



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 66/22
BAS-WAK-1744/22

Warszawa, 26 maja 2023 r.

1434

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J W z 6 grudnia 2021 r. (sygn. akt SK 66/22), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 12 września 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej J W z 6 grudnia 2021 r. (sygn. akt SK 66/22).

Przedmiotem kontroli jest art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o. lub ustawa o systemie oświaty) w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2015 r. „w zakresie, w jakim pomija możliwość finansowania dotacją oświatową wydatków bieżących, stanowiących zadania organu prowadzącego placówkę oświatową”.

2. Zaskarżony art. 90 ust. 3d pkt 1 u.s.o. ma następującą treść:

„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”.

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

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącej

1. Skarżąca prowadziła niepubliczne przedszkole, które w 2014 r. otrzymało dotację oświatową . Burmistrz miasta B (dalej: organ I instancji) wydał decyzję w sprawie określenia kwoty dotacji pobranej w 2014 r., która podlega zwrotowi w części wykorzystanej niezgodnie z jej przeznaczeniem. Organ I instancji określił kwotę 35.469,76 zł jako część dotacji wydatkowanej w sposób niezgodny z jej celem i zobowiązał skarżącą do jej zwrotu. Od tej decyzji skarżąca wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z (dalej: SKO), które decyzją z czerwca 2019 r. (nr SKO 1378/18) uchyliło zaskarżoną decyzję organu I instancji w całości oraz orzekło o określeniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości zł wraz z odsetkami liczonymi jak od zaległości podatkowych od grudnia 2014 r.

Skarżąca zaskarżyła powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L , który wyrokiem z listopada 2019 r. (sygn. akt) uwzględnił skargę na decyzję organu odwoławczego i uchylił to rozstrzygnięcie w całości. Od wyroku sądu I instancji SKO wniosło skargę kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z lipca 2020 r. (sygn. akt) uchylił wyrok WSA w L i przekazał sprawę sądowi administracyjnemu pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Następnie WSA w L wyrokiem z stycznia 2021 r. (sygn. akt) oddalił skargę skarżącej na decyzję SKO w Z . Wyrok sądu I instancji został zaskarżony skargą kasacyjną skarżącej. Skarga ta została oddalona w całości przez Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok NSA z lipca 2021 r., sygn. akt).

NSA ustalił, że przedmiot sporu stanowi kwalifikacja wydatków poniesionych przez skarżącą w kwocie zł. Zdaniem skarżącej, kwestionowany przepis pozwalał jej na wydatkowanie środków z dotacji oświatowej na zakup: kosy spalinowej, 12 sztuk rolet, fartucha, ochraniaczy, tablicy informacyjnej bhp, drabiny, wkrętarki akumulatorowej, parownicy z dyszą do okien, a także zakup usług (np. księgowych, kursu doskonalącego protokołowanie zebrań Rady Pedagogicznej, badań wstępnych pracowników, itd.). Z kolei organ I instancji oraz SKO stanęły na stanowisku, że są to wydatki organu prowadzącego przedszkole i nie są bezpośrednio związane

z celem edukacyjnym, tj. kształceniem, wychowaniem, opieką, w tym profilaktyką społeczną (dalej: wydatki bezpośrednie). Innymi słowy, wydatki te nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 90 ust. 3d u.s.o. Wydatki te mogły zostać sfinansowane z dotacji, ale dopiero w stanie prawnym ukształtowanym 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 z 2015 r.). Nowelizacja ta weszła w życie 31 marca 2015 r. (zob. art. 90 ust. 3d pkt 1 lit. b u.s.o.). W następstwie wprowadzonych zmian dotacja oświatowa dla niepublicznych przedszkoli mogła zostać przeznaczona również na pokrycie wydatków organu prowadzącego, które bądź to służą zapewnieniu należytej obsługi administracyjnej, bądź też zapewnieniu warunków bezpiecznego działania przedszkola (dalej: wydatki pośrednie).

