



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2023 r.

Pozycja 93

POSTANOWIENIE

z dnia 18 stycznia 2016 r.

Sygn. akt Ts 18/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Stowarzyszenia [...] w Ł. w sprawie zgodności:

art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 22 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2013 r. z art. 70 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 16 stycznia 2015 r. (data nadania) Stowarzyszenie [...] w Ł. (dalej: skarżący) wystąpiło o zbadanie zgodności art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) w brzmieniu obowiązującym od 22 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2013 r. z art. 70 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. Skarżący utworzył i prowadzi szkołę niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej – Gimnazjum w Z. Szkoła ta – na podstawie art. 90 ust. 1 i 2a u.s.o. otrzymywała w latach 2008-2010 z budżetu gminy Miasta Z. dotacje na sfinansowanie jej zadań. W dniach 29 września oraz 3 listopada 2011 r. przeprowadzono kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji. W jej wyniku stwierdzono, że: po pierwsze, w rozliczeniu za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. skarżący oprócz wydatków poniesionych bezpośrednio na pokrycie działalności szkoły rozliczył wydatki poniesione na pokrycie działalności Zarządu Stowarzyszenia; po drugie, w rozliczeniu dotacji za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. oprócz wydatków poniesionych bezpośrednio na pokrycie kosztów działalności szkoły skarżący rozliczył wydatki poniesione na pokrycie kosztów działalności Zarządu Stowarzyszenia związane z funkcjonowaniem Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół, realizującego zadania w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz dokonywania rozliczeń finansowych szkół, m.in. Gimnazjum w Z.

Decyzją z dnia 11 września 2012 r. (nr [...]) Burmistrz Miasta Z. orzekł dokonanie zwrotu do budżetu gminy Miasta Z. części dotacji udzielonych w latach 2009 i 2010, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Orzekając na skutek odwołania skarżącego, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. (dalej: SKO albo organ odwoławczy) w decyzji z dnia 23 października 2012 r. (nr [...]) utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu SKO przypomniało, że zgodnie z art. 90 ust. 3d u.s.o. – dodanym przez art. 1 pkt 38 lit. e ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.) – dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Organ odwoławczy podkreślił, że szkoła jest podmiotem odrębnym od podmiotu, który ją utworzył, jest zobowiązana do prowadzenia odrębnej od tego podmiotu rachunkowości, powinna posiadać również odrębny rachunek bankowy. Wyłącznie szkole przysługują – stosownie do art. 90 ust. 3d u.s.o. – udzielone dotacje. Oznacza to, że organ, który utworzył i prowadzi szkołę niepubliczną, nie może wykorzystywać dotacji na pokrycie swojej działalności. Organy prowadzące szkoły i placówki mogą – w myśl art. 5 ust. 9 u.s.o. – tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, które to jednostki będą wykonywały wymienione w art. 5 ust. 7 pkt 3 tejże ustawy zadania. Organ odwoławczy podkreślił przy tym, że mimo iż zespół wykonuje zadania organu prowadzącego, to nie przejmuje zadań szkoły, jest odrębną od szkoły jednostką. Z tej racji pokrycie przez skarżącego części kosztów funkcjonowania Zarządu Stowarzyszenia w 2009 r. oraz Zarządu Stowarzyszenia – Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w 2010 r., w tym na wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzenia oraz pozostałe wydatki, było wykorzystaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, i w konsekwencji oznaczało konieczność zwrotu tej części dotacji.

