauczycielom, zasady wynagradzania i warunki pracy, czas pracy i urlopy wypoczynkowe.

Kompetencje w zakresie określania wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia są podzielone między ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz organy prowadzące szkoły, czyli j.s.t. Podstawowym uprawnieniem ministra jest coroczne ustalanie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego (art. 30 ust. 5 Karty). Organ prowadzący szkołę lub placówkę, będący j.s.t. (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) określa natomiast w regulaminie wysokość stawek dodatków (motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy i nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego), wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i inne składniki wynagrodzenia. Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty jest to obowiązkowym zadaniem własnym j.s.t.

4. W *petitum* wniosku wnioskodawca zarzucił art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela w związku z art. 5 ust. 5 i w związku z art. 5a ust. 2 pkt 1 u.s.o. naruszenie art. 2 w związku z art. 32 i w związku z art. 167 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku nie został jednak sformułowany zarzut niezgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, jak też nie zostało uzasadnione, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają art. 2 Konstytucji. W związku z niespełnieniem warunków, jakim winien odpowiadać wniosek kierowany do Trybunału Konstytucyjnego, wskazanych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK, zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania w tej części przez Trybunał Konstytucyjny. Postępowanie w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty w związku z art. 5 ust. 5 oraz art. 5a ust. 2 pkt 1 u.s.o. z art. 2 Konstytucji podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

5. Kolejnym wzorcem kontroli wskazanym we wniosku jest art. 32 Konstytucji. Analizę wniosku w tym zakresie poprzedzić musi kilka uwag o charakterze formalnym dotyczących tego właśnie wzorca kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym przez j.s.t.

Wnioskodawca w ogóle nie odniósł się w uzasadnieniu wniosku do zagadnienia dopuszczalności powoływania przez j.s.t. zasady równości jako wzorca kontroli konstytucyjności. Tymczasem z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

wynika, że nie w każdej sytuacji możliwe jest skuteczne sformułowanie zarzutu naruszenia zasady równości we wniosku j.s.t. Trybunał wprawdzie nie wykluczył ani możliwości stosowania tej zasady wobec j.s.t., ani możliwości czynienia art. 32 Konstytucji punktem odniesienia do oceny regulacji prawnych zakwestionowanych w postępowaniu zainicjowanym ich wnioskami, jednakże trafność powoływania się na zasadę równości zależy od tego, czy różnicowanie j.s.t. prowadzi do nieuzasadnionych zróżnicowań ich mieszkańców. Trybunał Konstytucyjny może bowiem stwierdzić niezgodność regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości wtedy, gdy regulacja ta narusza zasadę równości jednostek (tak m.in. w wyroku z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259). W związku z tym należy ustalić, czy przepis zakwestionowany w niniejszej sprawie różnicuje pozycję prawną gmin w taki sposób, który skutkuje naruszeniem zasady równości odnoszonej do ich mieszkańców.

Zasada równości, omówiona i wielokrotnie powoływana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału (zob. m.in. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1; wyroki z: 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215; 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17; postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), nakłada na prawodawcę, między innymi, obowiązek równego przyznawania uprawnień i nakładania obowiązków na podmioty prawa charakteryzujące się wspólną cechą relewantną, istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej. Równość oznacza jednocześnie akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych) i nie oznacza tożsamości (identyczności) praw wszystkich jednostek. Nie ma również charakteru absolutnego – dopuszczalne są pewne odstępstwa od zasady równości pod warunkiem, że istnieją szczególne względy, znajdujące uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Ponadto z zasady równości nie wynika wymóg zagwarantowania podmiotom prawa konkretnych uprawnień czy też zakaz nakładania na podmioty konkretnych obowiązków.

Uzasadniając naruszenie zasady równości, wnioskodawca wskazał, że nałożony na gminy obowiązek prowadzenia szkół na podstawie Karty Nauczyciela powoduje dyskryminacyjne i niezajdujące uzasadnienia w celach regulacji oświatowych uprzywilejowanie pracowników oświatowych względem innych pracowników umysłowych. Takie uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, których podmiotów zarzut ten dotyczy. Innymi słowy, nie jest wiadome, czy niekonstytucyjne uprzywilejowanie odnosi się do pracowników oświatowych zatrudnionych na podstawie Karty w publicznych placówkach oświatowych względem pracowników dydaktycznych zatrudnionych w placówkach niepublicznych, czy też gmin, jako podmiotów uprawnionych do zakładania wyłącznie publicznych jednostek oświatowych, względem osób fizycznych i prawnych zakładających szkoły i przedszkola niepubliczne.