W toku postępowania przed sądami administracyjnymi skarżąca podnosiła, że brzmienie zaskarżonego przepisu budziło rozbieżności interpretacyjne. Wobec tego ustawodawca dokonał nowelizacji i rozszerzył zakres wydatków, obejmując nimi również koszty pośrednie organu prowadzącego. Rozpatrując zarzut błędnej wykładni, NSA przyjął, że zmiana normatywna miała charakter merytoryczny i nie wywoływała skutku *ex nunc*, bowiem działała wyłącznie prospektywnie. Wyzaczyła ona zakres przedmiotowy dotacji oświatowej w 2015 r. (tak wyroki NSA z: 5 września 2018 r., sygn. akt I GSK 2583/18; 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt I GSK 12/19; 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1771/18; 6 grudnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1505/18; 30 stycznia 2020 r., sygn. akt I GSK 278/18). Przynajmniej zaś nowelizując art. 90 ust. 3c u.s.o. ustawodawca nie doprecyzował (nie zmienił) zakresu przedmiotowego dotacji oświatowej w 2014 r. (takie stanowisko było reprezentowane m.in. przez NSA w wyrokach z: 26 lutego 2016 r., sygn. akt II GSK 2197/14 i 19 stycznia 2017 r., sygn. akt II GSK 1355/15). W uzasadnieniu wyroku NSA z 18 sierpnia 2021 r., sygn. akt I GSK 2101/18 podniesiono, że: „Są to zmiany daleko idące, ponieważ katalog wydatków, które można sfinansować z dotacji zmienia się w sposób istotny w zależności od wersji przepisu. Skoro zaś przepis ma charakter materialnoprawny, to jego interpretacja decyduje o prawach i obowiązkach podmiotu pozostającego w stosunku administracyjnoprawnym”. Skład orzekający NSA stanął na stanowisku, że w 2014 r. dotacja nie była przeznaczona na rekompensowanie wszelkiej działalności przedszkola, ale jedynie wydatków, które pozostają w bezpośrednim związku z celem określonym w art. 90 ust. 3d u.s.o. Z kolei „[...] finansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art.

5 ust. 7 u.f.p. [chodzi o u.s.o. – uwaga własna], wymienia dopiero nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 20 lutego 2015 r. Nie ma ona jednak zastosowania do oceny niniejszej sprawy” (wyrok WSA w L z stycznia 2021 r., sygn. akt).

Po wyczerpaniu drogi prawnej, skarżąca wniosła skargę do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Zdaniem skarżącej, art. 90 ust. 3d pkt 1 u.s.o. jest niezgodny z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania obywateli do państwa i prawa), art. 32 ust. 1 (zasada równości), a także z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji (ochrona własności i innych praw majątkowych).

3. Zaskarżony przepis narusza art. 2 Konstytucji, ponieważ ujmuje zbyt wąsko zakres wydatków które mogą być rozliczone w ramach dotacji oświatowej. W ocenie skarżącej uniemożliwia to wydatkowanie dotacji oświatowej na wszystkie bieżące potrzeby niepublicznego przedszkola, które wynikają z jego prawidłowego zarządzania. Określony w art. 90 ust. 3d pkt 1 u.s.o. katalog wydatków nie odzwierciedla istotnych potrzeb tej jednostki, która przejmuje na siebie ciężar wykonania części zadań własnych gminy. Przedszkole niepubliczne realizuje bowiem obowiązek, który spoczywa na gminie. W tej sytuacji zasadnym jest, aby dotacja oświatowa obejmowała wszystkie wydatki, które są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania placówki oświatowej. Do tych wydatków należy zaliczyć koszty pośrednie, a więc takie, które nie służą bezpośrednio celom działalności przedszkola (kształcenie, wychowanie i opieka), jednak są niezbędne do ich prawidłowego wykonania, np. zakup drabiny lub kosi spalinowej, wynagrodzenie dla pracownika sekretariatu. Jak wskazała skarżąca: „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. 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 piasku w piaskownicy. Bez poniesienia powyższych kosztów placówka nie mogłaby realizować jakiegokolwiek z funkcji”. Skarżąca poniosła powyższe wydatki i przeznaczyła na ich pokrycie dotację oświatową. Jak stwierdziła mogła ona w ten sposób rozporządzić dotacją oświatową z tej także przyczyny, że przepisy u.s.o. nie zawierały definicji pojęcia „zadania szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej”, a także „[...] nie wskazywały też bliżej, co należy rozumieć przez określenie «wydatki bieżące szkoły lub placówki»”. Skarżąca wskazuje, że w kwestii kwalifikacji wydatków sądy administracyjne zajmowały różne stanowiska, co prowadziło do rozchwiania orzecznictwa sądowego: „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 Skarżącej 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 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” (skarga, s. 13 i 14).