Powyższą decyzję skarżący zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B. (dalej: WSA w B.), który w wyroku z dnia 13 lutego 2013 r. (sygn. akt [...]) skargę oddalił. Sąd podkreślił, że dotacja, o której mowa w art. 90 ust. 2a u.s.o. – w związku z dodaniem ust. 3d – ma charakter dotacji podmiotowo-celowej. Dotacja ta przysługuje bowiem na każdego ucznia – i w tym zakresie ma charakter podmiotowy – jednakże przeznaczona jest na dofinansowanie realizacji konkretnych zadań szkoły (kształcenie, wychowanie i opieka, w tym profilaktyka społeczna) i w tym zakresie ma ona charakter celowy. Zaznaczył także, że z brzmienia art. 5 ust. 7 pkt 3 u.s.o. wynika, iż w zakresie zadań obciążających organ założycielski i nienależących do zadań realizowanych przez szkołę (placówkę) mieszczą się zadania obejmujące zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły. Przepis ten obliuguje zatem organ prowadzący szkołę do zapewnienia jej warunków działalności, w tym także przez zapewnienie odpowiednich środków finansowych. Sąd uznał zatem, że w świetle powyższych regulacji nie budzi wątpliwości to, iż obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna stanowi obowiązek organu prowadzącego szkołę i nie można wydatków z nią związanych uznać za wydatki poniesione na realizację zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Biorąc zaś pod uwagę, że celem dotacji jest dofinansowanie zadań szkoły jedynie w zakresie wyszczególnionym w art. 90 ust. 3d u.s.o., wydatki na wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną nie mogą być finansowane z dotacji. W przeciwnym wypadku bowiem dotacje stanowiłyby w istocie dofinansowanie zadań organu prowadzącego szkołę, co byłoby – w ocenie sądu – sprzeczne z ich celem. Sąd stwierdził zatem, że organy orzekające w sprawie skarżącego miały podstawy do zakwestionowania wskazanych wydatków jako sprzecznych z celami udzielonej dotacji.

Skargę kasacyjną na powyższe orzeczenie oddalił Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z dnia 3 września 2014 r. (sygn. akt [...]).

W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił naruszenie prawa do zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych (art. 70 ust. 3 zdanie drugie i trzecie Konstytucji) w związku z zasadami prawidłowej legislacji, określoności przepisów prawnych, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) przez art. 90 ust. 3d u.s.o. w brzmieniu obowiązującym od 22 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2013 r.

Skarżący zaznaczył, że do czasu wejścia w życie zakwestionowanej regulacji dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych miały charakter dotacji podmiotowych, tzn. przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 90 ust. 2a u.s.o.). Dodanie art. 90 ust. 3d u.s.o. doprowadziło do zmiany dotychczasowego systemu dotowania szkół niepublicznych. Przepis ten stanowił, że „dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki”. Wskazując zatem w art. 90 ust. 3d u.s.o., że dotacje te przeznaczone są na sfinansowanie realizacji określonych zadań szkoły, ustawodawca wprowadził w miejsce dotacji podmiotowej dotacje podmiotowo-celowe, a tym samym ograniczył zakres wydatków, które z otrzymywanych dotacji mogą być finansowane.

Skarżący – jak twierdzi – nie kwestionuje tego, że ustawodawca zwykły może zmieniać system finansowania szkół i placówek niepublicznych. Zaznacza jednak, że sposób określenia prawa do dofinansowania nie może być dowolny, musi bowiem spełniać wymogi konstytucyjne wynikające przede wszystkim z art. 70 ust. 3 ustawy zasadniczej. Oznacza to, że wprowadzenie nowej regulacji powinno nastąpić w taki sposób, by: po pierwsze, umożliwić zainteresowanym podmiotom przewidzenie konsekwencji zmian; po drugie, dostosować do nich organizację swojej działalności oświatowej. Zmiany te nie powinny być również nadmiernie dolegliwe, tak aby zmuszać zainteresowanych do ograniczenia działalności, która przynosi korzyści dla całego społeczeństwa oraz umożliwia jednostkom realizację ich konstytucyjnego prawa. Skarżący podkreślił, że przy wprowadzaniu zmian dotyczących systemu finansowania szkół niepublicznych ustawodawca powinien wziąć pod uwagę potrzebę zapewnienia powszechności dostępu do edukacji oraz zasadę równości, które mogą być ograniczane jedynie w zgodzie z przesłankami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem treść dodanego art. 90 ust. 3d u.s.o. – w przekonaniu skarżącego – prowadzi do „arbitralności oceny prawidłowości wydatkowania dotacji stosownie do okoliczności, które nie mogą być przez beneficjentów ustalone na podstawie przepisów ustawy”. Zakwestionowana regulacja jest bowiem – zdaniem skarżącego – „ogólnikowa i niejasna w stopniu przekraczającym wszelkie standardy konstytucyjne” i nie pozwalała na ustalenie, na jakie „zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej” dofinansowanie przysługuje, a na jakie nie, czego efektem było całkowicie arbitralne zakwalifikowanie w sprawie, w związku z którą sformułowano skargę, wydatków na prowadzenie ksiąg rachunkowych do wydatków niepodlegających dofinansowaniu dotacją.

