

Kancelaria Adwokacka Adwokat Beata Patoleta

ul. Filtrowa 68 lok. 36, 02-057 Warszawa, tel.: (22) 824-35-98, fax.: (22) 822-13-45
www.lexedu.pl email: lexedu@lexedu.pl

ODPIS

Warszawa, 12 października 2021 roku

Trybunał Konstytucyjny

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

Wnioskodawca:

Powiat Moniecki

ul. Słowackiego 5A

19-100 Mońki

reprezentowany przez:

adwokat Beatę Patoletę

nr wpisu WAW/Adw/7478

(adres do korespondencji w nagłówku pisma)

**WNIOSEK O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI PRZEPISU PRAWA
Z AKTAMI NORMATYWNYMI WYŻSZEGO RZEDU**

Działając w imieniu i na rzecz Powiatu Monieckiego, na podstawie uchwały Rady Powiatu w Mońkach nr XXVI/184/21 z dnia 20 września 2021 roku oraz pełnomocnictwa, których odpisy przedkładałam w załączeniu, na podstawie art. 191 ust 1 pkt 3 Konstytucji RP, **wnoszę o stwierdzenie niezgodności przepisu § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz.U. 2010 nr 249 poz. 1659) z art. 2, 32 ust. 1, 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 oraz 167 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 12 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, w zakresie w jakim § 3 wyżej wskazanego Rozporządzenia wskazuje, że „wychowankiem” młodzieżowego ośrodka wychowawczego jest osoba nieletnia korzystająca z zakwaterowania w ośrodku.**

UZASADNIENIE

Wniosek o stwierdzenie niezgodności § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 z Konstytucją RP oraz ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich jest związany z prowadzeniem przez Powiat Moniecki młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz otrzymywaną na ten cel subwencją. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 26 sierpnia 2020 roku, wydanym w sprawie I GSK 1822/19 oddalił skargę kasacyjną Powiatu Monieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 maja 2019 roku, wydanego w sprawie V SA/Wa 372/19 w przedmiocie zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za rok 2011.

Postępowanie administracyjne w sprawie zakończyło się wydaniem przez Ministra Finansów decyzji z dnia 21 grudnia 2015 roku nr ST5.4750.590.2015.3.JAP, nakazującej Powiatowi Monieckiemu zwrot nienależnie pobranej w ocenie organu części kwoty subwencji oświatowej w wysokości 856.157,82 zł. Decyzja ta została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ocenie organu, a następnie Sądu Administracyjnego I i II instancji, Powiat Moniecki otrzymał oświatową subwencję ogólną za rok 2011 w zawyżonej wysokości, z uwagi na fakt uwzględnienia do kwoty subwencji wychowanków skierowanych do ośrodków wychowawczych prowadzonych przez Powiat Moniecki, którzy nie korzystali z zakwaterowania na dzień 30 września 2010 roku.

Kluczową kwestią dla rozpoznania przedmiotowej sprawy była wykładnia pojęcia „wychowanek”, a mianowicie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy pojęcie to winno się interpretować jako osobę skierowaną do młodzieżowego ośrodka wychowawczego i faktycznie w nim przebywającą, czy nieletniego, który został skierowany przez właściwego starostę do młodzieżowego ośrodka wychowawczego, bez względu na fakt faktycznego przybycia do ośrodka.

Nie ulega wątpliwości, że Powiat Moniecki był zobowiązany zapewnić miejsce w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym dla wszystkich skierowanych do niego wychowanków. Na miejsce, na które skierowany jest wychowanek, Powiat Moniecki nie mógł przyjąć żadnej innej osoby, ponosząc tym samym wszelkie związane z tym koszty. Należy zauważyć, iż w przypadku skierowania danego wychowanka do Młodzieżowego Ośrodka