4. Artykuł 90 ust. 3c pkt 1 narusza art. 32 Konstytucji z punktu widzenia przyjętych przez ustawodawcę zasad realizacji zadania własnego gminy – jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) wyrażającego się w prowadzeniu przedszkoli. Na tym tle skarżąca wskazała, że na terenie gminy działają przedszkola będące placówkami publicznymi bądź niepublicznymi. Oba typy placówek wykonują zadania własne gminy i realizują ten sam cel, choć są inaczej finansowane. Dotacja do przedszkoli publicznych obejmuje koszty bezpośrednie i pośrednie, zaś w przypadku placówek niepublicznych – tylko koszty bezpośrednie. Zdaniem skarżącej: „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”.

5. Zaskarżony przepis ingeruje także w konstytucyjne prawo własności skarżącej (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Podnosi ona w skardze, że dotacja powinna obejmować wydatki pośrednie, ponieważ służą one realizacji głównego zadania niepublicznych przedszkoli. Do tych pierwszych należy zaliczyć koszty osobowe i materiałowe, a także koszty utrzymania (eksploatacji) obiektów własnych i korzystania z obiektów obcych. Tej okoliczności nie dostrzegł ustawodawca, który zbyt wąsko określił zakres przedmiotowy art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty. „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” (skarga, s. 18).

III. Analiza formalna

1. Sejm dostrzega szereg uchybień formalnych, które stanowią podstawę do umorzenia w całości postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną.

2. W niniejszej sprawie istota sporu zwisłego przed sądami dotyczyła kwalifikacji określonych wydatków. Skarżąca domagała się uznania, że sporne wydatki mieszczą się w zakresie przedmiotowym dotacji oświatowej. Innego zdania były organy (organ I instancji i SKO) oraz sądy administracyjne, które zakwalifikowały je do tzw. zadań organu prowadzącego. W myśl art. 5 ust. 7 u.s.o. do zadań tego organu należało w szczególności: 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie; 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej, w tym zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) i 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. Powyższe wydatki objęte zostały dotacją oświatową od 31 marca 2015 r. Zgodnie z ustawą z 2015 r. do bieżących wydatków niepublicznych przedszkoli, które mogą pokrywane z dotacji oświatowej, obok wynagrodzenia osoby fizycznej

prowadzącej szkołę i pełniącej odpowiednio funkcję dyrektora szkoły, zaliczono również wydatki związane z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 u.s.o.

Na poparcie podniesionych zarzutów inicjatorka postępowania przed TK przywołała orzeczenia sądów administracyjnych, potwierdzające 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. Podkreślenia wymaga, że rozstrzygnięcia te nie ukształtowały jednak jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Wskazane rozbieżności w orzecznictwie mają natomiast potwierdzać zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady zaufania obywateli do państwa i prawa.

W ocenie Sejmu, wskazane rozbieżności mogą jedynie wskazywać na trudności z faktycznym ustaleniem, co jest wydatkiem mieszczącym się w zakresie dotacji oświatowej. Ta kwalifikacja jest procesem skomplikowanym ze względu na złożoność stanów faktycznych i zróżnicowanie wydatków związanych z prowadzeniem działalności oświatowej. W istocie skarżąca domaga od Trybunału Konstytucyjnego, aby ten dokonał kwalifikacji spornych wydatków jako mieszczących się w zakresie przedmiotowym dotacji oświatowej. Skarżąca oczekuje ponadto, aby skutkiem wydania przez Trybunał orzeczenia o niekonstytucyjności kwestionowanego przez nią przepisu była konieczność stosowania przez organy administracji i sądy przepisów ustawy z 2015 r. do stanów faktycznych ukształtowanych w 2014 r. W tym celu skarżąca powołuje się na doprecyzowujący charakter nowelizacji, bowiem w uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że „[...] 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” (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 2957/VII kad., s. 83).

