

105/8/A/2006

WYROK

z dnia 18 września 2006 r.

Sygn. akt K 27/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący

Adam Jamróz

Wiesław Johann

Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Ministra Edukacji Narodowej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 14 i 18 września 2006 r., wniosku Rady Miejskiej w Łodzi o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 17 lit. h ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845) z art. 2, art. 70, art. 165 i art. 167 ust. 1 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), a także z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) z art. 2, art. 70, art. 92 ust. 1, a także z art. 165 i art. 167 ust. 1 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, a także z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji,
- 3) rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2005 (Dz. U. Nr 286, poz. 2878) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2006 (Dz. U. Nr 266, poz. 2231) z art. 30 ust. 8 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.), art. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 28 ust. 5 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z art. 32, art. 70 oraz art. 167 ust. 1 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 września 2006 r. w Dz. U. Nr 170, poz. 1221.

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 17 lit. h ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845):

a) jest zgodny z art. 2, art. 9, art. 70, art. 165, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) jest zgodny z art. 3 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107),

c) nie jest niezgodny z art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 oraz z 2005 r. Nr 249, poz. 2104):

a) jest zgodny z art. 2, art. 9, art. 70, art. 92 ust. 1, art. 165, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 1 Konstytucji,

b) jest zgodny z art. 3 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,

c) nie jest niezgodny z art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji.

3. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2006 (Dz. U. Nr 266, poz. 2231) jest zgodne:

a) z art. 30 ust. 8 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674),

b) z art. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, Nr 273, poz. 2703 i Nr 281, poz. 2781, z 2005 r. Nr 17, poz. 141, Nr 94, poz. 788, Nr 122, poz. 1020, Nr 131, poz. 1091, Nr 167, poz. 1400 i Nr 249, poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 144, poz. 1043),

c) z art. 28 ust. 5 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z art. 32, art. 70 oraz art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2005 (Dz. U. Nr 286, poz. 2878 oraz z 2005 r. Nr 242, poz. 2039) z powodu utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Rada Miejska w Łodzi wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 1 pkt 17 lit. h ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845; dalej: ustawa nowelizująca Kartę Nauczyciela) z art. 2, art. 9, art. 70, art. 91 ust. 2, art. 165 i art. 167

ust. 1 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (obecnie Lokalnego), sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL). Kwestionowany art. 1 pkt 17 lit. h ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela uchylił art. 30 ust. 9 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela) zobowiązujący ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w rozporządzeniu standardów zatrudnienia nauczycieli. Zdaniem wnioskodawczyni uchylenie tego przepisu doprowadziło do istotnej luki prawnej w systemie prawa oświatowego naruszającej konstytucyjne zasady: demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), prawa do nauki (art. 70 Konstytucji), zasady samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji i art. 9 ust. 1 i 2 EKSL), zapewnienia odpowiedniego udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych w stosunku do nałożonych nań zadań (art. 167 ust. 1 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 EKSL) oraz przestrzegania obowiązującego prawa międzynarodowego (art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji);

2) art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm., dalej: u.d.j.s.t.) z art. 2, art. 9, art. 70, art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 1, art. 165 i art. 167 ust. 1 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 1 i 2 EKSL. Kwestionowany art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. zobowiązuje ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Wnioskodawczyni wystąpiła o stwierdzenie niegodności tego przepisu z wzorcami wskazanymi wyżej, a ponadto o stwierdzenie niegodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji poprzez nieokreślenie przez ustawodawcę wymaganych przez Konstytucję wytycznych dotyczących treści rozporządzenia;

3) rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2005 (Dz. U. Nr 286, poz. 2878; dalej: rozporządzenie o subwencji oświatowej w roku 2005) i rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2006 (Dz. U. Nr 266, poz. 2231; dalej: rozporządzenie o subwencji oświatowej w roku 2006). Zdaniem wnioskodawczyni rozporządzenia te są niezgodne z art. 28 ust. 5 u.d.j.s.t., art. 30 ust. 8 Karty Nauczyciela oraz art. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) określającymi zakres zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, przez co naruszają konstytucyjne zasady: równości (art. 32), prawa do nauki (art. 70) oraz zapewnienia odpowiedniego udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 Konstytucji).