Zarówno pierwszy, jak i drugi kierunek argumentacji nie zasługują na uwzględnienie. W pierwszym wypadku gmina nie ma legitymacji do występowania z wnioskiem w sprawie badania konstytucyjności regulacji przewidującej lepsze, w jej ocenie, traktowanie pracowników pedagogicznych zatrudnionych w placówkach oświatowych publicznych w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w placówkach niepublicznych.

W drugim wypadku porównanie sytuacji gmin, jako podmiotów zakładających i prowadzących przedszkola i szkoły publiczne, z podmiotami zakładającymi placówki oświatowe niepubliczne nie mieści się w przyjętym w orzecznictwie Trybunału rozumieniu zasady równości. Porównywane podmioty muszą bowiem charakteryzować się tymi samymi cechami, tak żeby możliwe było zastosowanie wobec nich wspólnej cechy relewantnej. W omawianym wypadku nie mamy zaś do czynienia z podmiotami podobnymi, gdyż sytuacja prawna gmin oraz osób fizycznych i prawnych zakładających i prowadzących szkoły jest

zasadniczo różna. Oczywiście jest przy tym, że na gminie – jako na podmiocie zobowiązanym do zakładania wyłącznie szkół publicznych – będą ciążyły inne obowiązki niż na podmiotach uprawnionych do zakładania niepublicznych placówek oświatowych.

Obowiązek stosowania przepisów Karty Nauczyciela jako podstawy wynagradzania nauczycieli dotyczy w taki sam sposób wszystkich gmin (jak i pozostałych j.s.t. występujących w roli organów prowadzących określone placówki oświatowe). Tym samym zapewnione zostały jednolite zasady wynagradzania pracowników publicznych placówek oświatowych, co sprzyja zapewnieniu równego i powszechnego dostępu obywateli do wykształcenia.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionowany przepis nie jest zatem niezgodny z art. 32 Konstytucji.

6. Uzasadnienie kolejnego zarzutu – naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji – sprowadza się do stwierdzenia przez wnioskodawcę, że nałożony na niego obowiązek wynagradzania nauczycieli na podstawie Karty narusza interesy majątkowe gminy, gwarantowane przez powołany przepis Konstytucji.

Odnosząc się do tak uzasadnionego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności jest domniemanie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Na wnioskodawcy spoczywa zatem obowiązek wskazania argumentów, które mogą prowadzić do obalenia tego domniemania.

6.1. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, dla uznania, iż regulacja powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla gmin (z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych lub nałożenia nowych obowiązków) jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – że skutek danej regulacji gmina nie jest w stanie realizować swoich zadań własnych. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy wysokością dochodów j.s.t. a zakresem przypadających im zadań. Ocena, czy proporcja taka została zachowana, musi zatem uwzględniać całokształt dochodów j.s.t. danego szczebla. Oznacza to, że niezgodność przepisu ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji – w tym jego aspekcie – zachodzi wówczas, gdy ogólny poziom dochodów j.s.t. uniemożliwia efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (zob. wyroki z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37, 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 57).

6.2. W niniejszej sprawie powyższy warunek nie został spełniony. Wnioskodawca ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że zobowiązanie go przez ustawodawcę do „gwarantowania dyskryminacyjnych przywilejów finansowych nauczycieli” narusza jej interesy majątkowe. Twierdzenie to nie uzasadnia tezy o dysproporcji zadań do środków, jakimi dysponuje gmina na ich realizację. Trybunał zaś nie może samodzielnie formułować argumentów przemawiających na rzecz niekonstytucyjności lub konstytucyjności aktu normatywnego, gdyż stanowiłoby to naruszenie wyrażonej w art. 66 ustawy o TK zasady skargowości (zob. postanowienie z 16 października 2003 r., sygn. Ts 116/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 181).