Słowo „doprecyzowujący” zostało użyte ponad 20 razy w uzasadnieniu nowelizacji. I jak wskazuje analizowany przykład zmiana art. 90 ust. 3d u.s.o. nie miała charakteru jedynie uściślającego, ale zmieniła kształt zakresu przedmiotowego dotacji

oświatowej, która wraz z wejściem w życie ustawy z 2015 r. objęła nie tylko wydatki bezpośrednie, ale i pośrednie. Ustawodawca zastrzegł jednocześnie, że zmiany wchodzi w życie z dniem 31 marca 2015 r. Ponadto, w ustawie z 2015 r. zawarto szereg przepisów dostosowujących (intertemporalnych), które przewidywały między innymi stosowanie zmienionych przepisów do stosunków prawnych powstałych przed nowelizacją bądź też stosowanie przepisów dotychczasowych (zob. np. art. 24 i art. 36 ust. 1 ustawy z 2015 r.). Żaden z przepisów ustawy z 2015 r. nie przewidywał natomiast rozliczenia dotacji oświatowej za 2014 r. w oparciu o zasady wprowadzone tą nowelizacją. Wobec tego intencją ustawodawcy było rozszerzenie katalogu wydatków subsydiowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ale dopiero w odniesieniu do 2015 r., kiedy nowelizacja weszła w życie. Ustawodawca nie przewidział, aby korzystne dla skarżącej przepisy miały mieć zastosowanie do rozliczenia dotacji za 2014 r.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt skargi konstytucyjnej należy przyjąć, że – po pierwsze – skarżąca błędnie określiła przedmiot kontroli. Zakładając, że zmiana miała charakter doprecyzowujący i usuwający wątpliwości interpretacyjne, to ustawodawca powinien ustalić w przepisach intertemporalnych, że nowe brzmienie art. 90 ust. 3d u.s.o. ma zastosowanie do rozliczenia dotacji za rok 2014 r. Ustawodawca jednak nie wprowadził takiego rozwiązania do ustawy z 2015 r. Tym samym nie zrealizował w pełni zamierzenia ustawodawczego, polegającego na eliminacji wątpliwości interpretacyjnych. Przepisy ustawy z 2015 r. nie zostały jednak przez skarżącą zakwestionowane w analizowanej skardze.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do kontroli stosowania przepisów prawa przez sądy, a także przez jednostki samorządu terytorialnego. Tym bardziej nie jest uprawniony do oceny, czy zakup określonych usług (np. kursu) lub środków trwałych (np. drabiny) mieści się w zakresie wydatków bezpośrednich czy też wydatków organu prowadzącego przedszkole. Ta kwalifikacja należy do organów stosujących prawo. Trybunał nie jest ani sądem faktów, ani też kolejną instancją odwoławczą od prawomocnych wyroków. Nie sprawuje nadzoru judykacyjnego nad procesem stosowania prawa przez sądy, w tym nad wykładnią przepisów. Skarga konstytucyjna skarżącej jawi się jako środek wymierzony w akty stosowania prawa zapadłe w jej sprawie (postanowienie TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 80/19).

Reasumując, analizowana skarga konstytucyjna jest skierowana przeciw błędnie dokonanej przez sądy, organ I instancji oraz SKO kwalifikacji poniesionych

przez skarżącą wydatków na prowadzenie przedszkola niepublicznego. Ponadto skarżąca wiąże niekonstytucyjność z brakiem możliwości stosowania przepisów nowelizacji z 2015 r. do rozliczenia dotacji za 2014 r. A zatem źródłem ewentualnej niekonstytucyjności są odpowiednie przepisy ustawy z 2015 r., określające datę wejścia jej w życie, które nie zostały zaskarżone. Z powyższych względów Sejm wnosi o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 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: u.o.TK).

3. Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, o czym świadczy treść art. 79 Konstytucji. W tym kontekście zasady konstytucyjne nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na ten temat. Nie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy. Mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z zasad konstytucyjnych takie prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. W takim przypadku przepisy te mogłyby być samodzielnymi wzorcami kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwołałaby się do zasad dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas przepis będący źródłem zasady pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym dotyczącym konkretnego prawa człowieka lub jego wolności (wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. akt SK 19/09; postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17).