2. Minister Edukacji i Nauki w piśmie z 28 października 2005 r. wystąpił o stwierdzenie, że kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy nie są niezgodne ze wskazanymi wzorcami. Zdaniem Ministra uchylenie przepisów o standardach oświatowych nie narusza przepisów Konstytucji i EKSL dotyczących zadań oświatowych realizowanych przez samorządy. Zdaniem Ministra „standardy oświatowe są tylko jednym z możliwych kryteriów, w oparciu o które można dokonywać podziału środków subwencyjnych”, alternatywnym wobec stosowanego obecnie kryterium liczby uczniów. Przewaga kryterium standardów oświatowych nad stosowanym kryterium liczby uczniów jest hipotetyczna, ponieważ nie została sprawdzona w praktyce. W związku z uchyleniem przepisu o standardach oświatowych nie można twierdzić, jak wnioskodawca, o „instrumentalnej luce prawnej”, ale o innym sposobie podziału środków subwencyjnych

przyjętym w obowiązującym prawie. Uchylenie tego przepisu nie ogranicza też samodzielności samorządów chronionej przez art. 165 Konstytucji i art. 3 EKSL. Nie ma też związku z zakresem zadań własnych samorządu.

Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy o nieokreśleniu przez ustawodawcę w art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. wymaganych przez Konstytucję wytycznych do wydania rozporządzenia, Minister stwierdza, że brak wyczerpującego określenia wszystkich elementów algorytmu decydującego o podziale środków subwencyjnych w wytycznych do wydania rozporządzenia jest zabiegiem celowym i racjonalnym. Umożliwia bowiem uwzględnienie w algorytmie zmieniających się z roku na rok warunków realizacji zadań oświatowych. Ta doroczna aktualizacja jest realizowana przez Ministra po zasięgnięciu opinii reprezentacji samorządów i Ministra Finansów.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 20 kwietnia 2006 r. stwierdził zgodność z Konstytucją i EKSL wszystkich kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w sprawie rozporządzenia o subwencji oświatowej w roku 2005 ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wpływ czasu obowiązywania ustawy budżetowej na rok 2005 spowodował wygaśnięcie przewidzianych w niej kwot, a tym samym stosowanie przepisów dotyczących ich wysokości i sposobu podziału. Z tych względów postępowanie w sprawie rozporządzenia o subwencji oświatowej w roku 2005 podlega umorzeniu na podstawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t., traktowany łącznie z innymi przepisami ustawowymi (m.in. art. 28 ust. 5 u.d.j.s.t. i art. 5a ustawy o systemie oświaty), spełnia konstytucyjne wymagania w zakresie wytycznych do wydania aktu wykonawczego.

Uchylenie przepisu dotyczącego standardów zatrudnienia nauczycieli nie mogło wywołać konsekwencji, które wywodzi wnioskodawca. Delegacja ustawowa stanowiła wyłącznie zapowiedź regulacji. Wysokość subwencji oświatowej i jej podział, tak uprzednio jak i obecnie, nie zależą od uwzględnienia standardów zatrudnienia nauczycieli.

Zakwestionowane przepisy nie naruszają też zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego chronionej przez Konstytucję i EKSL. Subwencja ogólna, w tym jej część oświatowa, jest jedną z form dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Jej wysokość nie musi więc zapewniać pokrycia w całości wszystkich wydatków ponoszonych przez jednostkę na realizację zadania własnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wnioskodawca nie wykazał związku między treścią art. 165 ust. 1 Konstytucji określającego podmiotowość prawną jednostki samorządu terytorialnego a kwestionowanymi przepisami.

4. Wnioskodawca w piśmie procesowym z 24 sierpnia 2006 r. odniósł się do argumentacji i poglądów rozpatrywanych w pismach Ministra Edukacji Narodowej oraz Prokuratora Generalnego, podtrzymując swe stanowisko wyrażone we wniosku i polemizując z zarzutami podniesionymi w pismach uczestników postępowania.

5. Marszałek Sejmu pismem z 31 sierpnia 2006 r. uznał, że art. 1 pkt 17 lit. h ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela oraz art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. są zgodne ze wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami Konstytucji i EKSL. Zdaniem Marszałka Sejmu zaskarżona zmiana ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela dotyczy jedynie wyboru przez Sejm sposobu podziału środków na realizację zadań oświatowych. Preferowane przez gminę Łódź kryterium standardu oświatowego zatrudnienia nauczycieli, wobec stosowanego przez ustawodawcę kryterium liczby uczniów, jest

hipotezą trudną do potwierdzenia, ponieważ rozporządzenie o standardach nigdy nie zostało wydane.

Zdaniem Marszałka Sejmu zaskarżone przepisy nie naruszają wyrażonych w Konstytucji i EKSL zasad odpowiedniości środków finansowych do nałożonych na samorządy zadań oraz zasady samodzielności gminy. Nie naruszają też wynikającego z art. 70 prawa do nauki.

