



1001-8.TK.106.2022

SK 66/22

2063

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J. W. o zbadanie zgodności art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (aktualny t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2230), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2015 r. (t.j: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), w zakresie, w jakim „pomija możliwość finansowania dotacją oświatową wydatków bieżących stanowiących zadania organu prowadzącego placówkę oświatową”, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed

Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Justyna W. (dalej: Skarżąca) skierowała do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, w której zakwestionowała zgodność art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (aktualny t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2230; dalej: ustawa o systemie oświaty), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2015 r. (t.j: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), w zakresie, w jakim „pomija możliwość finansowania dotacją oświatową wydatków bieżących stanowiących zadania organu prowadzącego placówkę oświatową”, z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna została skierowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W 2014 r. z budżetu Miasta B udzielona została dotacja dla przedszkola niepublicznego prowadzonego przez Skarżącą w kwocie zł.

Decyzją z października 2018 r. o numerze Burmistrz Miasta określił kwotę dotacji podlegającą zwrotowi w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości zł. W uzasadnieniu tej decyzji organ I instancji powołał się na obowiązującą w 2014 r. treść art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty i stwierdził, że dotację oświatową można było wydatkować na cele ściśle związane z procesem realizowanym wobec uczniów, jako końcowych beneficjentów udzielonej dotacji. Burmistrz Miasta podkreślił, że poprzez dotację oświatową dofinansowywany jest nie podmiot prywatny prowadzący przedszkole, ale zadania oświatowe realizowane przez przedszkole. Na tej podstawie organ I

instancji uznał, że dotacja w kwocie zł została przez Skarżącą wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem.

Skarżąca odwołała się od powyżej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z , które – decyzją z czerwca 2019 r. o numerze – uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i orzekło o określeniu wobec Skarżącej kwoty dotacji pobranej w 2014 r. podlegającej zwrotowi w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości zł.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w L , w wyroku z listopada 2019 r. o sygn. akt , uwzględnił skargę Skarżącej na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z i uchylił to rozstrzygnięcie.

Na powyższe orzeczenie skargę kasacyjną złożyło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Z .

Wyrokiem z lipca 2020 r. o sygn. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA w L i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania.

Wyrokiem z stycznia 2021 r. o sygn. Wojewódzki Sąd Administracyjny w L oddalił skargę Skarżącej na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z

Skarga kasacyjna Skarżącej od powyższego orzeczenia została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu administracyjnego z lipca 2021 r. o sygn.

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej, postanowieniem z dnia 12 lipca 2022 r. o sygn. Ts 296/21, nadał skardze dalszy bieg.

Przedmiotem kontroli jest przepis art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, który był przez ustawodawcę kilkakrotnie nowelizowany.

Wskazać należy, że w zaskarżonym brzmieniu – obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 marca 2015 r. – ów przepis posiadał następującą treść:

„Art. 90

(...)

3d. Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:

1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;”.

Ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 357; dalej: ustawa nowelizująca z 2015 r.) zakwestionowany art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty został znówelizowany i uzyskał treść:

„Art. 90

(...)

3d. Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:

1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na:

a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,

b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7

- z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;”.

Artykuł 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty, który również został – w niewielkim stopniu – zmieniony ustawą nowelizującą z 2015 r., posiadał zaś, po owej nowelizacji, następującą treść:

„Art. 5

(...)

7. Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności:

1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;

1a) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;

2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;

3) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, z późn. zm.), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;

4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.”.

Aktualnie kwestie dotyczące zakładania, prowadzenia i finansowania niepublicznych przedszkoli normuje ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j.: Dz. U. z 2021, poz. 1082 ze zm.) oraz ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2082 ze zm.).

Z kolei, wzorcami kontroli Skarżąca uczyniła przepisy art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

W myśl art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.”.

Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „[w]szyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”.

Zgodnie zaś z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, „[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.”.

Skarżąca – porównując w uzasadnieniu skargi treść zaskarżonego art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 marca 2015 r., z treścią tego przepisu w brzmieniu wprowadzonym ustawą nowelizującą z 2015 r. – stwierdziła, iż zakwestionowany przepis „w zakresie w jakim nie pozwala na wydatkowanie dotacją oświatową wydatków bieżących związanych z zadaniami organu prowadzącego jest sprzeczny z Konstytucją RP” (uzasadnienie skargi, s. 5).