3.1. Skarżąca czyni wzorcem kontroli art. 2 Konstytucji, który jest źródłem zasady demokratycznego państwa prawnego, zaś w ramach tego wzorca wskazuje na naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Wymaga na tym tle podkreślenia, że art. 2 Konstytucji nie pełni jednak – co jest sytuacją typową – funkcji wzorca subsydiarnego w sprawie zawisłej przed TK, ponieważ skarżąca nie wiąże naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego z pozbawieniem jej określonego prawa lub określonej wolności gwarantowanej ustawą zasadniczą. Naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zaufania do państwa

i prawa przez ustawodawcę ma – zgodnie z ujęciem przyjętym w *petitum* skargi – charakter autonomiczny. Skoro art. 2 Konstytucji i wywodzone z niego zasady nie mogą pełnić funkcji samodzielnego wzorca konstytucyjnego w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, to zarzut skarżącej nie może być rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny. Powyższa konstatacja uprawnia Sejm do sformułowania – niezależnie od okoliczności skutkujących umorzeniem postępowania w całości wskazanych w pkt III. 2 stanowiska – wniosku o umorzenie postępowania w części obejmującej zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK).

3.2. Analogiczny problem dotyczy kolejnego zarzutu, który polega na naruszeniu zasady równości wobec prawa. Przywołany przez skarżącą wzorzec kontroli zawarty w art. 32 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca konstytucyjnego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. Wydany w pełnym składzie postanowieniem z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01), Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa drugiego stopnia, tzn. przysługuje [...] w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako samoistnie. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej”. Naruszenie art. 32 Konstytucji może być rozpatrywane jako zarzut w postępowaniu zainicjowanym skargą, ale jedynie subsydiarnie, a więc w sposób wzmacniający argumentację główną, lokującą się w sferze konstytucyjnych praw i wolności. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt sprawy zawisłej przed TK należy zauważyć, że skarżąca nie wskazała naruszenia konstytucyjnego prawa lub konstytucyjnej wolności i nie powiązała tego naruszenia z nierównym traktowaniem podmiotów podobnych (prywatne i publiczne przedszkola). Tym samym nie spełniła wymogu określonego w art. 79 Konstytucji. Uwzględniając powyższe należy zatem stwierdzić, że art. 32 Konstytucji nie może stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej, taki zaś zarzut został sformułowany w analizowanej skardze. Okoliczność ta uprawnia Sejm – niezależnie od okoliczności skutkujących umorzeniem postępowania w całości

wskazanych w pkt III. 2 stanowiska – do umorzenia postępowania w zakresie obejmującym orzekanie o zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 Konstytucji z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK).

4. Skarżąca podnosi nadto, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Sejmu przywołana przez skarżącą argumentacja mająca dowodzić naruszenia art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji nie spełnia wymogu należytego uzasadnienia, co skutkuje niedopuszczalnością poddania merytorycznej ocenie także tego zarzutu.

I tak, uzasadniając naruszenie konstytucyjnego prawa własności skarżąca odwołała się w pierwszej kolejności do wykładni zwrotu „wydatki bieżące” i językowego znaczenia tego pojęcia. Skarżąca podnosi, że u.s.o. nie zawierała definicji wydatków bieżących, ale taka definicja została przyjęta w innych regulacjach z zakresu prawa publicznego (zob. w szczególności art. 124 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; dalej: u.f.p.). Jak wskazała skarżąca: „Prawidłowość zastosowania wskazanych powyżej przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie interpretowania wydatków bieżących, o których mowa w art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty potwierdza fakt, iż od dnia 1 stycznia 2018 r. przepisy ustawy z dnia 27 października 2017 roku (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm.) o finansowaniu zadań oświatowych wprost odnoszą się do tego przepisu (art. 35 ust. 2), a od dnia 1 stycznia 2017 roku do dnia 1 stycznia 2018 roku do tegoż przepisu odnosiły się także wprost postanowienia ustawy o systemie oświaty (art. 78b ust. 10 w związku z art. 89b ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty)”. Dalej inicjatorka postępowania stwierdza, że „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. wydatk[i] 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 1 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” (skarga, s. 18).

