

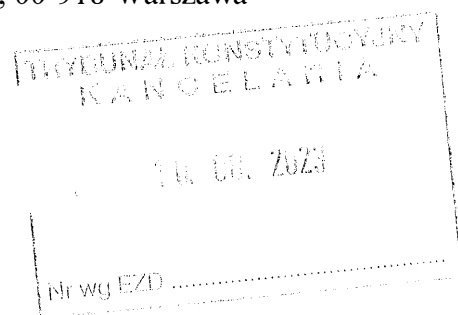
Kancelaria Adwokacka Adwokat Beata Patoleta
ul. Tadeusza Boya – Żeleńskiego 6 / 27, 00 - 621 Warszawa, tel.: 22 633 06 10
www.lexedu.pl email: lexedu@lexedu.pl

Warszawa, 7 sierpnia 2023 roku

Trybunał Konstytucyjny

Al. J. Ch. Szucha 12a, 00-918 Warszawa

Skarżący: J W



reprezentowana przez:

adwokat Beatę Patoletę

nr wpisu WAW/Adw/7478

(adres do korespondencji w nagłówku pisma)

Sygn. akt SK 66/22

REPLIKA NA STANOWISKO PROKURATORA GENERALNEGO

Działając w imieniu i na rzecz J W , w oparciu o pełnomocnictwo, którego odpis znajduje się w aktach sprawy, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie, wnoszę replikę na stanowisko Prokuratora Generalnego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że pozornie obszerne stanowisko wyrażone przez Prokuratora Generalnego stanowi w przeważającej części streszczenie uzasadnienia skargi oraz powołanie treści przepisów powołanych w skardze, a także stanowi polemikę ze stanowiskiem Skarżącej. Jednocześnie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania, bowiem w jego ocenie wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Nie można jednak pomijać, że postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego skardze nadano dalszy bieg, dlatego w ocenie Trybunału wydanie orzeczenia jest dopuszczalne, w przeciwnym razie postępowanie zostałoby zakończone.

Skarżąca zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia 31 marca 2015 roku i stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją RP w zakresie, w jakim przepis nie zezwalał na wydatkowanie dotacją oświatową wydatków bieżących stanowiących zadania organu prowadzącego.

Kluczową kwestią dla rozpoznania przedmiotowej sprawy była wykładnia przepisu art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia 31 marca 2015 roku. Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że ustawodawca celowo nie przewidział możliwości finansowania z dotacji oświatowej dla przedszkoli niepublicznych wydatków organu prowadzącego.

Prokurator Generalny nie zważył jednak, że nowelizacjom art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, który ostatecznie z dniem 1 stycznia 2018 roku zastąpiono art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, nadawano w judykaturze niejednoznaczne skutki w aspekcie międzyczasowym. Mimo, że za każdym razem w motywach projektów nowelizacji podkreślano zamiar doprecyzowania obowiązujących przepisów z uwzględnieniem danych wynikających z praktyki, judykatura sądów administracyjnych doprowadziła do ciągle nierozstrzygniętego i bardzo poważnie obciążającego finansowo beneficjentów dotacji sporu o to, czy zmiana przepisów ma charakter jedynie quasi-wykładni autentycznej przepisów dotychczasowych, czy też stanowi rzeczywiste przekształcenie stosunku dotacyjnego.

W skardze konstytucyjnej Strona zaprezentowała różne stanowiska sądów administracyjnych. Część orzecznictwa opowiada się za brakiem merytorycznej zmiany przepisów, które zostały jedynie doprecyzowane w sposób pozwalający uznać nowelizacje za rodzaj „wykładni autentycznej” przepisów w dotychczasowym brzmieniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19.01.2017 r., II GSK 1355/15, LEX nr 2232495; z 23.05.2017 r., II GSK 2647/15, LEX nr 2345819). Zostały również wydane wyroki, w których Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się za tezą, że zmiany mają charakter zasadniczy i merytoryczny, powodując konieczność rozgraniczenia skutków zmiany prawa w czasie zgodnie z regułami stosowania przepisów aktualnych w dacie pobrania i wydatkowania dotacji (*tempus regit actum*) (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.06.2017 r., II GSK 2819/15, LEX nr 2326469; z 2.04.2019 r., I GSK 1185/18, LEX nr 2655672).