Wychowawczego koszty z tym związane są takie same w okresie poprzedzającym przybycie przez tego wychowanka do ośrodka z kosztami, jakie są ponoszone od czasu, gdy wychowanek znajduje się już w ośrodku. Tym samym o zakwaterowaniu nie można mówić z momentem fizycznego przybycia wychowanka do Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego, a zatem §3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 w zakresie, w jakim ogranicza pojęcie wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych wyłącznie do tych, którzy fizycznie przebywają w tym ośrodku jest niezgodny z konstytucją. Oczywistym jest bowiem, że budżet Skarbu Państwa partycypuje w wydatkach ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania – wynika to *expressis verbis* z norm Konstytucji RP (art. 167 ust. 1). Realizacja zadań z zakresu oświaty i wychowania w omawianym przypadku nie następuje dopiero z chwilą fizycznego przybycia danego wychowanka do ośrodka, lecz już dużo wcześniej tj. z momentem wydania skierowania do Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego. Wówczas taki ośrodek „rezerwuje” miejsce dla tego konkretnego wychowanka, ponosi koszty utrzymania dla niego miejsca w ośrodku oraz związane z tym koszty osobowe. Nie sposób uznać, aby budżet Skarbu Państwa miał partycypować w kosztach dopiero od momentu przybycia wychowanka do ośrodka, gdyż przeczyłoby to zasadzie równości, a także zasadzie adekwatnego udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych z uwagi na realizowane zadania. Skoro zadanie realizowane jest od momentu wystawienia skierowania, to tym samym oczywistym jest, że także ustalenie subwencji oświatowej winno uwzględniać moment skierowania do ośrodka, a nie fizycznego przybycia do tego ośrodka.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając sprawę o sygn. akt: I GSK 1822/19 wskazał, że znaczenie pojęcia „wychowanek” określa § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz.U. 2010 nr 249 poz. 1659). Zgodnie z wskazanym przepisem podział części subwencji oświatowej, po odliczeniu 0,6 % rezerwy będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, następuje według algorytmu określonego w załączniku do rozporządzenia. W załączniku do cytowanego rozporządzenia waga P34 została określona w następujący sposób „P34 = 11,000 dla wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, którzy korzystają z zakwaterowania w tych ośrodkach”. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z normy

wynika jednoznacznie, że „wychowankiem” jest nieletni, korzystający z zakwaterowania, zatem faktycznie tam przebywający. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego brak jest podstaw do przyjęcia, że osoba skierowana przez starostę do młodzieżowego ośrodka wychowawczego, która do ośrodka się nie zgłosiła na dzień 30 września 2010 roku, jest „wychowankiem” takiego ośrodka. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że waga P34 może być stosowana jedynie w przypadku, gdy nieletni zgłosi się do młodzieżowego ośrodka wychowawczego i rozpocznie program terapeutyczny lub resocjalizacyjny. Przesądza o tym zwrot „zostali zakwaterowani”, toteż wykładnia pojęcia nie wymaga w ocenie Sądu dalszej analizy.

Naczelny Sąd Administracyjny w pisemnym uzasadnieniu wyroku z dnia 26 sierpnia 2020 roku nie odwołał się natomiast do żadnej innej normy prawnej wyższej rangi, normującej materię związaną z pojęciem „wychowanka”. Naczelny Sąd Administracyjny nie zważył, że treść §3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku jest sprzeczna z normami wyższego rzędu, a zatem narusza określoną w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP hierarchię norm prawnych. Należy wskazać, że rzetelna analiza stanu prawnego obowiązującego w 2010 i 2011 roku oraz jego racjonalnej wykładni musi prowadzić do konstatacji, że analogicznie jak w obecnie obowiązującym stanie prawnym, nieletni, wobec którego sąd rodzinny orzekł o umieszczeniu w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, staje się wychowankiem tego ośrodka z dniem otrzymania przez dyrektora ośrodka, za pośrednictwem poczty, skierowania nieletniego do ośrodka, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 81 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o postępowaniu w sprawach nieletnich. W rezultacie, również z tym dniem, w świetle regulacji art. 90 ust. 1a, ust. 2 i ust. 2a ustawy o systemie oświaty oraz wydanych w oparciu o tą ustawę, jak też ustawę o finansach publicznych aktów wykonawczych, dotyczących zasad otrzymywania dotacji oświatowych, należna powinna być na takiego wychowanka dotacja z budżetu powiatu.