Zakwestionowana regulacja nie jest więc niezgodna także z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

7. Zarzut naruszenia zasady samodzielności gminy, wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji, wnioskodawca uzasadnia nałożeniem na niego obowiązku prowadzenia

przedszkoli i szkół na podstawie Karty Nauczyciela, podczas gdy istnieją lepsze metody realizacji zadań oświatowych gminy. Gmina nie może z nich jednak skorzystać, ponieważ ogranicza ją zakwestionowana regulacja, narzucając określoną formę realizacji tego zadania własnego.

7.1. Kwestie dotyczące samodzielności j.s.t. niejednokrotnie były przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny (zob. uchwała z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46; orzeczenia z: 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36; 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 38; wyroki z: 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 30; 8 października 2001 r., sygn. K 11/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 210; 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182). Źródłem zasady samodzielności j.s.t. można upatrywać w kilku przepisach Konstytucji, w tym w powołanych w niniejszej sprawie jako wzorce kontroli art. 16 ust. 2 i art. 167 ust. 1 Konstytucji, wyrażającym samodzielność finansową j.s.t. W rozpatrywanej sprawie zarzut naruszenia zasady samodzielności j.s.t. powiązany został jedynie z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału konstytucyjne prawa i obowiązki samorządu terytorialnego ukształtowane zostały przede wszystkim na podstawie zasady jego samodzielności. Oznacza to, że j.s.t., wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Trybunał podkreślał jednocześnie, że samodzielności j.s.t., jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw”, w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca jest zatem uprawniony do ingerowania w sferę samodzielności j.s.t. Jego działanie w tym zakresie nie może być jednak dowolne. Po pierwsze, podstawowym warunkiem formalno-proceduralnym ograniczenia samodzielności j.s.t. jest możliwość nałożenia na jednostkę określonego obowiązku wyłącznie w ustawie. Po drugie zaś, ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, którym ustawodawca dał pierwszeństwo przed zasadą samodzielności j.s.t.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał zróżnicował ograniczenia samodzielności j.s.t., wskazując na takie, które naruszają istotę tej samodzielności oraz takie, które stanowią jedynie jej modyfikację i są dopuszczalne na gruncie norm konstytucyjnych (zob. wyroki z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97 oraz z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98). Pogląd ten został sformułowany na podstawie wzorca wynającego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, jednak, jak już zostało podkreślone, związek zasady samodzielności finansowej j.s.t. z wykonywaniem przez samorząd zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność na podstawie art. 16 ust. 2 Konstytucji, jest immanentny. Powołane stanowisko Trybunału znajduje zastosowanie również w niniejszej sprawie.

7.2. Dokonując oceny kwestionowanej regulacji, Trybunał stwierdził przede wszystkim, że wynika ona z przepisów rangi ustawowej, a więc spełnia wymogi w aspekcie formalnym. Trybunał zbadał zatem, czy dochowane zostały również warunki materialne dopuszczające ograniczenie samodzielności j.s.t., to znaczy, czy ewentualne ograniczenie tej samodzielności znajduje uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych.

W art. 5 ust. 5 i art. 5a ust. 2 pkt 1 u.s.o. określone zostały zadania własne gminy, polegające na zakładaniu i prowadzeniu publicznych szkół, przedszkoli i gimnazjów oraz na zapewnieniu w tych placówkach kształcenia, wychowania i opieki. Zadania te zostały uznane przez ustawodawcę za jedne z najważniejszych obowiązków gminy. Sprawy edukacji

publicznej zakwalifikowane zostały w art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy, które zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Co więcej, decyzją ustawodawcy zadania oświatowe gminy uznane zostały za jej zadania własne o charakterze obligatoryjnym. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, podział zadań własnych gminy w art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym na obowiązkowe i fakultatywne stanowi próbę zagwarantowania społecznościom lokalnym świadczeń publicznych na poziomie minimalnym. Realizacja obowiązku szkolnego to jedno z tych zadań o podstawowym charakterze, które każda gmina ma obowiązek spełniać (zob. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005).