Ponadto, w ocenie skarżącego, uznanie przez organy władzy publicznej orzekające w jego sprawie, że zawarty art. 90 ust. 3d u.s.o. zakaz finansowania dotacją „zadań organu prowadzącego” wprowadził konieczność finansowania tych zadań ze środków własnych, oznacza *de facto* wprowadzenie „tylnymi drzwiami” przymusu pobierania od uczniów opłat za naukę na pokrycie wydatków niekwalifikowanych. W sytuacji bowiem, w której szkoła niepubliczna opiera swoją działalność w przeważającym stopniu na środkach publicznych,

możliwości prowadzenia działalności oświatowej są tym mniejsze, im większy zakres zadań zostanie pozostawiony do sfinansowania ze środków wygospodarowanych przez osoby prowadzące. Takie ograniczenie wynikające z art. 70 ust. 3 Konstytucji prawa do dotacji przysługującego instytucjom zakładającym i prowadzącym szkoły niepubliczne nie leży w interesie publicznym i jest niezgodne z zasadą proporcjonalności.

W przekonaniu skarżącego art. 90 ust. 3d u.s.o. w zaskarżonym brzmieniu narusza art. 2 Konstytucji i wynikające z niego zasady: określoności prawa oraz poprawnej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także prawo obywatela do dobrej legislacji. Skarżący zaznaczył, że skoro prawo organu prowadzącego szkołę niepubliczną do wsparcia ze strony władz publicznych (art. 70 ust. 3 Konstytucji) jest przedmiotem regulacji ustawowej, to organ ten może oczekiwać, że norma regulująca prawo do dotacji będzie w sposób niebudzący wątpliwości określać jego obowiązki i przyznawane prawa, w szczególności przez wskazanie, jakiego rodzaju wydatki na działalność szkół niepublicznych mogą zostać zakwalifikowane do dofinansowania ze środków publicznych w ramach dotacji. Artykuł 90 ust. 3d u.s.o. w zakwestionowanym brzmieniu i zawarte w nim pojęcie „realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej” powyższych wymogów – zdaniem skarżącego – nie spełniał. Termin „zadania szkół i placówek” nie posiada definicji legalnej ani w u.s.o., ani w innych ustawach, a w szczególności w ustawie o finansach publicznych. Nieokreśloność tego przepisu pozwoliła zaś na „wykreowanie” kategorii dotacji podmiotowo-celowej, co pogłębia stan niepewności co do spoczywających na organach prowadzących szkoły niepubliczne praw i obowiązków.

Skarżący wskazał, że zakwestionowana regulacja narusza również zasadę zaufania do państwa i prawa. „Ustanowienie ułomnego (...) art. 90 ust. 3d u.s.o. uniemożliwiało bowiem zainteresowanym określenie zasad (...) wydatkowania środków i odpowiednie dostosowanie się do wymagań po stronie organów samorządowych”.

O naruszeniu przez art. 90 ust. 3d u.s.o. wynikających z art. 2 Konstytucji zasad prawidłowej legislacji oraz określoności prawa świadczy również – według skarżącego – to, że zakwestionowany przepis został zmieniony ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.), w której ustawodawca doprecyzował, jakie rodzaje wydatków można uznać za wydatki bieżące szkoły finansowane z dotacji.

Skarżący wskazał, że zakwestionowana regulacja narusza także zasadę równości (art. 32 Konstytucji) w kategorii podmiotów prowadzących szkoły niepubliczne. Zapewnienie obsługi finansowej jest – w jego ocenie – konieczne i uzasadnione dla funkcjonowania szkoły. Mimo to nie mieści się ono w zadaniach szkoły kwalifikowanych do dofinansowania z dotacji. Rozwiązanie to jest niegodne z zasadą wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W przypadku bowiem, gdy osoby prowadzące szkołę nie zapewniają prowadzenia rachunkowości przez jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej, lecz pozostawiają tę kwestię poszczególnym szkołom, obligując ich dyrektorów do zatrudniania księgowych, nie będą miały trudności – zdaniem skarżącego – w wykazaniu, że wydatek na wynagrodzenie księgowego jest tzw. wydatkiem kwalifikowanym, możliwym do rozliczenia z dotacji. W przypadku zaś osób, które – jak skarżący – powołały Zespół Ekonomiczno-Administracyjny, rozliczenie kosztów działania takiego zespołu z dotacji jest niemożliwe.