Zdaniem Marszałka Sejmu wytyczne do wydania rozporządzenia na podstawie art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. odpowiadają kryteriom wynikającym z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytyczne te zawarte są też w innych przepisach ustawy i pozwalają uwzględnić zmieniające się warunki realizacji zadań oświatowych z wykorzystaniem opinii ministra finansów oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

II

Na rozprawie 14 września 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych i udzielili składowi orzekającemu wyjaśnień, w szczególności dotyczących stanów faktycznych związanych z utrzymaniem placówek oświatowych przez gminę Łódź oraz sposobu realizowania subwencji oświatowej przez Ministerstwo Edukacji i Nauki. Ze względu na przedstawienie przez przedstawicieli wnioskodawcy dodatkowych pism procesowych na rozprawie Trybunał Konstytucyjny postanowił ją odroczyć do 18 września. 18 września Trybunał Konstytucyjny zakończył postępowanie wyjaśniające i po otrzymaniu odpowiedzi na postawione przez członków składu orzekającego pytania oraz przedstawieniu ostatecznych stanowisk przez uczestników postępowania uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania rozstrzygnięcia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem wniosku Rady Miejskiej w Łodzi są przepisy dotyczące podziału części oświatowej subwencji ogólnej między uprawnione jednostki samorządu terytorialnego. Zaskarżeniem objęto art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm., dalej: u.d.j.s.t.), zawierający delegację do wydania rozporządzenia o sposobie podziału subwencji, oraz wydane na podstawie tej delegacji rozporządzenia o subwencji oświatowej w 2005 r. i w 2006 r. a także art. 1 pkt 17 lit. h ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845; dalej: ustawa nowelizująca Kartę Nauczyciela), uchylający obowiązek ministra właściwego dla spraw oświaty i wychowania wydania rozporządzenia w sprawie określenia standardów zatrudniania nauczycieli. Przepisy te, zdaniem wnioskodawczyni, określają sposób podziału środków części oświatowej subwencji ogólnej niezgodnie ze wskazanymi przepisami Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL), przez co ingerują negatywnie w zdolność Gminy Miejskiej w Łodzi do wykonywania jej zadań w zakresie edukacji publicznej i w jej samodzielność finansową.

2. Wniosek wiąże się ze sposobem podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Merytoryczny zakres zadań edukacji publicznej określa ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty). Warunki zatrudnienia i płac nauczycieli

określa ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674; dalej: Karta Nauczyciela). Finansowanie zadań w zakresie oświaty reguluje u.d.j.s.t.. System ich finansowania podlegał i podlega ewolucji. Przyjęta przez Sejm w 2003 r. u.d.j.s.t. zapoczątkowała reformę systemu finansów samorządu terytorialnego. Docelowo, zgodnie z intencjami ustawodawcy, polegać ma ona na zwiększeniu udziału samorządu w dysponowaniu środkami publicznymi, zwiększeniu dochodów własnych samorządu i związanej z tym samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost dochodów własnych ma ograniczać rolę subwencji i dotacji, a zarazem zwiększać odpowiedzialność finansową jednostek samorządu za finansowanie zadań własnych.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie zmieniła istotnie sposobu finansowania zadań oświatowych. Zakłada, że finansowanie oświaty, zgodnie z celami reformy, nastąpi w jej drugim etapie, tj. po roku 2006. Objęty skargą przedmiot sporu dotyczy więc problemów okresu przejściowego, na który składa się kontynuacja dotychczasowego sposobu finansowania zadań oświatowych i docelowy zamiar polegający na zwiększeniu samodzielności i odpowiedzialności jednostek samorządu za realizację zadań oświatowych w oparciu o zwiększające się dochody własne. Ustawa o dochodach samorządu terytorialnego odeszła od parametrycznego powiązania wydatków na oświatę z wysokością dochodów budżetowych. Obniżenie poziomu wydatków na oświatę w stosunku do PKB uzasadnia rząd zmniejszeniem się liczby dzieci objętych systemem edukacji publicznej, co nie przekłada się wprost na zmniejszenie kosztów realizacji zadań oświatowych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

3. Zadania oświatowe są zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Zakres zadań oświatowych tych jednostek określa ustawa o systemie oświaty, która stanowi m.in.:

„Art. 5a. 1. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego finansowane są na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

2. Zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym:

1) gmin – w przedszkolach oraz szkołach, o których mowa w art. 5 ust. 5;

2) powiatów – w szkołach i placówkach, o których mowa w art. 5 ust. 5a;

3) samorządów województw – w szkołach, placówkach, zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli oraz kolegiach pracowników służb społecznych, o których mowa w art. 5 ust. 6.

2a. Zadaniem oświatowym gminy jest także zapewnienie dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego, o której mowa w art. 94a ust. 4.

3. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.

