

Joanna M. Karolczak

Możliwość korzystania z opieki przedszkolnej przez dzieci posłów na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19¹

The possibility of attending kindergartens by Deputies' children based on the Regulation of Minister of Education and Science on Temporary Limitation of Functioning of Education System Units in Connection with Preventing, Counteracting and Combating COVID-19

In the author's opinion, the Sejm is not an entity performing public tasks, in particular carrying out tasks related to preventing, counteracting and combating COVID-19. The Deputies are not "units providing security and public order", such as police, Border Guard or special forces. Consequently, their children do not have the right to attend kindergartens during the restrictions in force regarding the functioning of kindergartens caused by the COVID-19 pandemic.

Keywords: coronavirus, education, Deputy, kindergarten

W ocenie autorki Sejm nie jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, w szczególności realizującym zadania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Posłowie zaś nie są „jednostkami zapewniającymi bezpieczeństwo i porządek publiczny”, takimi jak Policja, Straż Graniczna czy służby specjalne. W związku z tym ich dzieciom nie przysługuje prawo do opieki przedszkolnej w czasie obowiązywania ograniczeń w funkcjonowaniu przedszkoli spowodowanych pandemią COVID-19.

Słowa kluczowe: koronawirus, oświata, poseł, przedszkole

Radca prawny, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Prywatnego, WARSZAWA, POLSKA ■
joanna.karolczak@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-5421-4683>

¹ *Opinia prawna dotycząca możliwości korzystania z opieki przedszkolnej przez dzieci posłów na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* sporządzona 12 kwietnia 2021 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Koalicja Obywatelska – Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni; BAS-WAP-827/21.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na następujące pytanie: „czy na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 dziecko parlamentarzysty, które do tej pory było objęte opieką przedszkolną, może być dalej objęte opieką na zajęciach w przedszkolu, z powołaniem się na kryterium realizowania zadania publicznego w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19? Ewentualnie czy możliwe jest powołanie się na inne kryterium? W związku z planowanym posiedzeniem Sejmu RP w dniach 14–15 kwietnia 2021 r., a także wcześniejszymi posiedzeniami komisji, w których posłowie są zobowiązani uczestniczyć, występuje problem z zapewnieniem w ciągu dnia opieki nad dzieckiem w wieku przedszkolnym”.

W opinii uwzględniono regulacje następujących aktów prawnych:

- ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. 2020, poz. 910, ze zm.; dalej: Prawo oświatowe,
- ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 1842, ze zm.; dalej: ustawa COVID-19,
- rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 26 marca 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, Dz.U. poz. 561; dalej: rozporządzenie.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 30b Prawa oświatowego w przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w drodze rozporządzenia, może czasowo ograniczyć lub czasowo zawiesić funkcjonowanie jednostek systemu oświaty na obszarze kraju lub jego części, uwzględniając stopień zagrożenia na danym obszarze. Na tej podstawie zostało wydane przez Ministra Edukacji i Nauki rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia od 29 marca 2021 r. do 18 kwietnia 2021 r. na obszarze kraju ogranicza się funkcjonowanie publicznych i niepublicznych:

- 1) przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego,
- 2) szkół podstawowych, w tym oddziałów przedszkolnych w tych szkołach,

- 3) szkół ponadpodstawowych,
- 4) placówek kształcenia ustawicznego i centrów kształcenia zawodowego,
- 5) ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych,
- 6) domów wczasów dziecięcych,
- 7) szkolnych schronisk młodzieżowych.

Zgodnie z treścią ust. 2 ograniczenie funkcjonowania, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy:

- 1) przedszkoli specjalnych, oddziałów specjalnych w przedszkolach ogólnodostępnych oraz oddziałów przedszkolnych specjalnych w szkołach podstawowych,
- 2) szkół podstawowych specjalnych oraz szkół ponadpodstawowych specjalnych, funkcjonujących w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii,
- 3) internatów.