Skarżący odniósł się w skardze do zmiany brzmienia art. 90 ust. 3d u.s.o. Zaznaczył, że w świetle art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) zmiana przez ustawę zmieniającą z 2013 r. zakwestionowanego przepisu nie wyłącza możliwości poddania kontroli konstytucyjnej wskazanej regulacji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa o TK z 1997 r. Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. W myśl art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. w skardze należy wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawidłowe wykonanie tego obowiązku polega nie tylko na numerycznym wskazaniu postanowień Konstytucji i wyprowadzanych z nich zasad, z którymi – w ocenie skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja, która uprawdopodobni stawiane zarzuty.

Trybunał przypomina, że gdy sformułowane w skardze zarzuty wobec kwestionowanej regulacji „choćby w najmniejszym stopniu nie uprawdopodobniają negatywnej jej kwalifikacji konstytucyjnej”, skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna (por. postanowienie TK z dnia 12 lipca 2004 r., Ts 32/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 174). W postanowieniu z dnia 26 listopada 2007 r. Trybunał wskazał, że „[z] oczywistą bezzasadnością mamy (...) do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw. Brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności przez zaskarżone przepisy, w stopniu, który wskazuje na zasadniczy brak podstaw, określany w art. 47 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [z 1997 r.] jako oczywista bezzasadność skargi, uniemożliwia nadanie skardze biegu” (Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpoznawana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych wymogów, a postawione w niej zarzuty są oczywiście bezzasadne.

Skarżący zarzuca niekonstytucyjność art. 90 ust. 3b u.s.o., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2013 r., w zakresie, w jakim przepis ten – dodany ustawą zmieniającą z 2009 r. – zmienił system dotacji z dotacji podmiotowych na podmiotowo-celowe przez określenie, iż dotacje przeznaczone są na dofinansowanie realizacji „zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej”, co wraz z nieokreślonym charakterem tej regulacji pozbawiło organy prowadzące szkoły niepubliczne możliwości pokrycia z dotacji kosztów funkcjonowania jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, prowadzących m.in. rachunkowość. W ocenie skarżącego zakwestionowany przepis narusza prawo do zakładania oraz działalności szkół niepublicznych (art. 70 ust. 3 Konstytucji) w związku z zasadami zaufania do państwa i stano-

wionego przez nie prawa, prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a także zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał postanowił na wstępie odnieść się do podstawowego wzorca kontroli w analizowanej skardze – art. 70 ust. 3 zdanie drugie i trzecie Konstytucji – i wyrażonego w nim prawa. W myśl tego przepisu obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa. Artykuł 70 ust. 3 zdanie 3 Konstytucji w sposób wyraźny przewiduje zatem „udział władz publicznych w ich finansowaniu”. Nieprzypadkowo jednak – jak zaznacza Trybunał – przepis ten odsyła do ustawy określenie warunków owego finansowania i wydaje się, że ustawodawcy pozostaje tu znaczny margines swobody regulacyjnej, m.in. pozwalającej na różnicowanie publicznej pomocy finansowej w zależności od szczebla szkoły i jej charakteru. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie Trybunału utrwalony jest przy tym pogląd, zgodnie z którym obywatelom i instytucjom zakładającym i prowadzącym szkoły niepubliczne nie przysługuje „roszczenie do władz publicznych, by każdemu zainteresowanemu stawiały do dyspozycji środki na założenie i prowadzenie szkoły niepublicznej” (por. L. Garlicki uwagi do art. 70, s. 10 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003; zob. też wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182 oraz 10 grudnia 2013 r., K 16/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 135).