Lektura tej części uzasadnienia nie pozwala Sejmowi jednoznacznie ustalić, jaki był zamysł skarżącej, która przywołuje definicję pojęcia „wydatki bieżące” zawartą w ustawie o finansach publicznych. Można jedynie wywodzić, że chodzi tu o różny zakres wydatków bieżących w u.s.o. i u.f.p., a także o pominięcie tej ostatniej regulacji przez sądy administracyjne. Istniejące różnice normatywne należy ująć jako sprzeczność pomiędzy dwiema normami tego samego rodzaju. Jest to spór o charakterze poziomym, który nie jest objęty kognicją TK. Sąd konstytucyjny orzeka o niezgodności norm prawnych w układzie pionowym (niezgodność hierarchiczna). Ponadto skarżąca sprowadza problem konstytucyjny do wadliwości procesu stosowania prawa przez organy i sądy, wskazując na konieczność odwołania się do definicji wydatków bieżących zawartej w u.f.p. Ta sfera nie jest, o czym już była mowa, objęta właściwością sądu konstytucyjnego.

Drugi argument, który szerzej odnosi się do konstytucyjnego prawa własności, budzi również wątpliwości. Rekonstruując zastrzeżenia skarżącej wobec art. 90 ust. 3d pkt 1 u.s.o. Sejm ustalił, że – po pierwsze – przedszkole niepubliczne realizuje zadania własne gminy, która dotuje tylko częściowo działalność tej placówki. Po drugie, taki stan rzeczy powoduje, że wykonywanie zadań publicznych obciąża majątek skarżącej: „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 własnych gminy, a w konsekwencji uszczuplenia ich majątku” (skarga, s. 16). Rekapitulując, zaskarżony przepis ingeruje w konstytucyjne prawo własności skarżącej, ponieważ finansuje ona ze środków prywatnych działalność publiczną, która należy do właściwości gminy i jest jej obowiązkowym zadaniem.

Powyższe uzasadnienie oparte jest na błędnym przekonaniu skarżącej, że ciążył na niej prawny obowiązek realizacji zadania publicznego. Zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów należy i należało do zadań własnych gmin (zob. art. 104 ust. 1, art. 105 i art. 5 ust. 5 u.s.o.). Przedszkola publiczne nie były prowadzone w celach zarobkowych. A ponadto tego obowiązku gmina nie mogła przekazać innemu podmiotowi. Samorząd terytorialny

mógł natomiast współpracować z podmiotami prywatnymi w zakresie działalności oświatowej, dotując między innymi funkcjonowanie niepublicznych przedszkoli. Zgodnie z art. 90 ust. 2b u.o.s. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Dotacje były przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznego przedszkola (art. 90 ust. 3d u.s.o.). Nie miały na celu pełnego sfinansowania działalności placówki. Ciężar finansowy prowadzenia przedszkola spoczywał na organie prowadzącym, który w statucie określał sposób uzyskiwania środków finansowych, a więc dochodów (art. 84 ust. 2 pkt 6 u.s.o.). Powszechnym źródłem dochodów niepublicznego przedszkola były różnego rodzaju opłaty wnoszone przez opiekunów dzieci, np. wpisowe, czesne, itd., uzupełnione dotacją.

Przedszkola niepubliczne zakładały osoby prywatne (fizyczne i prawne). Była to działalność zorganizowana, posiadała cechę ciągłości, prowadzona we własnym imieniu i na własny rachunek organu prowadzącego. Tym samym spełniała wszystkie cechy działalności gospodarczej, choć u.s.o. wyraźnie zaznaczała, że działalność oświatowa nie była działalnością gospodarczą (art. 83a ust. 1 u.s.o.). Najważniejsze jednak że przepisy u.s.o. nie wyłączały zarobkowego celu takiej działalności (zob. m.in. wyrok NSA z 12 lutego 2020 r., sygn. akt I FSK 877/18). Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że w 2014 r. skarżąca prowadziła na własną odpowiedzialność działalność zarobkową o oświatowym charakterze (zadanie publiczne) w postaci przedszkola niepublicznego, które było częściowo dotowane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Skarżąca jednocześnie nie wykonywała w imieniu gminy zadania publicznego polegającego na prowadzeniu publicznego przedszkola.

Skarżąca nie dostrzega również tej okoliczności, że nabyła własność

, a także podniosła kompetencje swoich pracowników, itd. Środki pieniężne zostały przeznaczone na zakup rzeczy ruchomych lub usług, których właścicielem stała się skarżąca. Mogła ona korzystać z tych rzeczy oraz pobierać pożytki, a także nimi rozporządzać. W sensie ekonomicznym za środki pieniężne nabyła rzeczy i usługi, które weszły w skład jej mienia.