W § 4 ust. 4 rozporządzenia zostały wymienione enumeratywnie przypadki, w których dla dzieci powinna zostać zorganizowana opieka. Dyrektor przedszkola lub szkoły podstawowej albo osoba kierująca inną formą wychowania przedszkolnego, na wniosek:

- 1) rodziców dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego,
- 2) rodziców dzieci, którzy:
 - a) są zatrudnieni w podmiotach wykonujących działalność leczniczą,
 - b) realizują zadania dotyczące koordynacji ratownictwa medycznego,
 - c) realizują zadania publiczne w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19,
 - d) pełnią służbę w jednostkach zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny,
 - e) wykonują działania ratownicze,
 - f) są zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w rozumieniu art. 6 pkt 5 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2020, poz. 1876 i 2369),
 - g) są zatrudnieni w ogrzewalniach i noclegowniach, o których mowa w art. 48a ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,
 - h) są zatrudnieni w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, o których mowa w art. 67 i art. 69 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,
 - i) są zatrudnieni w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych oraz w interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych,
 - j) są zatrudnieni w formach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3,
 - k) są zatrudnieni w jednostkach systemu oświaty, o których mowa w art. 2 ustawy – Prawo oświatowe, i realizują zadania na terenie tych jednostek

– ma obowiązek zorganizować zajęcia w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego, do których uczęszczają te dzieci.

W związku z pytaniem przedstawionym we wstępie opinii rozważyć można potencjalnie kategorie wskazane w § 4 ust. 4 pkt 2 lit. c i d rozporządzenia.

Paragraf 4 ust. 4 pkt 2 lit. c rozporządzenia

W przepisach nie zdefiniowano pojęcia „realizacja zadań publicznych w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19”.

W ustawie COVID-19 w art. 2 ust. 2 określono, że ilekroć w tej ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19”, rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby COVID-19. Wydaje się więc, że można na użytek wspomnianego rozporządzenia posługiwać się powyższą definicją.

Również pojęcie „zadań publicznych” nie ma definicji normatywnej określającej, co ustawodawca rozumie pod pojęciem zadania publicznego. Konieczne zatem staje się odwołanie do poglądów doktryny i orzecznictwa. Przyjmuje się, że pojęcie to oznacza obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji, a podstawowym kryterium uznania konkretnego zadania za zadanie publiczne powinno być ponoszenie odpowiedzialności za jego realizację przez administrację publiczną (czy to na szczeblu rządowym, czy samorządowym), nawet jeśli wykonawca sytuuje się poza strukturami administracji (np. przekazywanie zadań publicznych do wykonania podmiotom niepublicznym lub prywatnym)².

Konstytucja RP pozwala na dokonanie podziału w ramach zadań publicznych. Po pierwsze, wyróżnia sprawy polityki państwa, które stanowią grupę zadań publicznych dotyczących kwestii o charakterze ogólnopaństwowym. W zakresie ich wykonywania domniemanie co do ich podjęcia, jak również odpowiedzialności za nie przysługuje Radzie Ministrów kierującej administracją rządową. Druga grupa zadań publicznych związana jest z zadaniami wykonywanymi na poziomie struktur samorządu terytorialnego³, przy czym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeśli natomiast wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, na podstawie ustawy można zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Tryb przeka-

² S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 25–34.

³ M. Małecka-Łyszczek, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 921, s. 58–60.

zywania tego typu zadań i sposób ich wykonywania określają ustawy szczególne (są to wówczas tzw. zadania zlecone).

Zadaniem publicznym jest zatem normatywnie określony obowiązek, będący również uprawnieniem państwa do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, realizowany przez kompetentny organ administrujący za pomocą prawnych form działania⁴.

