



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Andrzej Duda

Warszawa, dnia 2 marca 2022 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej



Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

Uchwaloną przez Parlament ustawę z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw kieruję do ponownego rozpatrzenia przez Wysoką Izbę z uwagi na wątpliwości dotyczące przede wszystkim gwarancji poszanowania praw i roli rodziców niepełnoletnich uczniów w procesie decydowania o organizatorach i treści zajęć dodatkowych oraz roli i zadań kuratora oświaty lub specjalistycznej jednostki nadzoru.

Jak wskazuje bardzo liczna korespondencja oraz treść spotkań poświęconych ustawie z dnia 13 stycznia 2022 r., które odbyły się w Pałacu Prezydenckim, budzi ona wątpliwości szerokiego kręgu podmiotów i jest przedmiotem sporu politycznego. Począwszy od etapu prac rządowych nad ustawą do Kancelarii Prezydenta RP wpłynęło bardzo wiele listów, apeli, postulatów i opinii prawnych od osób fizycznych, przedstawicieli organizacji społecznych, szkół, rad rodziców, przedstawicieli samorządu terytorialnego, organizacji zrzeszających pracowników oświaty, a także uczniów, w przeważającej większości kwestionujących zasadność przedmiotowej regulacji oraz wskazujących na potencjalną niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Biorąc pod uwagę przedstawione mi stanowiska i petycje postulujące niedopuszczenie do wejścia w życie ustawy, zasadną jest ocena o braku szerokiej aprobaty społecznej dla rozwiązań przyjętych przez Sejm. Podkreślenia wymaga, że czas, w którym się obecnie znajdujemy to nie jest moment na wewnętrzne spory. Wobec wojny prowadzonej przez Federację Rosyjską w Ukrainie, Rzeczypospolita Polska potrzebuje spokoju, który omawiana regulacja podważa, m.in. aby w atmosferze konsensusu społecznego i politycznego wprowadzić w życie przepisy wzmacniające bezpieczeństwo naszej Ojczyzny. Sytuacja międzynarodowa wymaga także łagodzenia sporów w społecznościach lokalnych. Przed tymi wspólnotami stoją w obecnej sytuacji nadzwyczajne wyzwania związane z zapewnieniem wsparcia, także w obszarze edukacji dla dzieci i młodzieży ukraińskiej, które nie mogą jej realizować w swoim kraju.

Odnosząc się do regulacji ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r., należy zauważyć, że kwestia możliwości organizacji przez stowarzyszenia i inne podmioty zajęć z uczniami w szkole wymaga normatywnego uzupełnienia. Dlatego, odpowiadając na postulaty płynące ze środowiska rodziców, w dniu 3 lipca 2020 r. wniosłem do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druk sejmowy 458). Projekt został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Edukacji Nauki i Młodzieży, jednak rozwiązania w nim zawarte nie zostały poddane analizie podczas procesu ustawodawczego w Sejmie. Debata parlamentarna, niezależnie od treści ostatecznego stanowiska Wysokiej Izby, jest ważnym elementem tworzenia prawa, w szczególności

gdy wkracza ono w sferę praw i wolności Obywateli. Zasadnicze znaczenie ma pierwsze czytanie projektu ustawy, podczas którego projektodawca ma możliwość przedstawienia swoich motywacji, założeń społecznych i prawnych proponowanych regulacji oraz omówienia jej skutków. Następnym przedstawieniem przez Prezydenta RP Sejmowi, w lipcu 2020 r., projektu ustawy o zmianie Prawa oświatowego, którego celem jest ochrona gwarantowanego art. 48 ust. 1 Konstytucji prawa rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami, powinno być jego rozpatrzenie przez Wysoką Izbę. Nieprzeprowadzenie prac legislacyjnych nad zgłoszoną przeze mnie nowelizacją Prawa oświatowego uniemożliwiło rozważenie przez Wysoką Izbę innych niż przyjęte w zakwestionowanej ustawie środków prawnych służących poszanowaniu praw rodziców oraz porządkujących zasady prowadzenia działalności przez stowarzyszenia oraz inne podmioty w placówkach oświatowych.

Intencją złożonego przeze mnie projektu była realizacja konstytucyjnego prawa rodziców wskazanego w art. 48 ust. 1 Konstytucji poprzez zapewnienie im możliwości decydowania o rodzajach, treści oraz sposobie prowadzenia zajęć dodatkowych organizowanych w szkołach lub placówkach oświatowych, do których uczęszczają ich dzieci, przez stowarzyszenia i inne organizacje, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki. Projektowana regulacja wprowadzała rozwiązanie umożliwiające rodzicom zapoznanie się z programem zajęć dodatkowych i na tej podstawie podjęcie decyzji, co do samego faktu prowadzenia danego rodzaju zajęć dodatkowych w szkole oraz udziału w nich swoich dzieci. Wprowadzona natomiast w uchwalonej w dniu 13 stycznia 2022 r. ustawie o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw zmiana polegająca na konieczności uzyskania każdorazowo uprzedniej, pozytywnej opinii kuratora oświaty lub specjalistycznej jednostki nadzoru, która dodatkowo pozbawiona jest jasno określonych kryteriów, według których ten organ nadzoru będzie dokonywał oceny przedłożonego programu zajęć i materiałów wykorzystywanych do ich realizacji, sprowadza rolę rodziców wyłącznie do decydowania o udziale ucznia niepełnoletniego w zajęciach prowadzonych przez organizację. W moim przekonaniu, w tym aspekcie, w kontekście naczelnej zasady konstytucyjnej powtarzanej w Prawie oświatowym, tj.

