



KANCELARIA SENATU
03980200512914
RPW/21979/2021 P zał.
2021-10-06 rej. Kamela Iwona

MINISTER EDUKACJI I NAUKI

Warszawa, 01 października 2021 r.

DKO-WOKO.055.39.2021.AK

**Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Odpowiedź na oświadczenie BPS/043-27-1167/21

Szanowny Panie Marszałku,

składam na Pana ręce odpowiedź na oświadczenie Pana Jerzego Wcisły, Senatora RP, złożone podczas 27 posiedzenia Senatu RP 23 lipca 2021 r., przekazane zgodnie z właściwością do Ministerstwa Edukacji i Nauki w dniu 23 września br.

Szanowny Panie Senatorze,

odpowiadając na podniesione w oświadczeniu kwestie dotyczące roszczeń osób prowadzących przedszkola wobec organów dotujących pozwalam sobie przedstawić następujące stanowisko:

Pozostaje poza jakimkolwiek sporem fakt, że edukacja jest jednym z najważniejszych, jeżeli nie najważniejszym, zadaniem i obowiązkiem publicznym. Jednym z rozstrzygnięć prawodawcy potwierdzających to założenie, jest ustanowienie gwarancyjnych form jej finansowania (współfinansowania) – w akcie prawa rangi najwyższej (ustawy). Rozwiązanie to ma zapewniać trwałość i nienaruszalność procesu kształcenia, ale także uwzględniać autonomiczny status organów prowadzących szkoły publiczne (JST), będące jednocześnie organami dotującymi przedszkola i szkoły niepubliczne. Powoływanie

i prowadzenie podmiotów niepublicznych w tym obszarze nie jest działalnością gospodarczą, a potwierdzeniem istnienia wiążących rozwiązań ustrojowych w zakresie praw i wolności obywateli oraz instytucji.¹ W tym porządku przedszkola, szkoły niepubliczne są i pozostają zatem integralną częścią polskiego systemu edukacji.

Zgodność sposobu finansowania szkolnictwa, w tym współfinansowania szkolnictwa niepublicznego z wolą prawodawcy, urzeczywistniająca się decyzją dotacyjną – leży w interesie publicznym; w interesie wszystkich członków wspólnot lokalnych, rodziców, uczniów. Odpowiednio jednak każde nieuprawnione działanie w tym obszarze - nie może uzyskać akceptacji, jako naruszające ten interes i w rezultacie powinno skutkować określonymi, przewidywalnymi konsekwencjami (a nie ich brakiem).

Zasada dotycząca współfinansowania przez Państwo szkół i placówek została również ustanowiona przepisami ustrojowymi.² Prawodawca, w okresie objętym roszczeniami, potwierdził ją w przepisach ustawy o systemie oświaty. Powołując niezbędne zasady, równocześnie ustawodawca wskazał uczestników tego procesu. Stały się nimi organy władzy publicznej - samorządy terytorialne (jako dotujący)³ oraz przedszkola, szkoły, osoby prawne lub fizyczne prowadzące te szkoły (będące dotowanym). Z rozstrzygnięcia powyższego wynika szereg nieodwołanych konsekwencji. W ten sposób bowiem podmiotem dotującym nie stała się jednostka wpisana w hierarchiczną strukturę organów zarządzających sferą oświaty, wydająca wiążące, wspólne rozstrzygnięcie – ale uczestnik autonomiczny, działający na tle gwarancji wynikających z ustawy zasadniczej, działający w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (samorząd terytorialny). Każdy z 3 tys. samorządów podejmował w tym obszarze suwerenną, indywidualną (a zatem różną i prawnie odrębną) decyzję w stosunku do kilku tysięcy równie autonomicznych, zróżnicowanych organizacyjnie adresatów (przedszkoli i szkół).

Zrównoważony status stron implikuje ich zdolność i prawo do formułowania odrębnych ocen co do zgodności czynności dotacyjnych

¹ Art. 70 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) - rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych.

² Art. 70 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej - udział władz publicznych w finansowaniu szkół innych niż publiczne - określa ustawa.

³ Art. 165 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP - Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

z przepisami prawa. Poza sporem pozostaje fakt, że status podmiotowy uczestników tego działania dawał im możliwości prowadzenia suwerennego dialogu, argumentacji i potencjalnej korekty decyzji własnych.

