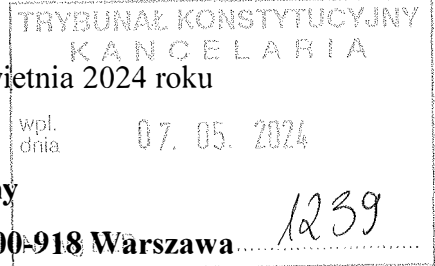


Warszawa, 24 kwietnia 2024 roku



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

**Wnioskodawca:**

**Powiat Moniecki**

**zastąpiony przez organ stanowiący**

**Radę Powiatu w Mońkach**

ul. Słowackiego 5A

19-100 Mońki

**reprezentowany przez:**

**adwokat Beatę Patoletę**

**nr wpisu WAW/Adw/7478**

*(adres do korespondencji w nagłówku  
pisma)*

**Sygn. akt U 2/23**

## **REPLIKA NA PISMO MINISTRA EDUKACJI I NAUKI**

Działając w imieniu wnioskodawcy, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie, składam replikę na odpowiedź Ministra Edukacji i Nauki na wniosek Powiatu Monieckiego.

Minister Edukacji i Nauki w piśmie wskazuje, że wniosek Powiatu Monieckiego w istocie jest skargą konstytucyjną, bowiem odnosi się do postępowania sądownoadministracyjnego, zakończonego wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2020 roku, wydanym w sprawie I GSK 1822/19. Minister Edukacji i Nauki nie zważył, że Powiat Moniecki wniósł skargę konstytucyjną

od powyższego wyroku, jednakże skardze odmówiono nadania dalszego biegu, postanowieniem z dnia 26 sierpnia 2020 roku, wydanym w sprawie Ts 169/20. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia wskazał, że powiat, jako osoba prawna prawa publicznego - jednostka samorządu terytorialnego, nie posiada uprawnień do wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wskazał równocześnie, że mimo użycia sformułowania „każdy”, pojęcie to nie odnosi się do podmiotów prawa publicznego.

Co do zasady nie budzi wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie, że organy władzy publicznej oraz inne podmioty realizujące władztwo publiczne, w szczególności jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej. Wymienione podmioty z natury rzeczy są bowiem nie tyle beneficjentami uprawnień wynikających z poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych przypisanych podmiotom prywatnym, co adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów (por. J. Trzeciński, Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej, [w:] Konstytucja. Wybory. Parlament, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 213; *idem*, Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej, [w:] Skarga konstytucyjna, J. Trzeciński (red.), Warszawa 2000, s. 53; post. TK z 26.10.2001 r., Ts 72/01, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 298; post. TK z 11.12.2002 r., Ts 116/02, OTK ZU 2003, Nr 2B, poz. 104; post. TK z 12.10.2004 r., Ts 35/04, OTK. ZU 2005, Nr 1B, poz. 25; post. TK z 14.9.2004 r., Ts 74/04, OTK ZU 2004, Nr 5B, poz. 313; post. TK z 6.4.2005 r., Ts 9/05, OTK ZU 2005, Nr 3B, poz. 143; wyr. TK z 25.5.2009 r., SK 54/08, OTK ZU 2009, Nr 5, poz. 69.).

W związku z powyższym nie sposób zgodzić się z Ministrem Edukacji i Nauki, że Powiat Moniecki mógł wnieść w sprawie skargę konstytucyjną. Jednocześnie nie można pomijać, że podstawą wniosku jest art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP, a nie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Ponadto wskazać należy, że Powiat Moniecki był uprawniony do złożenia wniosku, bowiem akt normatywny wskazany we wniosku, dotyczy spraw objętych zakresem działania Powiatu. Zgodnie z art. 2 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku - Prawo oświatowe (Dz. U. 2021 r. poz. 1082) system oświaty obejmuje młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.

Zgodnie z art. 8 ust. 16 ustawy - Prawo oświatowe zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych, szkół ponadpodstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego oraz placówek wymienionych w art. 2 pkt 3–8, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, należy do zadań własnych powiatu.