Środki na wynagrodzenia nauczycieli gwarantuje też art. 30 ust. 8 Karty Nauczyciela, który stanowi:

„Środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w ust. 3 i 4, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środki na odpis, o którym mowa w art. 53 ust. 1, oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, o którym mowa w art. 70a ust. 1, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.

Finansowanie zadań edukacji publicznej określa u.d.j.s.t. która w art. 27 i art. 28 ust. 1, 5 i 6 stanowi:

„Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa” (art. 27).

„Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych” (art. 28 ust. 1).

„Część oświatową subwencji ogólnej, po odliczeniu rezerwy, o której mowa w ust. 2, dzieli się między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi – w sposób określony na podstawie ust. 6” (art. 28 ust. 5).

„Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach” (art. 28 ust. 6).

Na podstawie tych przepisów, z uwzględnieniem poszczególnych zadań oświatowych określonych w ustawie o systemie oświaty i poziomu wynagrodzeń nauczycieli gwarantowanego przez Kartę Nauczyciela, minister corocznie dokonuje podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o ustalone w rozporządzeniu wskaźniki algorytmu.

4. Wnioskodawca zarzuca niezgodność ze wskazanymi przezeń przepisami Konstytucji przepisu art. 1 pkt 17 lit. h ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela uchylającego art. 30 ust. 9 Karty, który stanowił: „Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami, w drodze rozporządzenia, standardy zatrudnienia nauczycieli, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę nauczycieli na oddział, liczbę uczniów w oddziale oraz liczbę obowiązkowych zajęć dla uczniów i wychowanków w poszczególnych typach i rodzajach szkół”.

Jak wynika z uzasadnienia rządu do projektu ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela (zob. druk sejmowy nr 2386, Sejm IV kadencji), zniesienie obowiązku określenia standardów zatrudnienia nauczycieli jako kryterium podziału części oświatowej subwencji ogólnej wynikało m.in. z następujących przyczyn:

– aktem prawnym powołanym do definiowania relacji finansowych państwa i samorządów jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Projektowane w tej ustawie zmiany wprowadzają standardy, odnoszące się do sposobu gwarantowania przez państwo środków na realizację zadań publicznych w samorządach, stanowiących podstawę naliczania części wyrównawczej subwencji ogólnej. Niezbędna jest przytem analiza skutków wprowadzenia tych rozwiązań w odniesieniu do wszystkich regulacji wpływających na dochody jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). W ustawie – Karta Nauczyciela nie jest możliwe kompleksowe rozwiązanie tych problemów;

– brak było akceptacji społecznej i merytorycznego porozumienia dla wydania rozporządzenia wykonawczego do Karty Nauczyciela w tym zakresie. Żaden z kilku dotychczas prezentowanych projektów nie znalazł uznania zarówno wśród partnerów społecznych, jak i innych podmiotów zainteresowanych rozwiązaniem tej kwestii. Upoważnienie Ministra Edukacji do określenia standardów zatrudnienia nauczycieli wiązałoby się z wprowadzeniem innego identyfikowalnego kryterium podziału środków subwencyjnych w miejsce dotychczas realizowanego bonu oświatowego „na ucznia”;

– zachodzą poważne przesłanki, by sądzić, że formalna zmiana kryterium podziału części oświatowej subwencji z wymiernej i policzalnej liczby uczniów na kalkulacyjną formułę „standardowych nauczycieli” zostanie bezpośrednio odniesiona do faktycznie realizowanego poziomu zatrudnienia nauczycieli w szkołach prowadzonych przez j.s.t. Z uwagi na utrzymujący się niż demograficzny i niezwykle trudną sytuację na rynku pracy, zwolnieni ze szkół nauczyciele w związku z ewentualną redukcją zatrudnienia powiększyliby i tak niemałą liczbę bezrobotnych;

– na zadania oświatowe realizowane przez samorządy nie składają się jedynie wynagrodzenia nauczycielskie. Niezbędne jest tu uwzględnienie również płac pracowników niepedagogicznych czy wydatków rzeczowych, jak również – w ścisłym kontekście do przywołanej już reformy finansów publicznych – powiązanie standaryzacji zadań oświatowych ze standaryzacją innych zadań realizowanych przez samorządy;

– wprowadzenie standardów zatrudnienia w praktyce sprowadzałoby się do tego, że podstawą alokacji środków na zadania oświatowe dla poszczególnych j.s.t. stałaby się liczba „standardowych nauczycieli” zamiast liczby uczniów, co wymagałoby zmiany algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Konsekwencją byłyby skokowe zmiany wysokości subwencji w niektórych j.s.t. To wymagałoby z kolei wprowadzenia rozwiązań doraźnych w celu zminimalizowania negatywnych skutków zmiany formuły podziału. Nie sposób uznać – wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy – zasadności wprowadzenia takich zmian w okresie przejściowym i w sytuacji, gdy docelowo przewiduje się całkowicie odmienne rozwiązanie (projektowane w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego finansowanie zadań oświatowych ze zwiększonych udziałów w podatkach PIT i CIT).