W demokratycznym państwie prawnym brak porozumienia jest w takich przypadkach równoznaczny z podjęciem innej, wspólnej decyzji stron, tj.: zgodnej akceptacji dla poddania się kontroli zewnętrznej w zakresie prowadzonego sporu (prawo do sądu i prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, niezawisły i właściwy sąd).⁴ Kontrolę nad wypowiedzią poszczególnych składów orzekających gwarantuje wieloinstancyjność postępowania sądowego.⁵ Reguła ta likwiduje uznaniowość i dowolność podejmowanego w ten sposób rozstrzygnięcia. W ramach posiadanej jurysdykcji sąd autonomicznie decyduje również o sposobie zaspokojenia roszczenia strony; nie jest to często zwrot środków dotacyjnych do niekontrolowanego wydatkowania, ale rekompensata dla strony za poniesioną szkodę, która musiała być przez sąd uprzednio uznana.

Bez podważenia porządku prawnego oraz w istocie zakwestionowania decyzji stron o wyborze sposobu rozwiązania sporu (sąd) – prawomocnego rozstrzygnięcia nie można poddać kontroli następczej, wykonywanej przez organy administracji rządowej.⁶

Do urzędu Ministra Edukacji i Nauki dochodziły sygnały o istniejących sporach i wątpliwościach w podniesionej kwestii, w tym o niedoskonałości obowiązujących rozwiązań. W konsekwencji niezwłocznie sektor rządowy oraz prawodawca wykorzystali wszystkie dostępne im środki i możliwości na rzecz doprecyzowania właściwych tu reguł. Wyrazem powyższego stało się powołanie już w roku 2017 odrębnych, szczegółowych przepisów rangi ustawy regulujących zasady wsparcia przez Państwo finansowania szkół/przedszkoli niepublicznych). Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego unormowania te nie mogły i nie mogą regulować jakichkolwiek obszarów działania z mocą wsteczną.

Mając na uwadze prawa podmiotowe obywateli i status JST nie można wykluczyć, że w przyszłości dojdzie do sporów dotyczących sposobu obliczenia dotacji na zadania oświatowe. Należy jednak równocześnie dostrzec, że powołanie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w roku 2017 i doprecyzowanie przepisów zasadniczo ograniczyło możliwość podejmowania

⁴ Art. 45 Konstytucji RP; także art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)

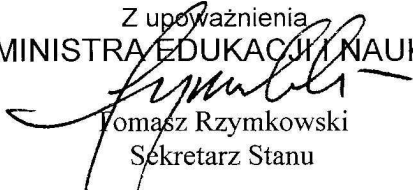
⁵ Art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

⁶ Art. 173 Konstytucji RP - Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

nieprawidłowych lub niejednoznacznych decyzji w tym zakresie.⁷ Prawodawca i organ inicjujący tę zmianę zatem wykazali się już adekwatną do problemu reakcją normatywną, uwzględniającą status i rolę samorządu.

Należy wierzyć, że sądy podejmując obecnie, ale i w przyszłości, w wieloinstancyjnym postępowaniu stosowne decyzje będą uwzględniać wszystkie okoliczności i uwarunkowania, mając na uwadze słuszny interes publiczny, jak i prawa obywateli i instytucji. Złożoność i zindywidualizowanie tego zagadnienia (czy naruszono złożony interes publiczny poprzez wadliwą decyzję dotacyjną; czy członkowie lokalnej wspólnoty mieszkańców/rodzice i uczniowie/ – ponieśli nieodwracalną szkodę w związku z podjęciem takiej decyzji?) sprawia, że problem jest szerszy niż wynikałoby to z przepływu środków finansowych. Wymiar lokalny rozstrzygnięcia, status samorządu, brak ugody i odwołanie się w konsekwencji do oceny sądów – sprawia, że obecnie uczestnictwo centralnych władz wykonawczych w rozwiązywaniu tego problemu – w istocie jest niemożliwe. Inną kwestią, wykraczającą jednak poza kompetencje członka Rady Ministrów – jest potencjalna inicjatywa ustawodawcza członków Parlamentu RP, wykonujących władzę ustawodawczą. Ale także w takim przypadku na zarysowane powyżej pytania musiałyby się znaleźć wiarygodne, przeczące odpowiedzi.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia
MINISTRA EDUKACJI I NAUKI

Tomasz Rzymkowski
Sekretarz Stanu

⁷ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2029 z późn. zm.)