W okresie, który dotyczył subwencji za rok 2011 młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii funkcjonowały w systemie oświaty na podstawie art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Przepisy art. 5 ust. 5a ustawy o systemie oświaty określały, że zakładanie i prowadzenie publicznych placówek, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy, m.in. młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, jest zadaniem własnym powiatu.

Zasady działania tych placówek i ich zadania w okresie, którego dotyczy niniejsza sprawa regulowało rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 178, poz. 1833 z późn. zm.). Rozporządzenie to zostało następnie zastąpione przez rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 grudnia 2011 r. w

sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (Dz. U. Nr 296, poz. 1755).

Podstawą prawną przyznania Powiatowi Monieckiemu subwencji ogólnej jest natomiast ustawa z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 roku Nr 203 poz. 1966 ze zm.).

Natomiast kwestie podziału subwencji określały przepisy 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).

Należy zatem wskazać, że kwestionowany przepis jest objęty zakresem działania wnioskodawcy, bowiem zadaniem własnym powiatu jest prowadzenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodków socjoterapii (zarówno na podstawie obowiązującej w 2011 roku ustawy o systemie oświaty, jak również obowiązującej obecnie ustawy - Prawo oświatowe). Na prowadzenie młodzieżowych ośrodków socjoterapii powiat otrzymuje subwencję ogólną, która następnie podlega rozliczeniu.

Minister Edukacji i Nauki 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.

Minister Edukacji i Nauki nie zwrócił ponadto 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 Minister Edukacji i Nauki, 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. Zgodnie bowiem z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty dotacje, o których mowa w art. 90 ust. 1a-3b ustawy o systemie oświaty są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej i mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. **Uwzględniając podmiotowo-celowy charakter dotacji należy zauważyć, że finansowanie wydatków związanych z rezerwacją miejsca dla skierowanego do ośrodka nieletniego mieści się w pojęciu realizacji zadań placówki**, o których mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. W związku z tym podkreślić trzeba, że brak jest również w tym zakresie uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że w przypadku, gdy ośrodek realizuje ustawowe zadania w okresie oczekiwania na przybycie wychowanka nie powinien otrzymywać dotacji w wysokości uwzględniającej także tego wychowanka.

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.

Przepis ten jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa. Powiat Moniecki podając liczbę nieletnich, skierowanych do młodzieżowego ośrodka wychowawczego, stosował wykładnię pojęcia „wychowanek” zgodną z językową wykładnią tego pojęcia oraz z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich. Art. 81 ustawy nakłada na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (w wersji pierwotnej na Ministra Edukacji Narodowej) obowiązek, aby ten w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości określił w drodze rozporządzenia zasady kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w odpowiednich placówkach opiekuńczo-

wychowawczych. W okresie, którego dotyczy niniejsza sprawa obowiązywało rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 178, poz. 1833 z późn. zm.). Rozporządzenie to zostało następnie zastąpione przez rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (Dz. U. Nr 296, poz. 1755).

Zgodnie z § 1 rozporządzenia nieletni, wobec którego sąd rodzinny zastosował środek wychowawczy w postaci umieszczenia w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii, zwanym dalej „ośrodkiem”, kierowany jest do ośrodka wskazanego przez Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno- -Pedagogicznej w Warszawie, zwane dalej „Centrum”, przez starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania nieletniego, a w przypadku braku miejsca zamieszkania — starostę właściwego ze względu na miejsce pobytu nieletniego. Analiza powyższego zapisu pozwala dojść do konstatacji, że **nieletni staje się wychowankiem młodzieżowego ośrodka wychowawczego w momencie skierowania go przez właściwego starostę.**

Również zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia MENiS z dnia 26 lipca 2004 r. w ośrodku dla każdego nieletniego opracowuje się i realizuje indywidualny program resocjalizacyjny lub terapeutyczny. Nieletniemu umieszczonemu w ośrodku zapewnia się warunki niezbędne do 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.

Ponadto 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 różnicowania 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 Ministra 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.

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, złożony wniosek jest w pełni uzasadniony.

  
*advokat Beata Patoleta*

*Załączniki:*

*- 4 odpisy pisma.*