Naczelny Sąd Administracyjny nie zwrócił również uwagi na to, że skoro określenie "wychowanek" nie zostało zdefiniowane w ustawie należało w pierwszej kolejności odwołać się do jego językowego znaczenia (jak słusznie wskazał m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 listopada 2016 roku, II GSK 692/15). Według Popularnego słownika języka polskiego PWN "wychowanek" to: 1.absolwent jakiejś szkoły; uczeń, 2. osoba wzięta na wychowanie przez kogoś, będąca pod czyjąś opieką (Popularny słownik języka polskiego, PWN 2003, s. 1152). Słowo "wychowanek" nie ma więc w języku polskim jednego

znaczenia. Mając jednak na uwadze kontekst prawny rozpoznawanej sprawy należało uznać, że "wychowanek" to osoba wzięta na wychowanie przez kogoś, będąca pod czyjąś opieką.

Jak wskazano powyżej, umieszczenie nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym następuje na podstawie orzeczenia sądu rodzinnego, który w przypadkach określonych w art. 12 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (t. j. Dz. U. z 2010 r., Nr 33, poz. 178), jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia nieletniemu jedynie opieki wychowawczej, może orzec umieszczenie nieletniego w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (art. 12 zdanie drugie). Z powołanego przepisu wynika zatem, że nieletni, wobec którego orzeczono umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, jest osobą wziętą na wychowanie, będącą pod opieką takiego ośrodka.

Ustalenie, że "wychowankiem" jest osoba wzięta na wychowanie, znajdująca się pod czyjąś opieką nie jest jednak wystarczające dla oceny zasadności prezentowanego stanowiska. Istotne w tej kwestii jest rozważenie, kiedy nieletni wobec którego sąd rodzinny orzekł umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, staje się "wychowankiem".

Również, kierując się treścią art. 3 pkt 11 ustawy o systemie oświaty należy uznać, że jeżeli uczniem jest osoba przyjęta do szkoły i która figuruje w księdze uczniów to wychowankiem jest osoba przyjęta do młodzieżowego ośrodka wychowawczego i wpisana do księgi wychowanków. Należy jednak zauważyć, że przyjęcie do szkoły nie jest równoznaczne z rozpoczęciem nauki. Uczeń, który został przyjęty do szkoły i wpisany, zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia MENiS z dnia 19 lutego 2002 r., do księgi uczniów, może, z różnych przyczyn, nie podjąć nauki w tej szkole. Analogicznie wychowanek przyjęty do młodzieżowego ośrodka wychowawczego i wpisany do księgi wychowanków (§ 5 ust. 3 rozporządzenia MENiS z dnia 19 lutego 2002 r.), może do tego ośrodka nie przybyć, a mimo to nie traci statutu „wychowanka”.

Nie można pomijać także, co traci z pola widzenia Naczelny Sąd Administracyjny, że sam fakt nierozpoczęcia korzystania z zakwaterowania w młodzieżowym ośrodku wychowawczym przez nieletniego do dnia 30 września danego roku nie oznacza, że nieletni nie stawi się w ośrodku po tej dacie. Wówczas jednak niemożliwe lub znacznie utrudnione byłoby uzyskanie środków na ten cel. Nie można przy tym pomijać, że rezerwacja miejsca w młodzieżowym ośrodku wychowawczym dla nieletniego wiąże się z koniecznością

poniesienia kosztów dla ośrodka.

Mając na uwadze powyższe, należy jednoznacznie stwierdzić, że treść § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, w zakresie w jakim wskazuje, że „wychowankiem” młodzieżowego ośrodka wychowawczego jest osoba zakwaterowana w ośrodku, jest sprzeczny z normami ustawowymi tj. przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 roku o postępowaniu w sprawach nieletnich, a przede wszystkim normami Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że powyższa regulacja (to jest § 3 rozporządzenia) jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten wyraża trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie.