– przepisy dotyczące standardów zatrudnienia nauczycieli nie zostały w przeszłości wdrożone, nigdy nie wpływały na realizację zadań oświatowych przez samorządy w Polsce i na sposób podziału subwencji oświatowej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że uchylenie art. 30 ust. 9 Karty Nauczyciela o standardach zatrudniania nauczycieli nie narusza wskazanych we wniosku przepisów Konstytucji i EKSL. Uchylony przepis zakładał – odmiennie od aktualnie przyjętych przez ustawodawcę zasad podziału środków budżetowych na cele oświatowe według tzw. bonu oświatowego na ucznia – zasadę podziału środków od standardów zatrudniania nauczycieli. Trybunał stwierdza, że wybór zasad podziału środków budżetowych na cele oświatowe należy do ustawodawcy, a kwestia celowości kryteriów podziału pozostaje poza sferą kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Finansowanie oświaty oparte zostało przez ustawodawcę na innych faktycznych podstawach prawnych niż preferowane przez wnioskodawcę i w tym zakresie nie można mówić o istnieniu nieusuwalnej luki prawnej. Wywody wnioskodawcy o fundamentalnej roli standardów zatrudniania nauczycieli przy podziale subwencji oświatowej dotyczą jednego z wariantów wyboru i nie znajdują oparcia w powołanych przezeń wzorcach.

Odnosząc się do wzorców konstytucyjnych wskazanych we wniosku, Trybunał zwraca uwagę, że uchylając art. 30 ust. 9 Karty Nauczyciela, ustawodawca nie naruszył zasad poprawnej legislacji, a wynikające z art. 70 Konstytucji prawo do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych może zapewnić – stosownie do decyzji pojętych przez ustawodawcę – zarówno podział środków oświatowych ze względu na liczbę uczniów podlegających kształceniu, jak i ze względu na liczbę zatrudnionych nauczycieli niezbędnych do ich kształcenia. Również gwarantowanie przez art. 165, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 1 Konstytucji samodzielności finansowej i udziału j.s.t. w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań oświatowych może być zapewnione przy zastosowaniu każdej z wymienionych wyżej zasad podziału. To samo dotyczy wskazanych przez wnioskodawczynię wzorców wynikających z EKSL dotyczących gwarancji

samodzielności j.s.t. (art. 3 ust. 1 EKSL) oraz zapewnienia odpowiednich środków finansowych do zakresu zadań j.s.t. (art. 9 ust. 1 i 2 EKSL). Wzorce te pokrywają się z wzorcami Konstytucji przywołanymi przez wnioskodawcę i nie wymagają odrębnego analizowania. Zaskarżone przez wnioskodawcę uchylenie przepisu art. 30 ust. 9 Karty Nauczyciela nie pozostaje z nimi w sprzeczności.

Z tych względów nie można podzielić poglądów wnioskodawcy, że art. 1 pkt 17 lit. h ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela, uchylając jej art. 30 ust. 9, narusza zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i jest niezgodny z pozostałymi wskazanymi we wniosku wzorcami.

5. Wnioskodawca podnosi niezgodność art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. oraz wydanych na tej podstawie rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji zarzucając brak konkretnych wytycznych do wydania aktu wykonawczego. Zarzuca też niezgodność art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. z art. 2, art. 70, art. 165 i art. 167 ust. 1 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji, art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 1 i 2 EKSL oraz z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji. Obydwu rozporządzeniom zarzuca ponadto niezgodność z art. 30 ust. 8 Karty Nauczyciela, art. 5a ustawy o systemie oświaty oraz art. 28 ust. 5 u.d.j.s.t. w związku z art. 32, art. 70 oraz art. 167 ust. 1 Konstytucji.

6. W pierwszej kolejności należało rozpatrzyć zarzut niezgodności art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. oraz wydanych na jego podstawie rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wyrażał już uprzednio pogląd, że „ustalenie wysokości środków finansowych przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań budżetowych należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy, stanowiąc jeden z (...) elementów polityki kierowania życiem państwowym. Pozostaje ono więc, co do zasady, poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego, który nie jest powołany do dokonywania ocen o charakterze politycznym i oceniania trafności, czy słuszności tych rozstrzygnięć parlamentu” (orzeczenie z 13 listopada 1996 r., sygn. K. 17/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 43, s. 374 oraz wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. K. 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37).