Uzasadniając naruszenie art. 2 Konstytucji RP i wywodzonej z niego zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, Skarżąca wskazała, iż prowadzenie placówek oświatowych jest zadaniem publicznym jednostek samorządu terytorialnego. Prawo oświatowe dopuszcza też tworzenie placówek oświatowych m.in. przez osoby fizyczne. „Organ prowadzący placówkę oświatową przejmuje zatem na siebie w części obowiązek, który spoczywa na gminie. Dlatego też dotacja oświatowa wypłacana organom prowadzącym placówki oświatowe ma służyć pokryciu wydatków bieżących związanych z wykonywaniem zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego. Zasadnym jest zatem, by móc finansować dotacją oświatową wszystkie wydatki, które są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania placówki oświatowej. (...) Warunkiem koniecznym dla prawidłowego funkcjonowania placówek jest zatrudnienie nie tylko nauczycieli, ale także księgowych, pracowników sekretariatów, osób sprzątających, dozorców, jak

również ponoszenie wydatków na remonty oraz na zakup sprzętu i materiałów niezbędnych dla funkcjonowania przedszkola jako placówki oświatowej” (uzasadnienie skargi, s. 6-7). Zdaniem Skarżącej, „określenie przez ustawodawcę zamkniętego katalogu wydatków na te, które pozostają w bezpośrednim związku z celami określonymi w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty oraz te, które są związane z zadaniami organu prowadzącego placówkę, które są niezbędne do należytego przygotowania i utrzymania placówki, należy uznać za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa (uzasadnienie skargi, s. 7).

Przedstawiając z kolei argumentację przemawiającą za naruszeniem art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, Skarżąca wskazała, że, zgodnie z przepisami prawa oświatowego, placówki oświatowe można podzielić na publiczne i niepubliczne. Placówki niepubliczne funkcjonują w oparciu o dotacje oświatowe i chesne. Publiczne zaś wyłącznie w oparciu o dotacje oświatowe. Jedne i drugie realizują ten sam cel oświatowy, jakim jest opieka, kształcenie i wychowanie oraz ponoszą wydatki związane z należytyym przygotowaniem i utrzymaniem placówki. Brak jest zatem – w ocenie Skarżącej – „(...) racjonalnego argumentu, aby wydatki tego samego rodzaju tylko w przedszkolach publicznych były traktowane jako wydatki tych placówek na realizację ich zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, nie były zaś za takie uznawane w odniesieniu do działań przedszkoli niepublicznych. Z powyższego wynika, że realizacja obsługi administracyjnej, księgowej, organizacyjnej przedszkola mieści się w określeniu »realizacja zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej« wyłącznie w odniesieniu do placówek publicznych” (uzasadnienie skargi, s. 15). Zdaniem Skarżącej, przepis art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 marca 2015 r., jest sprzeczny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem odmiennie traktuje podmioty znajdujące się w tej samej sytuacji.

Naruszenia art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP Skarżąca zaś upatruje w tym, że art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w zaskarżonym brzmieniu, znacznie ograniczył katalog wydatków, które mogły być finansowane dotacją oświatową. „Wprowadzenie przedmiotowego przepisu umożliwiło jednostkom samorządu terytorialnego kwestionowanie zasadności finansowania dotacją wydatków związanych z funkcjonowaniem placówki. Konsekwencją powyższego było przeznaczanie przez organy prowadzące własnych środków na finansowanie wydatków związanych z realizacją zadania własnego gminy, a w konsekwencji uszczuplenia ich majątku” (uzasadnienie skargi, s. 16).

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych skargą konstytucyjną unormowań niezbędne jest ustalenie, czy w niniejszej sprawie nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wymienionych w art. 59 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), skutkujących umorzeniem postępowania. Nadanie biegu skardze konstytucyjnej w wyniku wstępnego jej rozpoznania – które nastąpiło w niniejszej sprawie poprzez wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia o sygn. Ts 296/21 – nie jest bowiem wiążące dla składu rozpoznającego sprawę merytorycznie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 17 października 2017 r., sygn. SK 47/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 67; 6 grudnia 2017 r., sygn. SK 20/17, OTK ZU seria A/2017, poz. 81; 5 grudnia

2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU seria A/2018, poz. 76; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU seria A/2019, poz. 8 oraz 31 maja 2023 r., sygn. SK 138/20, OTK ZU seria A/2023, poz. 53).