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

nauki, wychowania, resocjalizacji i terapii, w tym warunki bezpiecznego pobytu (§ 6 ust. 1 rozporządzenia). Z kolei całodobowa placówka opiekuńczo-wychowawcza zapewnia nieletniemu wychowankowi tej placówki podczas pobytu w ośrodku pokrycie kosztów żywienia oraz zaopatrzenia nieletniego wychowanka w odzież, obuwie, środki czystości i środki higieny osobistej oraz leki, okulary, podręczniki i pomoce szkolne, a także kieszonkowe (§ 6 ust. 2 rozporządzenia). **Wymieniony zakres obowiązków ośrodka wobec wychowanka prowadzi do wniosku, że ośrodek przejmuje wykonywanie zadań, które składają się na wychowanie rozumiane jako całokształt zabiegów mających na celu ukształtowanie człowieka.**

Powiat Moniecki działał w pełnym zaufaniu do norm ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, wydanego w celu uszczegółowienia postanowień ustawowych. Działając w zaufaniu do działania władzy publicznej, Powiat Moniecki nie mógł przewidzieć, że treść przepisów § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, a *de facto* załącznika do rozporządzenia będzie determinowała wykładnię pojęcia „wychowanek” i to ten przepis będzie w przyszłości stanowił wyłączną podstawę rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie można również pomijać, że sposób interpretacji Powiatu Monieckiego jest zbieżny z orzeczeniami sądów administracyjnych. Za tożsamą wykładnię wykładnią pojęcia „wychowanek” opowiedziały się m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 18 stycznia 1988 r., sygn. akt III SA 964/87, z dnia 21 listopada 2017 roku, II GSK 2125/17, z dnia 10 listopada 2016 roku, II GSK 692/15.

Nie można pomijać także, że Minister Edukacji Narodowej na przestrzeni czasu odmiennie interpretował pojęcie „wychowanek”, na co również wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniach wyroków dotyczących tej materii. W piśmie Ministra Edukacji Narodowej z 25 maja 2012 roku skierowanym do Marszałka Sejmu RP, stanowiącym odpowiedź na interpelację poselską stwierdzono, że nieletniego skierowanego do młodzieżowego ośrodka wychowawczego w okresie rezerwacji dla niego miejsca należy traktować jak wychowanka tej placówki, na którego przysługuje dotacja.

Z kolei w piśmie z 28 czerwca 2016 r. nr 3791/2016 (dostępne na www.sejm.gov.pl), będącym odpowiedzią Ministra Edukacji Narodowej na interpelację w sprawie rozliczania subwencji

oświatowej przeznaczonej dla młodzieżowych ośrodków wychowawczych wyjaśnił, że: "Do 2012 r. MEN zajmował stanowisko, że ośrodek jest zobowiązany do rezerwowania przez określony czas miejsca dla nieletniego, mogącego w każdej chwili pojawić się w ośrodku, co pozwalało uznać zasadność subwencjonowania tego okresu. Problem ujmowania w SIO wychowanków niedoprowadzonych do MOW i MOS, a w konsekwencji naliczania dla nich wag przeliczeniowych w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla JST, został wskazany w raporcie specjalnego Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) z 2 lutego 2012 r. pt. Wątpliwości dotyczące zasad przyznawania dotacji niepublicznym placówkom resocjalizacyjnym. W raporcie potraktowano jako nieprawidłowość wykazywanie w SIO oraz przekazywanie subwencji/dotacji na nieletnich, którym wskazano miejsce w ośrodku, a nie zostali do niego doprowadzeni, co skutkowało odmiennym stanowiskiem MEN w kwestii wykazywania w SIO wychowanków, którym wskazano ośrodek, a którzy fizycznie nie zostali w nim umieszczeni. Stanowisko prezentowane po 2012 r. zostało poddane szczegółowej analizie, w związku z dużą liczbą interwencji ze strony środowiska placówek resocjalizacyjnych, organów prowadzących oraz parlamentarzystów." Również powyższe wskazuje, że pojęcie „wychowanek” zostało przez Powiat Moniecki zinterpretowane zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Dlatego też, w ocenie wnioskodawcy § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, 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.