W świetle przepisów Konstytucji ustalanie podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny należy do kompetencji władzy ustawodawczej. Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych. Kontrola decyzji ustawodawcy i ich trafności nie należy do Trybunału Konstytucyjnego. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów (zob. powołany wyżej wyrok TK z 16 marca 1999 r.). Nie wykazano tego w rozpatrywanej sprawie, a powoływanie się przez wnioskodawcę na dokonaną przez Trybunał w sprawie K 30/04 wykładnię zasady adekwatności z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji nie jest w rozpatrywanej sprawie uzasadnione z uwagi na odmienną przedmiot kontrolny w obydwu sprawach.

Przepisy konstytucyjne nadają rozporządzeniu charakter wykonawczy. Oznacza to, z jednej strony, że rozporządzenie musi pozostawać w ramach upoważnienia ustawowego, a z drugiej strony, że to upoważnienie ustawowe musi odpowiadać pewnym koniecznym wymaganiom szczegółowości. Upoważnienie do wydania rozporządzenia winno mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym („określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (określać „zakres spraw przekazanych do

uregulowania”) oraz treściowym (określać „wytyczne dotyczące treści aktu”). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Tak więc „w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy, jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. (...) Nie jest dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47, postanowienie z 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12 oraz wyrok z 27 czerwca 2006 r., sygn. SK 35/04).

Zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. brzmi:

„Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach”.

Przedmiotem podziału jest wielkość oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, ustalona corocznie ustawą budżetową (art. 27 ustawy) zgodnie z art. 28 ust. 5 u.d.j.s.t. Część oświatową subwencji ogólnej, po odliczeniu rezerwy centralnej, dzieli się między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi – w sposób określony na podstawie zakwestionowanego ust. 6 ustawy.

Przedmiotowe określenie źródeł finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego i ich zakresu podlegającego finansowaniu jako zadanie własne j.s.t. „na zasadach określonych w odrębnych ustawach”, unormowane jest w cyt. art. 5a ustawy o systemie oświaty, stwierdzającym wprost, że są one „zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego”. Natomiast zasady finansowania wynagrodzeń nauczycieli znajdują ustawowe umocowanie w przepisach ustawy – Karta Nauczyciela, która w art. 30 ust. 8 stanowi, że środki niezbędne na średnie wynagrodzenie nauczycieli, uregulowane w ustawie, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wydane na podstawie art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2006 (Dz. U. Nr 266, poz. 2231; dalej: rozporządzenie o subwencji oświatowej w roku 2006), któremu wnioskodawca zarzuca również w uzasadnieniu wniosku niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji, składa się z czterech paragrafów. Dwa pierwsze określają zakres zadań oświatowych realizowanych przez samorządy i podlegających finansowaniu. Przepisy te mają charakter informacyjny oparty na regulacjach ustawy o systemie oświaty i Karty Nauczyciela i nie rozstrzygają bezpośrednio o kwotach wynikających z podziału subwencji. Paragraf trzeci określa, że podział subwencji następuje na podstawie algorytmu, stanowiącego załącznik do rozporządzenia. Kwota subwencji należnej dla określonej jednostki samorządu powstaje

jako iloczyn tzw. finansowego standardu pomnożonego przez liczbę uczniów przeliczeniowych przypadających na daną jednostkę. Aby określić tzw. standard finansowy, popularnie określany jako „bon oświatowy”, przypadający na ucznia przeliczeniowego, algorytm stosuje skomplikowany system „wag”, obejmujący 25 „wag” dla określenia zadań szkolnych, 10 „wag” dla zadań pozaszkolnych i 15 „wag” dla określenia środków na wynagrodzenia.

Z analizy algorytmu wynika, że podział części oświatowej subwencji opiera się na zasadzie, że o wielkości subwencji decyduje liczba, wyliczonych na podstawie algorytmu, uczniów przeliczeniowych, która w praktyce nie musi pokrywać się z liczbą uczniów rzeczywistych. Algorytm przewiduje preferencje dla jednostek samorządu, w których dochód na jednego mieszkańca stanowi nie więcej niż 92% średniego dochodu na mieszkańca określonego przez Ministra Finansów dla celów części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz preferuje placówki edukacji wiejskiej i małych miast (do 5 tys. mieszkańców) w ramach wyrównywania szans edukacyjnych. Określa też preferencje dla gmin, które, w ramach racjonalizacji sieci szkolnej, mają zwiększone wydatki związane z dowozem uczniów, z czego korzystają gminy mniej zasobne, głównie wiejskie. Preferencje wynikają ze szczegółowych regulacji ustaw o systemie oświaty (art. 17) i Karty Nauczyciela (art. 54), a sposób ich finansowania określa Minister Edukacji i Nauki, w oparciu o ogólne upoważnienie zawarte w art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t.

Ustawa zapewnia dodatkowe gwarancje poprawności tego podziału: minimalna wysokość kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich j.s.t. w roku budżetowym, zagwarantowana w art. 28 ust. 1 u.d.j.s.t., nie może być mniejsza niż kwota przeznaczona na tę część w roku bazowym, z uwzględnieniem ewentualnych korekt wynikających ze zmiany zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Owa gwarancja wprowadzona została do treści u.d.j.s.t. na wniosek przedstawiciela samorządu terytorialnego w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w toku prac nad projektem u.d.j.s.t. Inne gwarancje zapewnienia właściwej wysokości środków finansowych na realizację zadań oświatowych wynikają z art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty oraz z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. Zgodnie z tymi przepisami, środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach budżetu j.s.t. (por. *Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* [w:] E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004).

W tym stanie rzeczy, przypominając utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko, że upoważnienie ustawowe z art. 92 ust. 1 Konstytucji musi być sformułowane tak, aby odsyłało do uregulowania w rozporządzeniu tylko te sprawy, które są już ogólnie unormowane w ustawie, a jednocześnie przepisy rozporządzenia mają służyć wykonaniu realizacji celów wyrażonych w ustawie i upoważnienie ustawowe powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym (zob. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31 i wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., sygn. SK 35/04), Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że poddany kontroli w rozpatrywanej sprawie przepis art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. oraz rozporządzenie o subwencji oświatowej w roku 2006 spełniają te wymogi i są zgodne ze wskazanym wyżej wzorcem konstytucyjnym.

7. Przystępując do zbadania zarzutu niezgodności art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. z art. 70, art. 165 i art. 167 ust. 1 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 1 i 2 EKSL, a także z art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że do ustosunkowania się do zarzutów wniosku

niezbędne jest przede wszystkim odwołanie się do zasady samodzielności finansowej gmin analizowanej w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, a znajdującej wyraz przede wszystkim w art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota jej wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im, przy uwzględnieniu wymogów ustawowych, swobodę w kształtowaniu wydatków oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (zob. wyrok TK sygn. K 40/97). Nie oznacza to jednak możliwości przypisywania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego charakteru absolutnego, gdyż może ona zostać ograniczona w drodze ustawy, pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. Ustawodawcy przysługuje też swoboda w określaniu źródeł dochodów gmin, jak i ich poziomu (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69, z 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98 i z 30 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 167 Konstytucji stanowi integralną całość. Zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Wskazuje rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zaliczając do nich: dochody własne, subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa. Zastrzega dla określenia źródeł dochodów tryb ustawowy, co stanowi istotną gwarancję samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

W doktrynie podkreśla się, że „dochody samorządowe są funkcją przekazanych samorządom zadań – zarówno co do charakteru tych zadań jak i rozmiarów (...). Rodzaj i charakter ustawowo przekazanego samorządowi i określonego w ustawach szczególnych zadania ma zasadniczy wpływ na konstrukcję i formę odpowiednich dochodów samorządu” (A. Borodo, *Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 322).

Zadania oświatowe, jak już wspomniano, są zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy prawa nie ograniczają możliwości tych jednostek do przeznaczenia na zadania oświatowe również innych dochodów poza subwencją oświatową i dotacjami na cele oświatowe. Gwarancje państwa w ramach środków budżetowych dotyczą tylko „środków niezbędnych” i nie ograniczają samorządu w jego samodzielnych decyzjach w zakresie wydatkowania innych własnych środków na realizację zadań oświatowych i na faktycznie wypłacane wynagrodzenia. Wielokrotnie analizowana przez Trybunał Konstytucyjny, wyprowadzana z art. 167 ust. 1 Konstytucji, zasada samodzielności finansowej i odpowiedniości udziału w dochodach publicznych jednostek samorządu w zakresie finansowania zadań własnych oznacza, „by odpowiedniość (...) udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody [te] płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych samorządowi. Z istoty bowiem zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w określonej mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego lub co najmniej o sposobie jego realizacji i źródłach finansowania” (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wnioskodawca, zarzucając niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody z tytułu subwencji oświatowej niektórych jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają, w ramach ich zadań publicznych, na finansowanie podległych im placówek oświatowych. Wnioskodawca nie wskazał naruszenia zasady równowagi wynikającej z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Sformułowany został zarzut niezgodności art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1 Konstytucji, brak natomiast należytego uzasadnienia pozwalającego na obalenie domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Orzekając zgodność art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. z art. 167 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że wnioskodawca nie wykazał niezgodności powołanego przepisu z pozostałymi, wskazanymi w tym punkcie wniosku wzorcami konstytucyjnymi. Wywód Trybunału zawarty w części III w punkcie 4 uzasadnienia *in fine* co do tych wzorców, odnośnie do art. 1 pkt 17 lit. h ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela, znajduje odpowiednie zastosowanie także w odniesieniu do rozpatrywanego art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t.