Poddając skargę konstytucyjną w niniejszej sprawie analizie formalnoprawnej, przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż wzorcami kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną mogą być zasadniczo tylko te przepisy Konstytucji RP, które statuuja określone prawa lub wolności, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89 oraz 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75).

W niniejszej sprawie przepisem statuującym określone prawo Skarżącej – które w Jej ocenie zostało naruszone przez kwestionowane przepisy – jest art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten może występować związkowo z art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Skarżąca przywołała jednak obok tego głównego wzorca kontroli również art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (jako wzorce samodzielne).

Odnosząc się zatem do wzorca kontroli wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, zauważyć należy, że dopuszczalność przywoływania tego wzorca w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną była w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w literaturze przedmiotu wielokrotnie kwestionowana. W szczególności wskazywano, że przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi wzorzec mało wyraźny, o zamazanych konturach (tak: S. Wronkowska,

Klauzula państwa prawnego, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalasinski, Wrocław 2005, s. 22), i dlatego powinien być traktowany jako podstawa niesamodzielną i pośrednią praw podmiotowych jednostki, oraz że można go powoływać zasadniczo tylko wtedy, gdy zdaniem skarżącego nastąpiło naruszenie jednej ze szczegółowych zasad pochodnych wywodzonych z tego przepisu (zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30). Trybunał Konstytucyjny dopuszczał więc odwoływanie się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i (lub) wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym – wówczas przepis art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z przepisem określającym konkretne prawo skarżącego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2 oraz 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, *op. cit.*).

W skardze konstytucyjnej Skarżąca spełniła warunek dotyczący określenia, która z zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP została, w ocenie Skarżącej, naruszona – wskazała bowiem na zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżąca nie powiązała jednak tego wzorca kontroli z przepisem określającym Jej konkretne prawo konstytucyjne. Artykuł 2 Konstytucji RP został bowiem wskazany w *petitum* skargi jako wzorzec samodzielny. Skarżąca nie wykazała także – w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – że odwołanie się do zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP służy wzmocnieniu argumentacji dotyczącej naruszenia praw wynikających z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

W świetle powyższego uznać należy, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu

obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 marca 2015 r., z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Podobnie w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny zauważał, że przepis ten nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Jak podkreślił Sąd Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01, „(...) art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją »współstosowania« dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wskazujące, że prawo do równego traktowania przez władze publiczne, związane z konstytucyjną zasadą równości, może stanowić wzorzec kontroli przepisów kwestionowanych w trybie skargi konstytucyjnej jedynie w sytuacji, gdy zostaje ono odniesione do treści konkretnych chronionych konstytucyjnie praw, zostało powtórzone i potwierdzone także w innych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 26 września 2002 r., sygn. Ts 62/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 288; 23 stycznia 2002 r. i 30 października 2002 r., sygn. Ts 109/01, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 255 i 256; dnia 13 marca 2002 r., sygn. Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138).

W niniejszej sprawie Skarżąca nie powiązała przepisu art. 32 ust. 1 z Jej prawem podmiotowym. Dlatego też postępowanie w zakresie kontroli zgodności przepisu art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 marca 2015 r., z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP również podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zaskarżony przepis art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 marca 2015 r., mógłby zostać zatem poddany merytorycznej analizie wyłącznie pod kątem zgodności z art. 64 ust. 1 oraz 21 ust. 1 Konstytucji RP.

Przypomnieć jednak należy, iż Skarżąca zaskarżyła ów przepis w zakresie, w jakim pomija on możliwość finansowania dotacją oświatową wydatków bieżących, stanowiących zadania organu prowadzącego placówkę oświatową. Argumentacja skargi konstytucyjnej oparta zaś została na dwóch głównych założeniach. Po pierwsze, na porównaniu treści zaskarżonego art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 marca 2015 r., z treścią tego przepisu wprowadzoną ustawą nowelizującą z 2015 r. Zaskarżony przepis – co należy przypomnieć – w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 marca 2015 r. nie przewidywał bowiem możliwości finansowania dotacją oświatową wydatków bieżących, stanowiących zadania organu prowadzącego placówkę oświatową, zaś po zmianie dokonanej ustawą nowelizującą z 2015 r. taką możliwość już przewidywał. Po drugie, na przywołaniu tych orzeczeń sądów administracyjnych, które potwierdzają tezę, w myśl której już w 2014 r. wydatki na zadania organu prowadzącego przedszkole, mieszczące się w pojęciu wydatków pośrednich, były objęte zakresem

przedmiotowym dotacji oświatowej. Zaznaczyć jednak należy, że orzeczenia te nie ukształtowały jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych.