Na koniec Sejm odniesie się do zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa własności w kontekście zakresowego ujęcia przedmiotu zaskarżenia. Skarżąca

domaga się bowiem rozszerzenia zakresu przedmiotowego dotacji oświatowej, ponieważ był on zbyt wąski. Nie obejmował wszystkich wydatków przedszkola niepublicznego. Wąski zakres dotacji oświatowej naruszał prawo własności, które podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. W istocie skarżąca domaga się przyznania jej w roku 2014 r. uprawnienia do dotacji oświatowej o określonej treści. Skarżąca nie dostrzega jednak tej okoliczności, że dotacje są to środki publiczne, które podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Są przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych (art. 126 u.f.p.). „Dotacje stanowią narzędzie realizowanych zadań publicznych pozostających w zakresie działania sektora publicznego. Są one szczególnym rodzajem transferu środków na rzecz podmiotów trzecich. Dotacja jest świadczeniem jednostronnym, najczęściej celowym, a podmiot ją otrzymujący ma obowiązek wykorzystania jej zgodnie z przeznaczeniem. Warunkiem udzielenia dotacji jest uznanie działalności danego podmiotu za zgodne z prawem i istotne dla osiągnięcia celów i zadań jednostki dotującej” (W. Bień, *Podmioty uprawnione do korzystania z dotacji oświatowych*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 6, s. 22). W ślad za doktryną prawa W. Bień dodaje, że uprawnienie do otrzymania dotacji oświatowej nosi cechy „[...] prawa podmiotowego, a więc jest więc bezwzględne, niezbywalne i przysługuje każdemu prywatnemu podmiotowi prowadzącemu na obszarze JST publiczną albo niepubliczną szkołę, przedszkole lub placówkę” (*ibidem*).

Powyższe ustalenia pozwalają sformułować wniosek, że brak prawa do dotacji o określonej treści nie może być oceniony z punktu widzenia naruszenia konstytucyjnego prawa własności. Po pierwsze, przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji chroni już przysługującą własność (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, s. 585 i podana tam literatura oraz orzecznictwo). Po drugie, dotacja jest świadczeniem publicznym, które podlega szczególnym zasadom wydatkowania, dysponowania i rozliczania. Po trzecie, konstytucyjne ujęcie własności nawiązuje do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków, a także rozporządzania przedmiotem własności (*ibidem*). Po czwarte, prawo do dotacji może, jak się wydaje, podlegać ochronie konstytucyjnej jako inne prawo majątkowe, o którym mowa w art. 64 ust. 1 *in fine* Konstytucji, ale nie mieści się w zakresie prawa własności. Po piąte, transfery publicznych środków pieniężnych

do podmiotów prywatnych w celu sfinansowania zadań publicznych (zadania oświatowe) nie polegają na przeniesieniu ich własności na organy prowadzące przedszkola prywatne.

Argumentacja zaprezentowana w skardze sprowadza się do sformułowania ogólnego twierdzenia o konieczności poniesienia wydatków na niepubliczne przedszkole, dla którego skarżąca jest organem prowadzącym. Skarżąca nie uzasadniła należycie zarzutu naruszenie art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Argumenty skarżącej, zmierzające do obalenia domniemania konstytucyjności art. 90 ust. 3d pkt 1 u.s.o., są niewystarczające. Tym samym przedstawiona w skardze argumentacja nie czyni zadość wymogowi uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Zgodnie z art. 53 ust. 1 u.o.TK, skarga powinna zawierać między innymi także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Brak uzasadnienia oznacza, że skarga nie spełnia wymogów formalnych, a zatem wydanie wyroku w sprawie jest w danym zakresie niedopuszczalne. TK nie może bowiem zastąpić skarżącej w poszukiwaniu argumentów uzasadniających ogólny zarzut o niekonstytucyjności przedmiotu skargi konstytucyjnej. Trybunał podkreśla, „że przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Wobec powyższego Sejm – niezależnie od okoliczności skutkujących umorzeniem postępowania w całości wskazanych w pkt III. 2 stanowiska – wnosi o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK).

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek