

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

Aleja J.Ch.Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa posłów Sejmu RP VII kadencji

Koło Poselskie Ruch Palikota
Klub Poselski SLD
Posłowie niezrzeszeni

ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

Organ, który wydał akt normatywny:

Minister Edukacji Narodowej

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	14. 07. 2015
L. dz.	L. zał.

**WNIOSEK GRUPY POSŁÓW
o zbadanie zgodności rozporządzenia z ustawą**

Wniosek złożony przez grupę posłów Sejmu RP na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 1 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 68, poz. 483 ze zm., dalej - Konstytucja RP) i art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 31 ust. 1, art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102 poz. 643 ze zm.).

Wnioskodawca działający przez wyznaczonego przez siebie posła **Piotra Pawła Baucia** jako swego przedstawiciela, wnosi o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r. (Dz.U. z 2014 poz. 1977) w części dotyczącej ustalenia wartości płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli Wa_i równego 1, gdy ogólna liczba etatów nauczycieli w danej jednostce samorządu terytorialnego jest równa zero:

- z art. 92 Konstytucji RP,
- z zakresem delegacji wskazanej w art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 513 ze zm. – dalej u.d.j.s.t.).

UZASADNIENIE

I. Naruszenie zasad konstytucyjnych i ustawy z dnia 13 listopada 2003 r.

1. Najważniejszą zmianą wprowadzoną do treści rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2014 r. było wprowadzenie wartości płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli Wa_i równego 1, gdy ogólna liczba etatów nauczycieli w danej jednostce samorządu terytorialnego jest równa zero. Dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego, które wyzbyły się ustawowego obowiązku prowadzenia choćby jednej szkoły samorządowej.

Należy zauważyć, że standardowa wartość płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli Wa_i , w przypadku, gdy ogólna liczba etatów nauczycieli w danej jednostce samorządu terytorialnego jest równa zero, została uniezależniona od zmiennych (również wskazanych w pkt 2 ppkt 6). Standardowo zmienne te wchodzą

w skład wzoru Wa_i , (gdy ogólna liczba etatów nauczycieli w i -tej jednostce samorządu terytorialnego jest większa od zera), stanowią obligatoryjną podstawę ustalenia wskaźnika Di .

Zatem wprowadzenie wartości płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli Wa_i równego 1, wywołało skutek w postaci możliwości omińnięcia konieczności uwzględnienia płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli w szkołach samorządowych (Wai), a w szczególności wskaźników określających udział liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w ogólnej liczbie etatów nauczycieli w danej jednostce samorządu terytorialnego (Wsi , Wki , Wmi , Wdi), jak również wartości średnich wynagrodzeń nauczycielskich wskazanych treścią pragmatyki nauczycielskiej (Pks , Pkk , Pkm , Pkd).

Wprowadzenie wartości płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli Wa_i równego 1, odnosi się do sytuacji, gdy jednostka samorządu terytorialnego wyzbyła się ustawowego obowiązku prowadzenia szkół a zatem nie wykazuje zatrudnienia nauczycieli (w szkołach samorządowych) na określonym stopniu awansu zawodowego (a więc zatrudnionego na podstawie Karty Nauczyciela).

Zatem wskaźnik ten ma zabezpieczać wysokość subwencji oświatowej na określonym poziomie, mimo nie wykazania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego nauczycieli zatrudnionych w szkołach samorządowych.

2. Wyzbycie się przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku prowadzenia szkół publicznych, na gruncie przepisów dotyczących finansowania zadań oświatowych obowiązujących przed 2014 r., wywoływało skutek w postaci drastycznego obniżenia wysokości subwencji oświatowej. Wiązało się bowiem z około 80% obniżką kwoty subwencji oświatowej dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawodawca nie przewidział możliwości wyzbycia się przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku prowadzenia szkół publicznych, skoro w 2014 r. zaistniała potrzeba wprowadzenia znowelizowania treści rozporządzenia subwencyjnego w kierunku ustalenia minimalnej wartości wskaźnika korygującego Di . Do chwili wprowadzenia rozporządzenia wskaźnik korygujący Di opierał się bowiem o płacowy wskaźnik struktury zatrudnienia nauczycieli w szkołach samorządowych (Wai), w tym wskaźników określających udział liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w ogólnej liczbie etatów nauczycieli w jednostce samorządu terytorialnego (Wsi , Wki , Wmi , Wdi) oraz wartości ich średnich wynagrodzeń (wskaźniki Pks , Pkk , Pkm , Pkd).

Zatem konsekwencją dotychczasowego założenia normatywnego było to, że również i dotacja dofinansująca oświatę prywatną uzależniona była dotąd od nakładów opartych o płacowy wskaźnik struktury zatrudnienia nauczycieli w szkołach samorządowych.

Zmiany w rozporządzeniu obowiązującym w 2014 r. dotyczące wskaźnika korygującego Di , jak i zmiany w treści rozporządzenia z 15 grudnia 2014 r. dotyczące zmiany wartości płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli Wa_i równego 1, zrywają z dotychczasową praktyką ustalania wysokości subwencji oświatowej w oparciu o strukturę zatrudnienia i wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach samorządowych.

Prowadzą także do zachwiania równych zasad ustalania wysokości środków subwencyjnych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, które realizują obowiązki ustawowe prowadzenia szkół samorządowych, a tych jednostek, które się tego zadania wyzbyły. Te pierwsze jednostki są bowiem zmuszone do ustalania wskaźnika płacowego Wa_i w oparciu o stosowny wzór oparty o zmienne dotyczące udziału liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w ogólnej liczbie etatów nauczycieli w jednostce samorządu terytorialnego oraz wartości ich średnich wynagrodzeń, co może powodować ustalenie wskaźnika korygującego Di na poziomie, który skutkować będzie naliczeniem subwencji oświatowej na niższym poziomie niż w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, którym wskaźnik płacowy ustala się w wysokości 1.

3. Wprowadzenie do treści rozporządzenia wartości płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli Wa_i równego 1 (gdy ogólna liczba etatów nauczycieli w danej jednostce samorządu terytorialnego jest równa zero), który nie odnosi się do typów i rodzajów szkół prowadzonych przez te jednostki, ani do stopni awansu zawodowego nauczycieli w tych szkołach, stanowi **przekroczenie delegacji** wskazanej w treści art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t.

Delegacja ta wyraźnie wskazuje, że sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej następuje z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół prowadzonych przez te jednostki oraz stopni awansu zawodowego nauczycieli.

Zaskarżone rozporządzenie we wskazanej części dokonuje podziału subwencji oświatowej w oderwaniu od kryterium typu i rodzaju szkół prowadzonych przez te jednostki oraz stopni awansu zawodowego nauczycieli. Stanowi to przekroczenie delegacji ustawowej przewidzianej do wydania aktu wykonawczego.

Charakter rozporządzenia jest determinowany przez treść ustawowego upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być szczegółowe pod względem: podmiotowym - ma określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, przedmiotowym - ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania, oraz treściowym - ma określać wytyczne dotyczące treści aktu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

Rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Tak określony charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza jego treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny wynikać wyraźnie z treści dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podustawowe należy uznać za niekonstytucyjne.

W omawianej sprawie w zakresie zasad obliczania wskaźnika korygującego *Di* występuje bez wątpienia brak związku między treścią aktu wykonawczego a szczegółowym upoważnieniem treściowym, wskazanym w treści delegacji ustawowej.

4. Norma art. 92 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń – obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Tym samym akt wykonawczy jest ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w delegacji ustawowej. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych.¹

Związek rozporządzenia z ustawą ma charakter kompetencyjny (wydanie na podstawie ustawy) i funkcjonalny (wydanie w celu wykonania ustawy). Niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji w zakresie wydania rozporządzenia. Akt ten nie może być sprzeczny z ustawą upoważniającą, z normami konstytucyjnymi oraz z wszelkimi obowiązującymi ustawami, w szczególności z tymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będące przedmiotem rozporządzenia.²

Rozporządzenie nie może przekształcać ani modyfikować treści wskazanych ustawą.³ Naruszenie tych warunków może stwarzać podstawę do postawienia zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą.⁴ Nawet jeśli organ wykonawczy przekonany jest o celowości czy racjonalności zamieszczenia w rozporządzeniu pewnych postanowień, nie uprawnia go to do uzupełniania czy modyfikowania normy ustawowej.⁵

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego nie może uzupełniać tym aktem przesłanek realizowania normy prawnej zawartej w ustawie. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pojęcia niedookreślone w treści delegacji (np. „w szczególności”) nie mogą wprowadzać nowych (pozaustawowych) kryteriów, od których uzależnione jest nabycie prawa.⁶

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia 31 maja 2010 r., U 4/09

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 2013 r. K 35/12, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2009 r., K 28/08

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 2001 r., U 1/01

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 1997 r., U 3/97

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09

⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95

Zatem wprowadzenie do treści rozporządzenia wskaźnika korygującego *Di*, który nie uwzględnia powyższych zmiennych (tj. typów i rodzajów szkół prowadzonych przez te jednostki oraz stopni awansu zawodowego nauczycieli), jest przekroczeniem delegacji ustawowej.

Wywoływać to musi uzasadnione wątpliwości, co do konstytucyjności zaproponowanej zmiany. Zgodnie bowiem z treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji RP delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia określa zakres spraw przekazanych do uregulowania, których organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekroczyć. W demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania.⁷

Tym samym kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, który nakazuje wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw i wyklucza przejmowanie przez organ wydający rozporządzenie uprawnień ustawodawcy.⁸

5. Bulwersujący jest fakt, iż Ministerstwo Edukacji Narodowej już w 2013 r. próbowało ukryć przed partnerami społecznymi swoje prawdziwe intencje w uzasadnieniu nowelizacji rozporządzenia na 2014 r. W dokumencie resortu edukacji z dnia 3 października 2013 r., jednoznacznie wskazano, iż celem modyfikacji wskaźnika *Di* jest umożliwienie naliczenia w pełnej wysokości subwencji dla gminy Hanna. Ekspert MEN wyraźnie w nim ostrzegali, że brak modyfikacji wskaźnika *Di* spowoduje, iż gmina Hanna otrzyma jedynie 20% subwencji z roku 2013. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia datowanego na dzień 7 października 2013 r. ponownie wskazano, iż jedynym celem modyfikacji wskaźnika *Di* jest sytuacja gminy Hanna.

Kolejna notatka sporządzona na potrzeby kierownictwa MEN (z dnia 29 października 2013 r.) podtrzymuje wcześniejsze stanowisko z dnia 3 października 2013 r. Z uzasadnienia wypada wprawdzie zwrot „*gmina Hanna*”, ale zastępujące go sformułowanie „*gmina, która przekazała wszystkie szkoły innym podmiotom*”, nie pozostawia wątpliwości co do intencji projektodawcy.

W projekcie nowelizacji przesłanym partnerom społecznym do zaopiniowania znalazł się zapis gwarantujący takim gminom jak Hanna, transfer subwencji oświatowej na poziomie odpowiadającym poziomowi sprzed wyzbycia się obowiązku prowadzenia szkół, polegający na zmianie obliczania wskaźnika *Di*. W uzasadnieniu przedmiotowej zmiany MEN w ogóle jednak nie wspomina o gminie Hanna, wskazując jedynie co następuje:

„Proponowana modyfikacja zasad ustalania wartości wskaźnika korygującego Di, polegająca na wprowadzeniu minimalnej wartości tego wskaźnika ma na celu ochronę budżetów niektórych jednostek samorządu terytorialnego przed znacznym zmniejszeniem dochodów uzyskiwanych z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w związku z obniżeniem wartości wskaźnika korygującego Di (np. w wyniku przejścia dużej liczby nauczycieli dyplomowanych na emeryturę). Szacuje się, że zaproponowana zmiana zasad ustalania wartości wskaźnika korygującego Di może dotyczyć jedynie kilku jednostek samorządu terytorialnego (JST). Obejmie ona te JST, dla których wskaźnik korygujący Di wyliczony wg. dotychczasowych zasad ukształtowałby się na poziomie niższym niż 0,87. Wówczas wartość wskaźnika korygującego Di dla tych JST osiągnie wartość równą 0,87, tj. o ok. 5% niższą od minimalnej wartości tego wskaźnika w 2013 r.”⁹

Powyższe uzasadnienie MEN przesłał do trzydziestu partnerów społecznych. W dniu 4 listopada 2013 r. w artykule zatytułowanym „*MEN przystało na reformę wójt Kowalik*”, opublikowanym w tygodniku „Nowy Tydzień”, Grażyna Kowalik, Wójt gminy Hanna poinformowała, iż to na jej wniosek Minister Edukacji Narodowej z dniem 1 stycznia 2014 r. wprowadził zmianę w obowiązujących przepisach dotyczących naliczania subwencji oświatowej dla jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do wskaźnika *Di*.

Fakt podjętej przez MEN próby ukrycia prawdziwego celu modyfikacji wskaźnika *Di* potwierdza pismo Ministra Finansów skierowane do jednostek samorządów terytorialnego, dotyczące zasad naliczania subwencji dla tych jednostek na rok 2014. Z pisma tego wynika, iż MEN w całkowicie odmienny sposób uzasadniło Ministrowi Finansów proponowaną zmianę zasad obliczania wskaźnika *Di*, wskazując mu, iż celem jego modyfikacji jest

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2001 r., P. 4/00

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2002 r., P 7/00

⁹ <http://www.znp.edu.pl/media/files/91d5c017133d382d4b2c5997bd2257b1.pdf>, str. 23

zagwarantowanie subwencji gminom, w których nie ma nauczycieli zatrudnionych na podstawie ustawy Karta Nauczyciela.¹⁰

Nie jest więc prawdą, że powodem wprowadzenia do treści rozporządzenia wskaźnika korygującego *Di* była niemożność wykazania przez gminę nauczycieli zatrudnionych na podstawie ustawy Karta Nauczyciela, spowodowane faktem przejścia wszystkich nauczycieli zatrudnionych w szkołach gminnych na emerytury. Prawdziwym uzasadnieniem przedmiotowej zmiany jest natomiast drastyczne zniżenie wysokości subwencji oświatowej wywołane przekazaniem prowadzenia wszystkich szkół gminnych prywatnemu podmiotowi i niemożnością wykazania szkół samorządowych i nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela.

Zatem nie można zwrócić uwagi na to, że MEN w projekcie nowelizacji przesłanej do partnerów społecznych, wykazał zupełnie nieprawdziwe uzasadnienie zaproponowanej zmiany. Konsekwencją zmian w treści rozporządzenia z 2014 r. jest zmiana wartości płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli *Wa_i* równego 1, gdy ogólna liczba etatów nauczycieli w danej jednostce samorządu terytorialnego jest równa zero. Zmiana ta – podobnie jak zmiana wskaźnika korygującego *Di* w roku ubiegłym - ma zabezpieczać wpływy z części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, które nie prowadzą już żadnej szkoły samorządowej.

II. Reprezentacja wnioskodawcy

Wniosek złożony w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP w imieniu grupy posłów, którzy zostali wybrani do pełnienia funkcji posła na Sejm RP VII Kadencji, według listy stanowiącej załącznik nr 1 niniejszego wniosku.

Grupa ta działając łącznie jest uprawniona do złożenia wniosku bez względu na rodzaj oraz przedmiot zaskarżonego aktu normatywnego, a tym samym jest uprawniona do pełnienia roli uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 27 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wobec powyższego należy przyjąć, że wnioskodawca jest podmiotem uprawnionym do zainicjowania kontroli legalności i konstytucyjności przepisów objętych wnioskiem.

W przedmiotowym postępowaniu przedstawicielem grupy posłów wnioskodawców ustanowiony został poseł Piotr Paweł Bauć.



Piotr Paweł Bauć
Poseł na Sejm RP VII Kadencji

Załączniki:

- 1) Oświadczenie Posłów na Sejm o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności rozporządzenia z Konstytucją RP i ustawą,
- 2) Odpisy wniosku (5)

¹⁰ <http://www.znp.edu.pl/media/files/228a8d54a73f44489b07c4ad427aecdd.pdf>, str. 3