zagwarantowania rodzicom ochrony ich prawa do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniem, także poprzez wpływ na proces jego kształcenia i kreowania osobowości, przedstawiona mi do podpisu ustawa w nieprawidłowy sposób kształtuje nadrzędną rolę kuratora lub specjalistycznej jednostki nadzoru względem roli rodziców. Kuratorem oświaty jest kierownik kuratorium oświaty jako jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Zadania kuratorium oświaty, funkcje, które musi spełniać są ściśle określone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Główną rolą jest nadzorowanie placówek edukacyjnych na terenie województwa, czyli szkół publicznych i niepublicznych oraz ośrodków doskonalenia nauczycieli. Ustawa wprost wskazuje jakie zadania należą do zadań kuratora oświaty. Kurator realizuje edukacyjne cele państwa. Nie kwestionując wagi roli i zadań kuratorów w systemie oświaty, uznać należy, że rozwiązanie zawarte w powyżej wskazanej ustawie nie wzmacnia w dostateczny sposób roli rodziców w procesie decydowania, o tym jakie organizacje mogą działać na terenie szkoły. W mojej ocenie, wychowawcza rola rodziców, w przedmiotowej kwestii, nie może być realizowana w pierwszym rzędzie za pomocą organów administracji rządowej. Podkreślić także należy, że rolą kuratora nie jest zastępowanie rodziców w procesie wychowawczym ich dzieci. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 maja 2005 r., sygn. akt K 16/04, celem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę, obowiązku podejmowania takich działań, które „umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami”. Dotyczy to również rozwiązań w zakresie oświaty, których celem jest realizacja polityki prorodzinnej państwa. Z kolei w wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż art. 48 ust. 1 Konstytucji określa sfery wychowania dziecka przez rodziców rozumianego jako „zaszczepianie i umacnianie w dziecku określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, jak i zasad obyczajowych, moralnych i etycznych”. W procesie wychowawczym rodzice powinni kierować się dobrem dziecka.

Moje wątpliwości dotyczą także proponowanych regulacji ustawy, które mogą być oceniane jako nadmiernie ograniczające samodzielność jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły publiczne. Uzależnienie wielu działań od uzyskania uprzedniej pozytywnej opinii właściwego kuratora oświaty może kolidować z samodzielnym wykonywaniem zadania własnego jakim jest prowadzenie szkół i innych placówek. Ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego może naruszać również zasadę decentralizacji władzy publicznej, a także określoną w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę pomocniczości. Konstytucyjna zasada decentralizacji nakazuje wydzielić z całego zakresu spraw będących w gestii administracji publicznej zadania o charakterze lokalnym i regionalnym, które mają być wykonywane samodzielnie przez samorząd terytorialny.

Konieczność uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny dotyczy wielu zagadnień ściśle związanych z funkcjonowaniem samorządowych szkół, za których to funkcjonowanie odpowiedzialność ponoszą gminy i powiaty. Pozytywna opinia kuratora ma być wymagana w następujących przypadkach: powołania przez organ prowadzący na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osoby niebędącej nauczycielem (art. 62 ust. 2); powołania na stanowisko dyrektora w przypadku niepowodzenia konkursu na to stanowisko (art. 63 ust. 12); powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż 5 lat (art. 63 ust. 21); odwołania – w przypadkach szczególnie uzasadnionych – nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia (art. 66 ust. 1 pkt 2); połączenia prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego szkół lub placówek w zespół lub włączenie do zespołu szkoły lub placówki (art. 91 ust. 11).

Kuratorowi przyznano uznaniową kompetencję do oceny realizacji zaleceń (które można w takiej formule prawnej porównać do bezpośrednich i wiążących poleceń), wynik której wedle uznania kuratora może prowadzić do przymusowego odwołania dyrektora albo wygaśnięcia powierzenia mu tego stanowiska. Wprowadzana ustawą z dnia 13 stycznia 2022 r. przesłanka pozbawienia stanowiska budzi wątpliwość ze względu na duży stopień ogólności zaleceń będących wyrazem stanowiska organu nadzoru. Z tego też względu może ona budzić zastrzeżenia, co do zgodności z zasadą określoności prawa, z której wynika obowiązek tworzenia przepisów klarownych

i niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków (art. 2 Konstytucji). Dochowanie zasady określoności prawa jest ważnym elementem kształtowania przez ustawodawcę wzajemnych relacji między organami władzy publicznej, w tym organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego, których samodzielność podlega ochronie sądowej. W aktualnym stanie prawnym, w przypadku bezprawnego usunięcia dyrektora ze stanowiska, może on dochodzić roszczeń z tego tytułu na podstawie przepisów prawa pracy. Jednostka samorządu terytorialnego jest natomiast odpowiedzialna za wykonywanie zadań własnych z zakresu edukacji. W omawianej ustawie nie zawarto regulacji wskazujących, iż w przypadku bezprawnych działań kuratora to Skarb Państwa jest odpowiedzialny za konsekwencje finansowe związane z powstaniem obowiązku zaspokojenia potencjalnych roszczeń. Podobne uwagi dotyczą wpływu administracji rządowej na likwidację szkół i placówek. Brak jest jasno sformułowanego prawa do kontroli sądowej podjętych rozstrzygnięć oraz regulacji dotyczącej rekompensaty związanej ze zmianą zakresu kompetencji i obowiązków. Odniesienia się do tych kwestii wymaga zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego określona w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Pomimo formalnego przekazania zadań oświatowych samorządom, ustawodawca przepisami ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. dalece ingeruje we wdrażanie polityki oświatowej na poziomie lokalnym. Powoduje to, że władze samorządowe odpowiadając za politykę oświatową, nie mogą skutecznie wpływać na wybór osób, które mają kierować jednostkami bezpośrednio realizującymi zadania oświatowe.

Przedstawiając powyższe wątpliwości, chciałbym podkreślić, że sprawnie działający i efektywny nadzór nad szkołami uważam za kwestię bardzo istotną dla dobrego funkcjonowania oświaty. Z uwagi na konstytucyjne standardy stanowienia prawa, regulacje prawne, w szczególności dotyczące statusu jednostki, ale także będące podstawą działań organów władzy (art. 7 Konstytucji) muszą być precyzyjne i jednoznaczne. Jednocześnie, mając na względzie regulowaną materię i mnogość podmiotów nią objętych, w szczególności wszystkich uczniów, za zasadne należy uznać, aby proces legislacyjny obejmował szerokie konsultacje i był prowadzony, w miarę możliwości, w atmosferze konsensusu.

Ponadto, wątpliwości co do zgodności z Konstytucją (w szczególności z prawem do prywatności, którego ogólne gwarancje wywodzone są z art. 47 Konstytucji oraz z konkretyzującym to prawo w aspektach proceduralnych art. 51 Konstytucji) budzić może zmiana w ustawie o systemie informacji oświatowej, z której wynika, że celem pozyskiwania przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania z bazy danych systemu informacji oświatowej danych osobowych nauczycieli jest przekazanie tych danych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Przekazywane dane mają służyć więc Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych do realizacji zadań o charakterze analityczno-statystycznym. W kontekście powyższego pozyskiwanie dla wyżej wskazanego celu danych jednoznacznie identyfikujących nauczycieli takich jak numer PESEL oraz seria i numer paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość, a także danych dotyczących wskazania, czy nauczyciel przebywa na urlopie dla poratowania zdrowia może naruszać konstytucyjnie chronione prawa i wolności. W świetle wskazanego w ustawie celu pozyskiwania informacji uznać należy, że przyjęte regulacje – o charakterze wyjątkowym w polskim porządku prawnym - mogą naruszać zasadę proporcjonalności, z której wynika konieczność zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy środkiem ograniczającym dane prawo a celem, którym jest interes publiczny.

Jak wskazano we wstępie, omawiana ustawa wywołuje duże zainteresowanie społeczne. Bez wątpienia zawarte są w niej także rozwiązania celowe i potrzebne, które powinny w przyszłości stać się częścią polskiego porządku prawnego. Są to przepisy dotyczące rozszerzenia możliwości dowożenia uczniów do szkół i placówek, tworzenia szkół filialnych podporządkowanych publicznym szkołom artystycznym, prowadzenia oddziałów przygotowania wojskowego w szkołach ponadpodstawowych czy istotne, szczególnie w kontekście trwającej pandemii, uregulowanie kwestii związanych z prowadzeniem zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.

Przedstawiając motywy, które skłoniły mnie do odmowy podpisania ustawy z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, mając na uwadze rolę edukacji w kształtowaniu i wychowywaniu kolejnych pokoleń Polaków oraz wagę dialogu wszystkich zainteresowanych stron, a także

przedstawioną przeze mnie inicjatywę ustawodawczą, chciałbym wyrazić nadzieję na podjęcie prac nad koniecznymi reformami polskiego systemu oświaty, z poszanowaniem wartości przywołanych w niniejszym wniosku oraz zadeklarować wolę udziału w wypracowaniu propozycji zmian, w którym wezmą udział reprezentanci różnych zainteresowanych środowisk, deklarujących już dziś wolę współpracy. Wierzę, że możliwe jest konsensualne uchwalenie przepisów, które będą się cieszyć możliwie największym poparciem społecznym i politycznym.

Wyrażam przekonanie, że Wysoka Izba, dokonując powtórnej oceny przyjętych w nowelizacji rozwiązań, podzieli moje wątpliwości oraz uwzględni wskazane zastrzeżenia.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, flowing letters that appear to be 'M. D.' followed by a flourish.