8. Wnioskodawca zarzucił rozporządzeniu o subwencji oświatowej w roku 2006 niezgodność z art. 30 ust. 8 Karty Nauczyciela z art. 5a ustawy o systemie oświaty oraz art. 28 ust. 5 u.d.j.s.t. w związku z art. 32, art. 70 oraz art. 167 ust. 1 Konstytucji. Z treści wniosku i kolejnych pism procesowych wnioskodawcy wynika jednak, że główny akcent swych zarzutów położył on na wskazanie braku należytej podstawy prawnej rozporządzenia (zarzut niezgodności art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji). Zaskarżając rozporządzenie w całości i nie wskazując sprzecznych z powołanymi wzorcami konkretnych jednostek redakcyjnych zawierających konkretne unormowania rozporządzenia (i odesłań do konkretnych paragrafów, ustępów, punktów, wzorów i parametrów załącznika do rozporządzenia dotyczącego algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej), wnioskodawca nie wskazał, które z tych szczegółowych norm rozporządzenia kwestionuje jako niezgodne z powołanymi przepisami ustaw: o systemie oświaty, Karty Nauczyciela i o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz na czym i w jakim zakresie niezgodność z tymi przepisami polega. Do tego wnioskodawca był zobowiązany i to warunkowało ewentualną skuteczność jej zarzutów.

Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując zarzuty dotyczące niezgodności art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, stwierdził, jak już wyżej wskazano, zgodność tego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, a tym samym stwierdził poprawność legislacyjną i konstytucyjność upoważnienia ustawowego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone rozporządzenie.

Analizując stanowiące podstawę upoważnień ustawowych do wydania rozporządzenia przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy o systemie oświaty i Karty Nauczyciela (a wśród nich wskazane przez wnioskodawcę przepisy art. 5a ustawy o systemie oświaty, art. 30 ust. 8 Karty Nauczyciela i art. 28 ust. 5 u.d.j.s.t.), Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że te szczegółowe regulacje ustawowe i oparte na nich wytyczne do wydania rozporządzenia mieszczą się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy, nie naruszają konstytucyjnych praw do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych (art. 70 Konstytucji) oraz konstytucyjnych gwarancji samodzielności finansowej i udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań oświatowych (art. 167 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zwraca przytem uwagę, że wnioskodawca, ograniczając się w swym wniosku do zakwestionowania trybu redystrybucji ustawowej w budżecie państwa części subwencji oświatowej dla j.s.t., nie objął zakresem swego wniosku podstaw

finansowania zadań oświatowych j.s.t w ogólności (art. 27, art. 28 ust. 1, 2 i 5 u.d.j.s.t.), co szeroko rozwijali przedstawiciele wnioskodawcy na rozprawie. Wykraczało to poza zakres wniosku i nie mogło być objęte kognicją Trybunału w rozpatrywanej sprawie.

9. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące (por. uzasadnienie wyroku z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się stanowisko, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Argumenty te „muszą mieć: po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej” (orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33).

Tym samym „różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie” (por. wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 6/1997, poz. 502 i 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244).

Uregulowany poddany kontrolii jego konstytucyjności rozporządzeniem sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2006, dopuszczający – w granicach upoważnienia ustawowego – możliwość systemowego różnicowania parametrów algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej j.s.t. w stosunku do określonych „klas” jednostek uprawnionych do korzystania z subwencji, nie ma charakteru arbitralnego wyboru. Jest jednolity dla wszystkich jednostek objętych daną „klasą” w oparciu o jednolite kryteria i przyjęte wagi i jako taki nie narusza też konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

10. Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w sprawie powołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 28 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu

terytorialnego w roku 2005 (Dz. U. Nr 286, poz. 2878) ze względu na to, iż akt ten utracił moc obowiązującą przed wydaniem niniejszego orzeczenia. Rozporządzenie dotyczyło bowiem wydatków budżetowych w roku 2005, a zgodnie z art. 95 i art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) upływ czasu spowodował wygaśnięcie kwot zawartych w ustawie budżetowej objętych regulacją powołanego rozporządzenia.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.