Należy zgodzić się w pełni z poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia stycznia 2017 roku, wydanym w sprawie , w którym wskazano, że „Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko skarżącej, zgodnie z którym ww. nowelizacji art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty należy przypisać charakter doprecyzowujący. Za poglądem tym przemawia między innymi treść uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r. (pub.Lex) gdzie wskazano, że "zmiana art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty polega na zdefiniowaniu wydatków, które mogą być pokrywane z dotacji." Analogiczne stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 26 lutego 2016 r., sygn. akt II GSK 2197/14 (publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Kolejna zmiana art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty została dokonana ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 357). Zgodnie z tą nowelą, w przykładowym wyliczeniu wydatków bieżących szkół, które mogą być pokrywane z dotacji, obok wynagrodzenia osoby fizycznej prowadzącej szkołę i pełniącej odpowiednio funkcję dyrektora szkoły, wymieniono sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7. Do zadań organu prowadzącego zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty należy między innymi zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki oraz zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego również druga z przywołanych nowelizacji art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty ma charakter doprecyzowujący określenia wydatków, które mogą być pokrywane z dotacji ujętej w ust. 1a -3b. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (Druk nr 2957, publ.: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7>, str. 83) gdzie zapisano, że "art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d 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".

Wobec powyższego wydatki poniesione na zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły poniesione przez organ prowadzący szkołę należy zaliczyć do wydatków bieżących szkoły przeznaczonych na realizację jej zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, w rozumieniu art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty również w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2014 r.”.

W uzasadnieniu projektu kolejnej zmiany przepisów, która miała miejsce w 2014 roku, wskazano odnośnie zaskarżonego przepisu „**art. 90 ust. 3d – 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**”.

Nie może ujść uwadze Trybunału Konstytucyjnego, że uzasadniając projekt Sejm wskazał, że zmiana ma doprecyzowujący charakter – zgodnie z dotychczasową praktyką interpretacji przepisu. Jednak jego konstrukcja spowodowała, że sądy, które interpretują normę, dokonują takiej interpretacji, która odmawia prawa do pokrywania dotacją wydatków na zadania przypisane ustawą organom prowadzącym. Powyższe dowodzi, że przepis ma błędną konstrukcję, naruszającą wskazane w Skardze zasady.

W zakresie nowelizacji opinię wydał również Prokurator Generalny w dniu 12 grudnia 2014 roku, w której nie ustosunkował się do proponowanej zmiany przepisu oraz nie podniósł, że dotychczasowa wykładnia przepisu nie uwzględniała możliwości finansowania z dotacji oświatowej wydatków organu prowadzącego.

Powyższe orzeczenia wskazują jednoznacznie (czego nie dostrzega w swoim stanowisku ani Sejm RP, ani Prokurator Generalny), że Sądy nie podjęły nawet próby usunięcia rozbieżności, a sama norma skonstruowana jest wadliwie, skoro tak odczytywana jest przez organy uprawnione do jej interpretacji. Brak woli usunięcia ewidentnych rozbieżności należy zatem odczytywać jako potwierdzenie, że nie jest to możliwe w trybie orzecznictwym.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunatu Konstytucyjnego, prawna regulacja dotowania szkolnictwa niepublicznego powinna obejmować pełną (wyczerpującą) listę konkretnych, samodzielnych i możliwych do wyegzekwowania „wymogów” („przesłanek”, „podstaw”, „kryteriów”) uzyskania dotacji, tzn. zarówno czynników merytorycznych, jak i reguł proceduralnych (wszystkich okoliczności decydujących o przyznaniu lub nieprzyznaniu finansowania). Ramy merytoryczne swobody ustawodawcy wyznaczają zasady Konstytucji, a zwłaszcza: powszechnego dostępu do edukacji oraz równości (por. wyrok TK z 10.12.2013 r., K 16/13, OTK-ZU 2013/9/ A, poz. 135). Mimo, że przedszkola w świetle Konstytucji nie stanowią instytucji, przy udziale których bezpośrednio realizowane jest konstytucyjne prawo do nauki, to jednak niewątpliwie realizacja prawa obywateli i instytucji do zakładania szkół

(w szerokim znaczeniu również przedszkoli) i uzyskiwania dofinansowania ich działalności ze środków publicznych na zasadach określonych w ustawie zgodnie z art. 70 ust. 3 Konstytucji musi powodować, że regulacja prawna dotycząca udziału środków publicznych w dofinansowaniu tego rodzaju działalności (społecznie korzystnej i stanowiącej zgodnie z Konstytucją realizację co najmniej prawa rodziny do szczególnej pomocy państwa, wynikającą z art. 71 Konstytucji) z punktu widzenia podmiotów niebędących jednostkami samorządu terytorialnego, prowadzących przedszkola spełniające określone wymagania prawne. Regulacje prawne udzielania dofinansowania powinny być niearbitralne i przewidywalne dla zainteresowanych.