Sposób określenia przedmiotu kontroli oraz analiza argumentów podniesionych na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją wskazuje, że Skarżąca kwestionuje brak unormowania pewnej materii, tj. uznaje zaskarżoną regulację za niepełną, z uwagi na niedookreślenie przez ustawodawcę, w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 marca 2015 r., kryteriów wydatkowania dotacji oświatowej.

Ustalenia wymaga zatem, czy skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie nie zmierza do skontrolowania zaniechania prawodawczego, niepodlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wskazać należy, iż Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechanie prawodawcze, określane również jako zaniechanie legislacyjne lub ustawodawcze, które nie podlega jego kognicji, oraz pominięcie prawodawcze (przyjęcie przez ustawodawcę uregulowania niepełnego), określane również jako pominięcie legislacyjne lub ustawowe, które może być przedmiotem badania przez Trybunał. Zaniechanie prawodawcze polega na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych, czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji, gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 3 oraz przywołane tam orzecznictwo).

W postanowieniu z dnia 5 grudnia 2018 r. o sygn. SK 25/17 Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż „[p]ominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (...). Bywa, że granica między zaniechaniem a pomięciem prawodawczym nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie TK wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. Pierwszym jest *ratio legis* kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (...). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. Drugie kryterium Trybunał wskazał w szczególności w postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30), stwierdzając, że »odróżnienie *zaniechania ustawodawczego* od *regulacji fragmentarycznej i niepełnej* uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem«. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (...). Trzecim kryterium jest źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii; nakaz ten powinien wynikać z Konstytucji” (OTK ZU seria A/2018, poz. 76).

W orzecznictwie trybunalskim jednocześnie wielokrotnie podkreślano, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. „[P]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...). Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych. Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga (...) wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. (...) Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123, zob. też – orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

Rozważania, czy w istocie zaskarżony w *petitum* skargi przepis zawiera pominięcie prawodawcze z punktu widzenia przywołanych przez Skarżącą

wzorców konstytucyjnych (naruszenia prawa własności), czy też jest zaniechaniem ustawodawczym należy rozpocząć od zbadania *ratio legis* owego przepisu, obowiązującego w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 marca 2015 r.

Wskazać zatem należy, że przepis art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w owym brzmieniu, został wprowadzony ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2013 r., poz. 827; dalej: ustawa nowelizująca z 2013 r.). W uzasadnieniu projektu owej ustawy wskazano, iż „[z]miana art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty polega na zdefiniowaniu wydatków, które mogą być pokrywane z dotacji. Środki z dotacji mogą być przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności powyższych: szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego oraz na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Dotacja nie może być wykorzystana na pokrycie wydatków związanych z inwestycjami i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.” (Sejm RP VII kadencji, druk nr 1312). Katalog wydatków, jakie mogą zostać sfinansowane z dotacji oświatowej, został więc wówczas wyraźnie określony przez ustawodawcę i obejmował wydatki bieżące służące realizacji zadań szkoły lub przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki

społecznej, nie obejmował zaś wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego daną placówkę.

Możliwość objęcia dotacją oświatową wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego szkołę lub przedszkole została zaś jednoznacznie przewidziana w art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, zmienionym dopiero ustawą nowelizującą z 2015 r. Jednocześnie ustawodawca, w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2015 r., wskazał, iż „(...) proponowana zmiana brzmienia ma charakter doprecyzowujący, potwierdzając (zgodnie z dotychczasową praktyką w interpretacji tego przepisu), że w ramach wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, które mogą być pokrywane z dotacji, można uwzględniać również wydatki związane z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty;” (Sejm RP VII kadencji, druk nr 2957). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym pojawiały się bowiem rozbieżności związane z faktycznym ustaleniem, co jest wydatkiem mieszczącym się w zakresie dotacji oświatowej.