Nadto należy podnieść, że § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 narusza wyrażoną w art. 32 ust. 1 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 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).

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 narusza konstytucyjną zasadę równości. Stosując wykładnię pojęcia „wychowanek” wynikającą z tego przepisu dojdzie do zróżnicowania pozycji młodzieżowych ośrodków wychowawczych do których zostali skierowani nieletni, w zależności od tego, czy stawili się w ośrodku do dnia 30 września 2010 roku (względnie czy do tego dnia zostali do ośrodka doprowadzeni przez właściwe służby). **Wobec treści § 3 przedmiotowego rozporządzenia, jedynie te młodzieżowe ośrodki wychowawcze, w których nieletni korzystali z zakwaterowania do dnia 30 września 2010 roku, miały prawo wskazać te osoby celem uzyskania na nie subwencji. Możliwości takiej nie miały natomiast ośrodki, do których co prawda skierowano nieletnich, celem podjęcia terapii, jednak do dnia 30 września 2010 roku nie zgłosili się oni do ośrodka, zatem nie korzystali z zakwaterowania w nim.** Należy uznać to bezsprzecznie za naruszenie zasady równości, bowiem młodzieżowe ośrodki wychowawcze nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji niestawiennictwa nieletniego do dnia 30 września, kiedy to są zobowiązane do podania liczby wychowanków, celem otrzymania subwencji oświatowej na te osoby. Możemy przecież z łatwością wyobrazić sobie taką sytuację, w której wychowanek Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego X zostanie do niego skierowany 15 września i stawi się w nim 25 września – wówczas bezsprzecznie zostałby uwzględniony w ramach §3 – wagi P34. Z drugiej strony wychowanek Młodzieżowego

Ośrodka Wychowawczego Y skierowany do niego także 15 września, stawiłby się w nim 1 października – biorąc pod uwagę interpretację Naczelnego Sądu Administracyjnego opartą wyłącznie na §3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, taki wychowanek nie powinien zostać uwzględniony przy określeniu części oświatowej subwencji ogólnej. Z pewnością taka interpretacja przeczy konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa, gdyż w jawny sposób krzywdzi jeden z podmiotów, znajdujący się w analogicznej sytuacji faktycznej oraz realizujący te same zadania.

Zważyć także należy, że mimo niestawiennictwa nieletniego, dany ośrodek wychowawczy pozostaje w gotowości na przyjęcie skierowanej do niego osoby, co również wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów. Jednocześnie ustawodawca w § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, zupełnie nie uwzględnił często spotykanej sytuacji, gdy nieletni stawiali się w młodzieżowym ośrodku wychowawczym po dniu 30 września. W takiej sytuacji, wobec braku dostatecznej rezerwy budżetowej na ten cel, powiat nie mógł otrzymać subwencji na te osoby, a koszty na ich utrzymanie musiały być ponoszone, gdy osoby te stawiły się w ośrodku.

Zaskarżony przepis jest również sprzeczny z art. 87 Konstytucji RP i wskazaną w nim hierarchią norm prawnych, jak również art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Należy podnieść, że treść § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, jest sprzeczny normą nadrzędną - art. 12 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz wydanym do tej ustawy rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii, bowiem sposób wykładni pojęcia „wychowanek” jest węższy niż znaczenie tego pojęcia wynikające z przepisów ustawowych.

Jak słusznie wskazuje P. Tuleja (Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, WKP 2019, LEX), charakterystyczną cechą ustawy jest jej szeroki zakres regulacji. Jest ona podstawowym aktem prawodawczym, za pomocą którego prowadzi się politykę państwa, reguluje sferę uprawnień i obowiązków jednostki oraz funkcjonowanie organów

władzy publicznej. Ustawa jest także aktem samoistnym – do jej wydania nie jest potrzebne dodatkowe konstytucyjne upoważnienie, choć Konstytucja niekiedy przewiduje obowiązek ustanowienia ustawy w określonej sprawie.