W związku z powyższym należy dojść do wniosku, że przepis art. 90 ust. 3 d ustawy o systemie oświaty podlega ocenie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad: zaufania do państwa i prawa oraz dobrej legislacji (art. 2 Konstytucji). Zgodnie z judykaturą zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przestanków działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (por. wyrok TK z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK-ZU 2000/5, poz. 138). Ich realizacja nie jest jednak możliwa, gdy ustawodawca nie respektuje w procesie prawodawczym zasad przyzwoitej legislacji, wywodzonych z zasady państwa „prawnego” na podstawie art. 2 Konstytucji. Jedną z kluczowych zasad, o jakich mowa, jest zasada określoności przepisów prawa, zgodnie z którą każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Przepisy prawne powinny być jasne i zrozumiałe dla ich adresatów, nie budząc u nich wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków.

Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada ta „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe

unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 27/00). Składową zasady państwa prawnego jest pewność prawa, czyli taki zespół cech przysługujących prawu, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego P 3/00).

Przenosząc powyższe rozważania teoretyczne na kanwę niniejszej sprawy wskazać należy, że zgodnie z art. 70 Konstytucji RP każdy obywatel ma zapewnione prawo do nauki. Obowiązek ten jest zazwyczaj realizowany w różnego rodzaju placówkach oświatowych, a przede wszystkim w szkołach oraz przedszkolach. Prowadzenie placówek oświatowych jest zadaniem publicznym jednostek samorządu terytorialnego. Zadanie publiczne można zdefiniować jako „każde działanie administracji, które realizuje ona na podstawie ustaw”. Według art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych. Oznacza to, że realizuje zadania, które mają swoje odzwierciedlenie w prawie a także, iż jednostki samorządu działają dla dobra publicznego.

Prawo oświatowe dopuszcza również 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. Przeznaczeniem środków z dotacji winno być finansowanie wszystkich wydatków bieżących szkoły lub placówki ponoszonych w celu realizacji zadań tej szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Należy przy tym wskazać, że przepisy ustawy o systemie oświaty nie definiowały zwrotu „zadania szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki,

w tym profilaktyki społecznej”, w stanie prawnym w 2014 roku nie wskazywały też bliżej, co należy rozumieć przez określenie "wydatki bieżące szkoły lub placówki”.

Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego, przez które należy rozumieć zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej realizowane są między innymi w placówkach oświatowych. Warunkiem koniecznym dla prawidłowego funkcjonowania placówek jest zatrudnienie nie tylko nauczycieli, ale także księgowych, pracowników sekretariatów, osób sprząających, dozorców, jak również ponoszenie wydatków na remonty oraz na zakup sprzętu i materiałów niezbędnych dla funkcjonowania przedszkola jako placówki oświatowej w tym również piachu do piaskownicy. Praca wymienionych osób, chociaż wprost nie polega na nauczaniu, wychowywaniu lub otaczaniu dzieci opieką, jest koniecznym elementem realizacji zadań przedszkoli w wymienionych obszarach. Nie sposób bowiem byłoby uznać, że przedszkole realizuje zadania z zakresu edukacji, wychowania i opieki, gdyby wprawdzie nauczało, ale nie dokumentowało tego procesu, nie naliczało i nie wypłacało nauczycielom pensji, nie zapewniało bezpieczeństwa, porządku, czystości i higieny w pomieszczeniach przedszkola i na przynależnym do niego terenie, z którego korzystają dzieci, jak plac zabaw, teren zielony przedszkola, alejki (chodniki) prowadzące do przedszkola czy też nie wymieniałoby pisaku w piaskownicy. Bez poniesienia powyższych kosztów placówka nie mogłaby realizować jakiegokolwiek z funkcji. Gdyby bowiem przykładowo teren wokół placówki nie był należycie uprzątnięty i zadbane, korzystanie z niego narażałoby dzieci na utratę życia lub zdrowia. Również bez obsługi księgowej i należytego dysponowania środkami, placówka nie mogłaby sprawować opieki nad dziećmi.

Bezsprzecznie należy zatem stwierdzić, że 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. Nie można pomijać, że wydatki przeznaczone na należyte przygotowanie i utrzymanie placówki są niezbędne dla jej funkcjonowania oraz zapewnienia uczniom odpowiednich warunków. Bezzasadne jest zatem dokonywanie sztucznego rozróżnienia na wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem placówki, które można pokryć z dotacji oraz wydatki, których sfinansować dotacją nie można, mimo że mają one ten sam cel.