Odnotować należy, że po zmianie, wprowadzonej ustawą nowelizującą z 2015 r., w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska, co do charakteru dokonanych zmian. Zwrócił na to szczególną uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2020 r. o sygn. I GSK 632/20, wydanym w sprawie Skarżącej. Otóż, NSA podkreślił, iż niektóre sądy administracyjne wyrażały pogląd o doprecyzującym charakterze zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą z 2015 r. Przeważający jednak, i znajdujący odzwierciedlenie w najnowszym orzecznictwie, jest pogląd, że, „analizowany przepis ma charakter materialno-prawny, reguluje bowiem uprawnienia podmiotu otrzymującego dotację poprzez dookreślenie, na jakie cele dotacja może być wykorzystana. Zmiany

wprowadzone przez ustawodawcę są daleko idące, ponieważ katalog wydatków, które można sfinansować z dotacji zmienia się w sposób istotny w zależności od wersji przepisu. Przy tak daleko idących zmianach trudno zaakceptować pogląd o tym, że zmiany służyły wyłącznie doprecyzowaniu regulacji. Ponieważ przepis ma charakter materialnoprawny, to jego interpretacja decyduje o prawach i obowiązkach podmiotu pozostającego w stosunku administracyjnoprawnym” (uzasadnienie wyroku NSA, s. 12; zob. też orzecznictwo sądownoadministracyjne tam przywołane).

Przytoczone powyżej uwagi wskazują zatem, iż prawodawca – określając w art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 r. do 30 marca 2015 r., katalog wydatków, jakie mogą być finansowane dotacją oświatową – świadomie nie przewidział w tym katalogu wydatków bieżących stanowiących zadania organu prowadzącego placówkę oświatową. Zmiana dokonana ustawą nowelizującą z 2015 r. – jak słusznie zauważył NSA – nie miała zaś charakteru jedynie uściślającego, ale zmieniła zakres przedmiotowej dotacji oświatowej, która objęła wydatki bezpośrednie i pośrednie. Zauważyć przy tym należy, że problemy interpretacyjne spowodowane zostały m.in. użyciem przez prawodawcę, w uzasadnieniu ustawy nowelizującej z 2015 r., określenia, że zmiany mają charakter „doprecyzowujący”. Podkreślenia wymaga jednakże fakt, iż słowo „doprecyzowujący” zostało użyte w uzasadnieniu tej nowelizacji ponad 20 razy (zwrócił na to również uwagę Sejm RP w stanowisku przekazanym Trybunałowi Konstytucyjnemu w niniejszej sprawie w dniu 25 maja 2023 r.). Gdyby zaś ustawodawca chciał, aby zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z 2015 r. miały charakter doprecyzowujący w stosunku do art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, przewidziałby to wprost w przepisach owej ustawy nowelizującej, poprzez wprowadzenie przepisu intertemporalnego, stanowiącego, że należy stosować przepis art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty w nowym brzmieniu również do stosunków prawnych

powstałych przed nowelizacją. Żaden z przepisów ustawy nowelizującej – pomimo że owa ustawa zawiera regulacje intertemporalne – nie przewidywał jednak możliwości rozliczenia dotacji oświatowej z 2014 r. w oparciu o zasady wprowadzone nowelizacją z 2015 r. Wynika z tego, że świadomą intencją ustawodawcy było rozszerzenie katalogu wydatków, które mogą być pokryte z dotacji oświatowej, ale dopiero od 30 marca 2015 r.

Należy także podnieść, że nie istnieje konstytucyjny nakaz ukształtowania zaskarżonego przepisu tak jak żąda Skarżąca. Brak prawa do dotacji o określonej treści nie może być bowiem oceniony z punktu widzenia naruszenia konstytucyjnego prawa własności, w szczególności z tego powodu, że dotacja jest świadczeniem publicznym, które podlega szczególnym zasadom wydatkowania i rozliczania.

Analiza zarzutów i argumentacji Skarżącej prowadzi więc do uznania, że Jej skarga jest swego rodzaju „postulatem” o takie ukształtowanie ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. do 30 marca 2015 r., aby Skarżąca mogła obecnie rozliczyć zakwestionowane przez organy orzekające w Jej sprawie wydatki jako mieszczące się w zakresie dotacji oświatowej.

Uwzględniając zatem całokształt przedstawionych powyżej okoliczności, należy stwierdzić, że istotą sformułowanego w skardze konstytucyjnej zarzutu jest – w rzeczywistości – żądanie uzupełnienia kwestionowanego przepisu według koncepcji Skarżącej, to jest rozszerzenie zakresu przedmiotowego dotacji oświatowej z 2014 r., ponieważ był – zdaniem Skarżącej – zbyt wąski.

Zatem w niniejszej sprawie zarzut dotyczy zaniechania prawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Postępowanie w niniejszej sprawie podlega więc umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Mernala
Zastępca Prokuratora Generalnego