Ustawodawca uregulował w sposób jednolity dla całego kraju system oświaty, w tym obowiązki gmin związane z realizacją zadań w zakresie oświaty publicznej. Celem takiego działania była realizacja konstytucyjnego obowiązku państwa, wyrażonego w art. 70 ust. 4 Konstytucji, zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Jednym z elementów składających się na zadania oświatowe gmin jest wynagradzanie nauczycieli zatrudnionych w publicznych placówkach oświatowych, dla których gminy są organami prowadzącymi. Zobowiązanie gmin do stosowania przepisów Karty Nauczyciela w zakresie zatrudniania i wynagradzania nauczycieli nie stanowi jednak ograniczenia zakresu uprawnień gminy w wykonywaniu jej zadania własnego, jakim są sprawy edukacji publicznej i nie wpływa na uprawnienia gminy w sprawowaniu władzy publicznej w tym zakresie, w taki sposób, który prowadziłby do faktycznej eliminacji jej samodzielności. W analizowanej sprawie mamy bowiem do czynienia z dopuszczalną na gruncie art. 16 ust. 2 Konstytucji konkretyzacją zadania gminy, uzasadnioną nadrzędnym celem, jakim jest zapewnienie powszechności i równego dostępu do oświaty publicznej, niemożliwych bez oparcia jej na jednolitych zasadach, w tym także w zakresie wynagradzania nauczycieli.

Trybunału Konstytucyjny stwierdził zatem, że zakwestionowany przepis jest zgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

8. Ostatni z zarzutów wnioskodawczyni dotyczy naruszenia art. 166 ust. 1 Konstytucji przez art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela w związku z art. 5 ust. 5 i w związku z art. 5a ust. 2 pkt 1 u.s.o. Wnioskodawca twierdzi, że obowiązek wynagradzania nauczycieli na podstawie przepisów Karty jest w istocie obowiązkiem zaspokajania potrzeb finansowych jednej grupy zawodowej – nauczycieli, podczas gdy zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej rozumianej jako ogół mieszkańców gminy.

8.1. W ocenie Trybunału, żaden z zakwestionowanych przepisów, wbrew stanowisku zajętemu we wniosku, nie pozwala na stwierdzenie, że zadaniem własnym gminy jest „gwarantowanie statusu określonej grupy zawodowej”. Zaskarżona regulacja przewiduje, że zadaniem własnym gminy jest zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów, w których gmina ma obowiązek zapewnić kształcenie, wychowanie i opiekę. Spełnienie tego obowiązku pozwoli w konsekwencji na realizację konstytucyjnego zadania państwa, jakim jest zapewnienie obywatelom powszechnego i równego dostępu do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych (art. 70 ust. 4 w związku z art. 70 ust. 2 Konstytucji). Jednym z warunków powyższego jest jednolita regulacja statusu pracowników publicznych placówek oświatowych, zawarta w Karcie Nauczyciela. Art. 1 ust. 1 pkt 1 Karty nie statuuje zatem żadnego zadania własnego gminy, a jedynie określa status pracowników publicznych placówek oświatowych.

8.2. Wnioskodawca argumentuje ponadto, że zakwestionowane przepisy uniemożliwiają gminie zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców. Jak już wielokrotnie zostało

wskazane, przepisy te określają jedne z najważniejszych zadań własnych gminy, czyli sprawy edukacji publicznej. Szkoła publiczna, zgodnie z powoływanym już art. 7 ust. 1 u.s.o. zapewnia między innymi bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania i przeprowadza rekrutację uczniów na podstawie zasady powszechnej dostępności. W publicznych placówkach oświatowych niedopuszczalne jest ograniczenie zasad powszechnej dostępności i bezpłatności kształcenia, wychowania lub opieki, inaczej niż w placówkach niepublicznych. Podmiotami wyłącznie uprawnionymi do zakładania i prowadzenia szkół i placówek publicznych są j.s.t., których obowiązkowym zadaniem własnym jest zapewnienie bezpłatnego nauczania członkom wspólnoty samorządowej. Jednolite zasady wynagradzania pracowników publicznych placówek oświatowych stanowią jeden ze środków realizujących to zadanie, gwarantujący odpowiedni poziom nauczania i możliwie równy dostęp do bezpłatnej oświaty dla mieszkańców j.s.t. tworzących wspólnotę samorządową. A zatem, wypełniając obowiązki określone w zakwestionowanych przepisach, gmina realizuje zadanie własne w postaci zaspokajania potrzeb – w tym wypadku edukacyjnych – wspólnoty jej mieszkańców. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że zakwestionowane przepisy uniemożliwiają gminie zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców.