Sejm nie jest zatem podmiotem wykonującym zadania publiczne. Podobny wniosek należy odnieść w stosunku do posłów, mimo że poseł na Sejm RP jest podmiotem wykonującym funkcje publiczne. Wniosek taki wynika z samej istoty funkcji, jaką jest sprawowanie mandatu, a więc sprawowanie zwierzchniej władzy przez naród. Z treści art. 4 Konstytucji wynika, że władza zwierzchnia przysługuje narodowi, który wykonuje ją przez swoich przedstawicieli, między innymi posłów. Posłowie na Sejm RP nie powinni być jednak utożsamiani z podmiotami wykonującymi zadania publiczne, chociaż pełnią funkcje publiczne. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie przez zadania publiczne należy rozumieć określony ustawowo cel, do jakiego należy dążyć przy wykorzystaniu przysługujących kompetencji. Przy takim rozumieniu zadań trzeba przyjąć, że poseł ma podstawowy obowiązek polegający na czynnym uczestnictwie w pracach Sejmu, a nie realizację zadań publicznych⁵.

W świetle powyższych ustaleń nie można uznać, że Sejm czy też poszczególni posłowie „realizują zadania publiczne w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19”.

Paragraf 4 ust. 4 pkt 2 lit. d rozporządzenia

Pojęcie „jednostki zapewniające bezpieczeństwo i porządek publiczny” jest nieodokreślone i nieostre. W literaturze przedmiotu pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego rozumiane jest jako całościowy kształt urządzeń prawnych, organizacyjnych, technicznych, pozostających w dyspozycji państwa, zapewniających bezpieczeństwo państwa, jego trwałość i warunki rozwoju ustroju, ochronę zasad konstytucyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad poszanowania prawa, w tym praw obywatelskich i zasad współżycia społecznego, oraz ochronę stosunków regulowanych normami moralnymi i zwyczajowymi⁶. Celem syste-

⁴ A. Szadok-Bratuń, *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 2007.

⁵ Postanowienie WSA w Rzeszowie z 7 września 2011 r., sygn. akt II SAB/Rz 58/11.

⁶ E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 173, także E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 385. Szerzej na temat wątpliwości związanych z tym pojęciem: A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku prawnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23, <http://studiaiuridica.umcs.pl> [dostęp 10 kwietnia 2021 r.].

mu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zapobieganie i ściganie sprawców zamachów na życie, zdrowie i mienie polskich obywateli i innych osób przebywających na terytorium RP oraz na interesy państwa. Jest on tworzony przez organy władzy publicznej, służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to zarazem sektor, w którym występuje – obok podsystemu ratownictwa medycznego – częściowa prywatyzacja zadań wcześniej realizowanych wyłącznie przez państwo. Zadania organów władzy publicznej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego są określone w odpowiednich ustawach, w tym między innymi o służbach specjalnych, Policji, Straży Granicznej, Służbie Celnej i Biurze Ochrony Rządu⁷.

W świetle powyższego posłów nie można zaliczyć do kategorii osób „pełniących służbę w jednostkach zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny”.

Podsumowanie

Sejm czy też poszczególni posłowie nie realizują „zadań publicznych” ani nie można ich zaliczyć do „jednostek zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny”. Dzieci posłów nie są zatem uprawnione do skorzystania z zajęć w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego, do których uczęszczają te dzieci, w okresie ograniczenia funkcjonowania tych placówek na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z 26 marca 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. 2020, poz. 910, ze zm.

Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 1842, ze zm.

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 26 marca 2021 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, Dz.U. poz. 561.

⁷ <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html> [dostęp 10 kwietnia 2021 r.].

Orzecznictwo

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 7 września 2011 r., sygn. akt II SAB/Rz 58/11.

Literatura

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.
- Małecka-Lyszczek M., *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 921.
- Osierda A., *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku prawnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 23, <http://studiaiuridica.umcs.pl>, <https://doi.org/10.17951/sil.2014.23.89>.
- Szadok-Bratuń A., *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Ura E., Pieprzny S., Pado T., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007.

Inne

<https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html>.