Ustawy są podstawowym środkiem prawnym urzeczywistniania norm konstytucyjnych, które na ogół – mimo przymiotu bezpośredniego stosowania – wymagają uszczegółowienia bądź rozwinięcia proceduralnego i instytucjonalnego. Nakaz stanowienia ustaw w celu wykonania dyspozycji norm konstytucyjnych bądź zagwarantowania skuteczności Konstytucji to tzw. pozytywny obowiązek ustawodawcy, który jest dla niego równie doniosły i tak samo wiążący jak zakaz stanowienia ustaw niezgodnych z Konstytucją. Ustawy, których treść bądź procedura uchwalenia budzą uzasadnione wątpliwości prawne i które zarazem formalnie obowiązują, gdyż w ich sprawie nie wydał orzeczenia sąd konstytucyjny ani nie zareagował stosowną nowelizacją ustawodawca, powinny być poddane wykładni w zgodzie z Konstytucją, a w ostateczności należy odmówić ich stosowania na mocy powszechnie akceptowanych w systemie prawa reguł kolizyjnych.

Rozporządzenia również należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Są to akty wykonawcze do ustaw. Wszystkie rozporządzenia, niezależnie od podmiotu, który je wydał, mają taką samą moc prawną i jako akty podustawowe muszą być zgodne z ustawami i innymi aktami powszechnie obowiązującymi o nadrzędnej mocy prawnej wobec ustaw. Jest to jednak akt niesamoistny, wydawany na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego.

Jak wskazano powyżej, ustawa jest podstawowym aktem normatywnym kształtującym politykę państwa, regulującą sferę uprawnień i obowiązków jednostki oraz funkcjonowanie organów władzy publicznej. Dlatego też, to w oparciu o przepisy rangi ustawowej należy dokonywać wykładni pojęć, które są podstawą przy wydawaniu orzeczeń. W niniejszej sprawie kwestie dotyczące nieletnich kierowanych do młodzieżowych ośrodków wychowawczych reguluje ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Zgodnie z ustawą oraz wydanym, w celu jej uszczegółowienia, rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii, „wychowankiem” **jest osoba nieletnia, skierowana** przez właściwego starostę do młodzieżowego ośrodka wychowawczego lub młodzieżowego ośrodka socjoterapii, wobec której sąd rodzinny zdecydował środek wychowawczy w postaci umieszczenia w ośrodku.

Nie może zatem dojść do sytuacji, w której rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, będące aktem o charakterze pomocniczym, zawiera regulację sprzeczną z przepisami, które kompleksowo regulują kwestie dotyczące „wychowanków” młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Tak wąska wykładnia pojęcia „wychowanek” jest niesprawiedliwa i powoduje znaczne obniżenie wysokości subwencji oświatowej, otrzymywanej na utrzymywanie młodzieżowych ośrodków wychowawczych, co obrazuje ilość skarg administracyjnych, wywołanych rozbieżnością w wykładni tego pojęcia.

Najbardziej istotną kwestią z punktu widzenia niniejszego wniosku jest hierarchia norm prawnych. W demokratycznym państwie prawnym nie może dojść do sytuacji, że rozporządzenie dotyczące podziału subwencji oświatowej będzie miało prymat nad ustawą, która całościowo reguluje tę kwestię.

Nie bez znaczenia z punktu widzenia niniejszej sprawy jest także treść art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi: *jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.*

Jak wskazuje M. Bogucka – Felczak „Artykuł 167 Konstytucji nie wskazuje wprost, że publiczne prawa do dochodów JST podlegają ochronie sądowej. **Nie oznacza to jednak, że poszukiwanie w tym przepisie podstaw prawnych dla tej ochrony jest nieuprawnione. Przeciwnie: przemawia za tym gwarancyjny dla samorządów charakter tej regulacji, zwłaszcza w związku z innymi przepisami Konstytucji**” (Monika Bogucka – Felczak, Sądowa ochrony prawa jednostek samorządu terytorialnego do dochodów, FK 2012/3/5-13).