Zarzuty wniosku i argumenty na ich poparcie nie zasługują, w ocenie Trybunału, na uwzględnienie. Zakwestionowany przepis jest zgodny z art. 166 ust. 2 Konstytucji.

9. Na marginesie powyższych rozważań Trybunał Konstytucyjny odniósł się do problemu zasygnalizowanego na rozprawie przez wnioskodawcę dotyczącego możliwości powierzenia wykonywania zadań oświatowych podmiotom uwolnionym spod rygorów stosowania Karty Nauczyciela, między innymi w drodze umów przewidzianych w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Dotychczasowy problem, czy j.s.t. wolno scedować realizację obowiązku zapewnienia dostępu do szkół i placówek publicznych, został rozwiązany w ustawie z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458). Na podstawie dodanych do art. 5 u.s.o. ust. 5g-5r aktualnie możliwe jest przekazanie przez j.s.t., będącą organem prowadzącym dla szkoły liczącej do 70 uczniów, prowadzenia tej szkoły osobie prawej (niebędącej j.s.t.) lub fizycznej. Należy podkreślić, że nie jest to równoznaczne z rezygnacją przez j.s.t. z jej obligatoryjnego zadania własnego prowadzenia publicznych placówek oświatowych. Przekazanie oznacza jedynie wykonywanie tego zadania przez j.s.t. za pośrednictwem podmiotów, z którymi zawarte zostaną stosowne umowy na wykonywanie zadań oświatowych o treści określonej w art. 5 ust. 5h u.s.o. Ponadto przekazanie może dotyczyć wyłącznie szkół liczących do 70 uczniów, a warunkiem koniecznym jest uzyskanie wymaganej w art. 5 ust. 5g u.s.o. pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Przekazana wskutek umowy szkoła zachowuje status szkoły publicznej, ale zmienia się jej forma organizacyjno-prawna, gdyż organem prowadzącym w stosunku do niej staje się podmiot, z którym została zawarta umowa (zob. A. Król, P. Kuzior, M. Łyszczarz, *op. cit.*, s. 47). Zgodnie z art. 5 ust. 5i u.s.o. do przejętej szkoły lub placówki stosuje się przepisy dotyczące szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące j.s.t. lub osoby fizyczne. W rezultacie szkoła lub placówka traci formę zakładu budżetowego (jednostki budżetowej), a zasady prowadzenia przez nią gospodarki finansowej, w tym wynagradzania nauczycieli, określa nowy organ prowadzący na podstawie art. 80 ust. 1 u.s.o.

Jeśli chodzi o pracowników szkoły lub placówki (zarówno nauczycieli, jak i pracowników samorządowych), to organ wykonawczy j.s.t. ma obowiązek powiadomienia ich o skutkach przejęcia co najmniej 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły lub placówki. Każdy pracownik szkoły musi ponadto zostać powiadomiony przez podmiot przejmujący szkołę lub placówkę o nowych warunkach pracy i płacy. Odmowa przyjęcia nowych

warunków powoduje rozwiązanie stosunku pracy zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 Karty Nauczyciela, a zatem wywołuje takie skutki jak całkowita likwidacja szkoły. Szczególne uregulowanie postępowania w sprawach pracowniczych jest konieczne ze względu na inny zakres przepisów określających prawa i obowiązki pracowników w szkołach i placówkach prowadzonych przez j.s.t. oraz w szkołach i placówkach publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące takimi jednostkami lub przez osoby fizyczne.

Przedstawiona zmiana stanowiła odpowiedź ustawodawcy na pojawiające się wypadki przekazywania przez j.s.t., zwłaszcza na terenach wiejskich, szkół i placówek do prowadzenia innym organom, między innymi stowarzyszeniom rodziców (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy 1343, VI kadencja). Nowe przepisy mają ułatwić procedurę przekazywania, gdyż nie jest aktualnie wymagane w tym celu przeprowadzenie najpierw procedury likwidacyjnej szkoły lub placówki prowadzonej dotychczas przez j.s.t., a następnie jej rejestracja w nowej formule.

Powyższa kwestia nie była jednak przedmiotem zaskarżenia w rozpatrzonej sprawie i jako taka nie podlegała ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.