W wyroku z dnia 10 grudnia 2013 r. Trybunał podkreślił, że pod względem przedmiotowym „udział państwa w finansowaniu szkół niepublicznych” obejmuje przeznaczanie środków publicznych na działalność danego typu podmiotów bez względu na formę i tryb przydzielania funduszy. Przy czym użyte w analizowanym sformułowaniu słowo „udział” samo w sobie nie implikuje żadnego konkretnego poziomu finansowania. Przesądza jedynie, że wkład państwa musi osiągnąć jakiś stopień minimalny (tak aby w ogóle zjawisko dofinansowywania szkół niepublicznych miało miejsce, bo inaczej art. 70 ust. 3 zdanie trzecie byłby niezrealizowanym upoważnieniem konstytucyjnym) i równocześnie nie może osiągnąć poziomu maksymalnego (całkowitego finansowania, to bowiem prowadziłoby do zrównania szkół publicznych ze szkołami niepublicznymi). Z art. 70 ust. 3 Konstytucji nie wynika więc – jak zaznaczył Trybunał – prawo podmiotowe szkół niepublicznych do uzyskania środków na całość ich działalności: w założeniu szkoły niepubliczne mają być finansowane w mniejszym stopniu ze środków budżetu państwa niż szkoły publiczne (podstawowa odpowiedzialność za ich gospodarkę finansową spoczywa bowiem na ich założycielach, a nie na władzy publicznej). W ocenie Trybunału systematyka art. 70 Konstytucji wskazuje, że dotowane na podstawie tego przepisu niepubliczne szkoły będą prowadziły głównie działalność dydaktyczną i to na nią właśnie będą przeznaczały otrzymane środki publiczne.

W orzeczeniu w sprawie K 16/13 Trybunał zaznaczył ponadto, że podczas ustalania skali udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych ustawodawca niewątpliwie powinien brać pod uwagę potrzebę zapewnienia powszechności dostępu do edukacji (por. art. 70 ust. 4 Konstytucji) oraz zasadą równości (art. 32 Konstytucji), które mogą być ograniczane jedynie w zgodzie z przesłankami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (w tym m.in. ze względu na konieczność zapewnienia równowagi budżetowej). Artykuł 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji nie narzuca przy tym żadnej treści warunków udziału władz publicznych w finansowaniu działalności szkół niepublicznych, wymaga jedynie, aby w ustawie były uregulowane w sposób kompletny (w tym sensie ma więc charakter zasady formalnej, a nie materialnoprawnej).

W analizowanej skardze konstytucyjnej skarżący naruszenie art. 70 ust. 3 zdanie

trzecie Konstytucji (w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji) i wynikającego z niego prawa do otrzymania dofinansowania upatruje w ograniczeniu w zakwestionowanym art. 90 ust. 3d u.s.o. możliwości pokrycia z dotacji wydatków szkół niepublicznych jedynie do wydatków z zakresu kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej i wyłączeniu tym samym ponoszonych w związku z działalnością szkoły kosztów obsługi rachunkowej. W jego przekonaniu zaskarżone unormowanie jest niejasne i ogólnikowe, a pojęcie „zadań z zakresu kształcenia, wychowywania i opieki, w tym profilaktyki społecznej” nie pozwalało jednoznacznie stwierdzić organom prowadzącym szkoły niepubliczne, które wydatki należy uznać za podlegające finansowaniu z dotacji, które zaś nie będą mu podlegać. Konsekwencją tej niejednoznaczności było zaś uznanie w sprawie skarżącego, że koszty obsługi finansowej powierzonej w myśl art. 5 ust. 9 u.s.o. jednostce obsługi ekonomiczno-administracyjnej nie mogą zostać pokryte z otrzymanej przez szkołę dotacji. Ponadto, zdaniem skarżącego, wyłączenie możliwości finansowania zadań organu prowadzącego stanowi niekonstytucyjną ingerencję również w prawo do zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych. Osoby prowadzące takie szkoły w związku z ograniczeniem wydatkowania dotacji są bowiem zmuszone szukać innych źródeł pokrycia kosztów związanych z obsługą administracyjno-finansową i albo pobierać opłaty od uczniów, albo ograniczyć swoją działalność.