W. Miemiec wskazuje, iż „artykuł 167 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę materialnoprawną dla konstytucyjnie zagwarantowanego samorządowi terytorialnemu roszczenia do państwa o przekazanie tych dochodów w wysokości adekwatnej do zadań (a więc umożliwiającej ich sfinansowanie). Biorąc pod uwagę status prawny stron, roszczenie samorządu należy określić jako publicznoprawne. Zatem może ono być dochodzone przede wszystkim przed sądem administracyjnym. Biorąc pod uwagę skutki prawne naruszenia obowiązku w tym zakresie przez funkcjonariusza państwowego, należy dopuścić także kognicję sądu powszechnego” (Wiesława Miemiec, Finanse samorządu terytorialnego w nowej

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, FK 1997/5/5-14).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż przepis art. 167 Konstytucji stanowi tym samym jedną z ważniejszych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, gwarantując im zasadę samodzielności finansowej (wyrok TK z dnia 26 września 2013 r., K 22/12). Przepis §3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, a dokładniej sposób określenia w ramach wagi P34 pojęcia „wychowanek Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego” pozostaje w sprzeczności z zasadą adekwatności środków finansowych wobec zadań realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. W ramach wagi P34 ograniczony pozostaje bowiem w sposób niczym nieuzasadniony krąg osób, które mogą zostać uznane za wychowanka Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego wyłącznie do tych osób, które przebywają w tym ośrodku. Przepisy ustawowe wskazują natomiast na rozbudowaną procedurę związaną z przyjęciem wychowanka do ośrodka, przede wszystkim jako wychowanka Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego definiują już osobę, która otrzymała do niego skierowanie. Tym samym pominięcie w naliczeniu części ogólnej subwencji oświatowej tych wychowanków, którzy otrzymali do ośrodka skierowanie, a na dzień 30 września nie byli w nim obecni narusza także zasadę adekwatności środków finansowych wobec zadań realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Nie ulega przecież żadnej wątpliwości, iż koszty na utrzymanie wychowanka młodzieżowego ośrodka wychowawczego są przez jednostkę samorządu terytorialnego ponoszone już od momentu skierowania tego wychowanka do ośrodka, a nie od momentu jego faktycznego przybycia do ośrodka. Konieczne jest bowiem utrzymanie pracowników, budynku, a ośrodek na miejsce wychowanka, który otrzymał już skierowanie nie może przyjąć innej osoby. Tym samym przepis §3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 w sposób niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP wyłącza spod otrzymania przez jednostki samorządu terytorialnego subwencji oświatowej na wychowanków, którzy otrzymali skierowanie do ośrodka, lecz nie przybyli do niego na dzień 30 września. Taki stan powoduje bowiem sytuację, w której subwencja oświatowa otrzymywana przez jednostkę samorządu terytorialnego nie koresponduje z zakresem realizowanych zadań, przede wszystkim naruszając zasadę adekwatności (odpowiedniości) środków finansowych przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresem realizowanych przez nie zadań. **Przepis § 3**

rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 stanowi jaskrawy przykład naruszenia zasady adekwatności w finansowaniu przez Skarb Państwa zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Jednostka samorządu terytorialnego ma pełne prawo oczekiwać otrzymania dochodów w wysokości gwarantującej prawidłową i pełną realizację zadań. Stan prawny, wynikający z powyżej opisanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku powoduje, że taki dochód nie jest jednostkom samorządu terytorialnego zagwarantowany.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że niezbędnym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 roku, w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011, bowiem przepis ten narusza szereg norm ustawy zasadniczej. Stosowanie wykładni w oparciu o ten przepis jest ponadto krzywdzące dla jednostek samorządu terytorialnego, bowiem warunkuje możliwość otrzymania subwencji w oparciu o przesłankę, na jaką jednostka samorządu terytorialnego nie ma wpływu. Przepis ten wprowadza błąd co do wykładni pojęcia „wychowanek”, co doprowadza do pokrzywdzenia podmiotów, takich jak Powiat Moniecki.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Załącznik:

- pełnomocnictwo;
- Uchwała Rady Powiatu w Mońkach z dnia 20 września 2021 roku nr XXVI/184/21.