Artykuł 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty wskazuje, że dotacja przysługuje „w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej” i ogranicza do ponoszenia tylko wydatków bieżących, co wydaje się nieprzypadkowe. U podstaw decyzji ustawodawcy stanowiącego ustawę oświatową legło zatem - typowe dla dotacji podmiotowych - założenie, że działalność oświatowa, jako mająca charakter niegospodarczy, jest z założenia deficytowa i aby była prowadzona, wymaga wsparcia ze środków publicznych. Przyznanie dotacji następuje więc nie ze względu na doraźne zaspokojenie potrzeb finansowych podmiotu, ale aby systematycznie wyrównać bilans przychodów i kosztów działalności. Stosowanie podziału wydatków ściśle związanych z prawidłowym funkcjonowaniem placówki, należy uznać za bezzasadne.

Podsumowując podkreślić należy, że znowelizowany przepis nadal wiąże dotacje z dofinansowaniem realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, ale odnosi je do enumeratywnie wyliczonych wydatków bieżących, które mogą być wykorzystane na konkretne cele w nim wymienione. Wzmacnia to także wyrażony już wyżej pogląd, że dotacja oświatowa jest dotacją o charakterze mieszanym (podmiotowo-celowym), gdyż udziela się jej jednostkom spoza sektora finansów publicznych na dofinansowanie ich bieżącej działalności statutowej, ale również z przeznaczeniem na wydatki bieżące w tym zadania organu prowadzącego.

Sądy administracyjne rozpoznające inny spór między tymi samymi stronami muszą przyjmować, że dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak przyjęto we wcześniejszym prawomocnym wyroku. Stanowisko przeciwne, uznające możliwość czynienia przez organy administracji publicznej ustaleń sprzecznych z treścią prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz legalizmu. Kontrola administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne, która prowadziła do wydawania sprzecznych rozstrzygnięć w podobnych sprawach dotyczących tego samego podmiotu naruszałaby również art. 1 i art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 października 2016 roku, II GSK 262/15; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 września 2016 roku, I FSK 328/15). W związku z tym w takich przypadkach rezultat wykładni przepisów powinien być nie tylko zbliżony, ale wręcz taki sam. Wynika to nie tylko z potrzeby zachowania jednolitości orzecznictwa sądowego, lecz przede wszystkim z art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Dlatego też, w ocenie Skarżącego art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od dnia 01 stycznia 2014 roku do dnia 31 marca 2015 roku jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP, bowiem narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności wynikającą z niej zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa.

Zaskarżony przepis narusza również wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Komentowany przepis wymaga zachowania równości na płaszczyźnie stanowienia prawa (równość wobec prawa) oraz na płaszczyźnie stosowania prawa. Cytowana powyżej formuła, nakazująca takie samo traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji oraz odmienne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji odmiennej, adresowana jest przede wszystkim do prawodawcy. To on, tworząc normy generalno-abstrakcyjne, powinien brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści w zależności od wskazanych powyżej sytuacji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego SK 32/02). Równe traktowanie osób wymaga, by organy stosujące prawo dokonywały konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych w normy konkretno-indywidualne bez nieuzasadnionego różnicowania. Innymi słowy, by nie traktowały odmiennie osób ze względu na takie ich cechy, które nie są prawnie relewantne.

Podmiotem prawa do równego traktowania jest każda osoba fizyczna i prawna. Przedmiotem prawa jest wskazane powyżej równe traktowanie. Podstawowymi uprawnieniami wynikającymi z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP są: prawo żądania stanowienia prawa o takiej samej treści względem wszystkich podmiotów podobnych oraz żądanie zaprzestania nieuzasadnionego różnicowania (Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, WKP 2019, LEX).

Jak wskazano powyżej, prowadzenie placówek oświatowych jest zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisami prawa oświatowego obecnie funkcjonują zarówno placówki publiczne, jak i niepubliczne. Placówki niepubliczne funkcjonują w oparciu o dotacje oświatowe, otrzymywane w okresie, którego dotyczy skarga na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz o wpłaty rodziców (czesne). Natomiast wyłącznym źródłem utrzymania placówek publicznych jest otrzymywana dotacja oświatowa. Zarówno placówki publiczne jak i niepubliczne realizują ten sam cel oświatowy jakim jest opieka, kształcenie, wychowanie i profilaktyka społeczna oraz ponoszą wydatki związane z należnym

przygotowaniem i utrzymaniem placówki.

Brak jest 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.

Sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości jest odmienne traktowanie dwóch podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji, dlatego też art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od dnia 01 stycznia 2014 roku do dnia 31 marca 2015 roku jest sprzeczny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zaskarżony art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia 31 marca 2015 roku narusza obejmowane konstytucyjną ochroną prawo do własności, wyrażone w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

Prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia przysługują każdemu, a zatem osobom fizycznym niezależnie od posiadanego obywatelstwa oraz osobom prawnym prawa prywatnego, w tym spółkom prawa handlowego i spółdzielniom mieszkaniowym (zob. TK SK 12/98, K 5/01, P 16/08). Własność i dziedziczenie to pojęcia o zastanym w cywilistyce znaczeniu, które zostały zdefiniowane w przepisach kodeksowych. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje jednak, że są to również pojęcia konstytucyjne, które mają autonomiczny charakter i znaczenie mogące odbiegać od tego nadanego im przez ustawodawcę. Jednocześnie jednak, definiując te pojęcia jako pojęcia konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie nawiązuje do ich cywilistycznego znaczenia. Przyjmuje bowiem, że prawo własności to konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim (zob. TK P 4/99, K 33/00, K 51/05, K 7/07).

Działalność placówek niepublicznych jest finansowana dotacją oświatową oraz własnymi środkami organu prowadzącego, mimo że prowadząc placówkę oświatową organ realizuje zadania własne jednostki samorządu terytorialnego.

Artykuł 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od dnia 01 stycznia 2014 roku do dnia 31 marca 2015 roku znacznie ogranicza katalog wydatków, które mogły być finansowane dotacją oświatową. Wprowadzenie przedmiotowego przepisu umożliwiło jednostkom samorządu terytorialnego kwestionowanie zasadności finansowania dotacją wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówki. Konsekwencją powyższego było przeznaczanie przez organy prowadzące własnych środków na finansowanie wydatków związanych z realizacją zadania własnych gminy, a w konsekwencji uszczuplenia ich majątku, bowiem przepis w takim brzmieniu był niejasny i niejednoznaczny co powoduje, że właściwie wydatkowane w ocenie osób prowadzących dotacje z przeznaczeniem na wydatki bieżące jest obecnie kwestionowane i żądany jest zwrot dotacji wraz z odsetkami nierzadko za osiem lat.

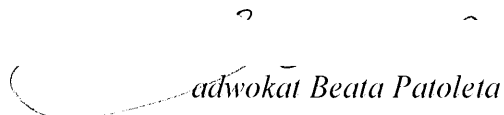
Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie; zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej; wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzanie sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych. Realizacja powyższych zadań jest immanentnie związana z celem oświatowym jakim jest kształcenie, wychowanie, opieka i profilaktyka społeczna.

Jak wskazywał artykuł 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty „organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność”, przy czym należy wskazać, iż zadania wymienione w pkt 1 do 4 art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty miały wyłącznie charakter przykładowy. Należy także zauważyć, że w ustawie o systemie oświaty **nigdy nie figurowało zastrzeżenie, że środków na finansowanie zadań z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty, obecnie z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, nie wolno poszukiwać w dotacji przyznanej na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty.** Przepis powyższy określał zatem zakres odpowiedzialności za działalność szkoły (w tym przypadku przedszkola), nie zaś mechanizm finansowania jej działalności. Oznacza to, że organ prowadzący odpowiada za wszelkie zobowiązania placówki, a zatem wszelkie zobowiązania cywilnoprawne związane z działalnością szkoły są w rzeczywistości zobowiązaniami jej organu prowadzącego, które powinny być finansowane dotacją.

Mając na względzie powyższe, dokonując definicji przez negację, wydatkiem bieżącym jest każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki z wyłączeniem wydatków uznawanych w doktrynie i orzecznictwie za niewątpliwie wydatki inwestycyjne, tj. wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, na zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Niewątpliwie zatem do wydatków bieżących należy zaliczyć wydatki związane z ponoszeniem kosztów osobowych i materiałowych, a także kosztów utrzymania (eksploatacji) obiektów własnych i korzystania z obiektów obcych. Nie miało to odzwierciedlenia w treści art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty, obowiązującym od dnia 01 stycznia 2014 roku do dnia 31 marca 2015 roku, dlatego nie każdy wydatek związany z prawidłowym funkcjonowaniem placówki oświatowej i pozwalający zapewnić cel oświatowy mógł być finansowany dotacją. Spowodowało to naruszenie prawa własności organów prowadzących jednostkę oświatową, bowiem wydatki, które powinny być finansowane dotacją, musiały być finansowane ze środków własnych organów prowadzących, co doprowadziło do uszczuplenia ich majątków.

Dlatego też należy bezsprzecznie stwierdzić, że przepis ten narusza prawo do własności gwarantowane przez art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, w całości podtrzymuję skargę konstytucyjną wniesioną w sprawie.


adwokat Beata Patoleta

Załączniki:

- 4 odpisy pisma.