Postawione zarzuty Trybunał uznaje za oczywiście bezzasadne. Przede wszystkim raz jeszcze należy podkreślić, że nieuzasadnione jest oczekiwanie ze strony podmiotów prowadzących szkoły niepubliczne przyznania środków, które pozwalałyby na pokrycie wszystkich kosztów działalności takich placówek. Ustrojodawca nie określił poziomu udziału władz w finansowaniu takich szkół i placówek. Regulacja konstytucyjna wskazuje jedynie – co zaznaczył powyżej Trybunał – że musi zaistnieć minimalny finansowy wkład państwa. Skarżący, zarzucając naruszenie konstytucyjnych praw, nie uprawdopodobnił zaś, że określony w zakwestionowanej regulacji zakres wykorzystania dotacji został sformułowany w taki sposób, iż *de facto* szkoły niepubliczne zostały pozbawione finansowania ze środków publicznych. Należy przypomnieć, że *ratio legis* dodania art. 90 ust. 3d u.s.o. było stworzenie bardziej skutecznych niż dotychczasowe instrumentów umożliwiających kontrolę przekazywanych szkołom dotacji, a w konsekwencji – zapewnienie celowości i przejrzystości wydatkowania środków publicznych. Zmiany w systemie finansowania szkół niepublicznych – m.in. kwestionowane określenie przeznaczenia otrzymywanych dotacji (na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej) oraz możliwości ich wykorzystania wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki – miały na celu wprowadzenie mechanizmów umożliwiających weryfikację wydatkowania dotacji przyznanych przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego m.in. szkołom i placówkom niepublicznym prowadzonym przez osoby prawne i fizyczne oraz eliminowanie nadużyć zachodzących w wyniku stosowania praktyk pobierania dotacji przez szkoły niepubliczne w wysokości znacznie przekraczającej kwotę wynikającą z liczby słuchaczy faktycznie uczęszczających do szkoły. Mając to na uwadze, Trybunał stwierdza więc, że ograniczenie finansowania działalności szkół niepublicznych do zadań związanych z prowadzoną przez nie działalnością dydaktyczną niewątpliwie nie narusza regulacji konstytucyjnej. Ponadto należy podkreślić, że odpowiedzialność za gospodarkę finansową szkół niepublicznych spoczywa na organach prowadzących takie szkoły. Zarzut zatem, jakoby konieczność znalezienia innych źródeł finansowania kosztów obsługi rachunkowej szkoły niepublicznej naruszała konstytucyjne prawo zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych, jest pozbawiony podstaw.

Na marginesie należy zauważyć, że Trybunał nie przesądza o tym, czy – zważywszy na znaczenie, jakie dla prawidłowego funkcjonowania szkoły niepublicznej lub placówki ma prowadzenie obsługi finansowej i organizacyjnej, a także zmiany, które zostały wprowadzone

przez ustawodawcę – ograniczenie przeznaczenia dotacji wyłącznie do zadań związanych z kształceniem, wychowywaniem i opieką było słuszne. Trybunał uznaje jedynie, że skarżący nie wykazał, aby kwestionowane rozwiązanie wykraczało poza swobodę regulacyjną, jaka przysługuje ustawodawcy w analizowanym zakresie. W sprawie skarżącego – mając na uwadze treść art. 70 ust. 3 Konstytucji – nie można uznać, aby kwestionowane ograniczenie z uwagi na cel wydatków, jakie mogą być finansowane z dotacji wyłącznie do zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki uprawdopodobniało w najmniejszym stopniu niezgodność z Konstytucją zakwestionowanej regulacji.

Trybunał za oczywiście bezzasadne uznaje również zarzuty dotyczące niekonstytucyjności art. 90 ust. 3d u.s.o. z powodu niejasności i ogólnikowości tej regulacji. Zdaniem skarżącego to nieprecyzyjna treść zakwestionowanego unormowania umożliwiła uznanie, że koszty obsługi rachunkowej prowadzonej przez Zespół Ekonomiczno-Administracyjny (którego powołanie wprost przewidują przepisy u.s.o.) nie należą do wydatków, które mogą zostać sfinansowane z udzielonej dotacji. Wbrew stanowisku skarżącego wykluczenie na gruncie art. 90 ust. 3d u.s.o. możliwości przeznaczenia dotacji na pokrycie kosztów obsługi finansowej nie budziło wątpliwości, o czym świadczą także wydane w jego sprawie rozstrzygnięcia. Artykuł 90 ust. 3d u.s.o. stanowił, iż dotacje przeznaczone są na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Zapewnienie obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej szkoły lub placówki ustawodawca powierzył zaś organom prowadzącym szkoły lub placówki (art. 5 ust. 7 pkt 3 u.s.o.). Nie budzi zatem wątpliwości, że prowadzenie rachunkowości, czy to samodzielnie przez organ prowadzący, czy też w ramach utworzonej do obsługi prowadzonych przez niego szkół jednostki obsługi finansowo-ekonomicznej nie należało do zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał stwierdza, że przedstawione w analizowanej skardze zarzuty nie uprawdopodobniają w najmniejszym stopniu negatywnej kwalifikacji konstytucyjnej regulacji będącej jej przedmiotem. Okoliczność ta – zgodnie z art. 49 w z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. – przesądza o niedopuszczalności przekazania skargi do merytorycznej kontroli.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.