



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 października 2025 r.

Pozycja 95

POSTANOWIENIE z dnia 8 października 2025 r. Sygn. akt U 2/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca
Bogdan Święczkowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 października 2025 r., sprawy z wniosku powiatu monieckiego o zbadanie zgodności:

§ 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz. U. Nr 249, poz. 1659) w zakresie, w jakim „§ 3 wyżej wskazanego rozporządzenia wskazuje, że «wychowankiem» młodzieżowego ośrodka wychowawczego jest osoba nieletnia korzystająca z zakwaterowania w ośrodku”, z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 12 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Powiat moniecki (dalej także: wnioskodawca) jako organ prowadzący młodzieżowe ośrodki wychowawcze, działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, wniósł o stwierdzenie niezgodności § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz. U. Nr 249, poz. 1659; dalej: rozporządzenie z 2010 r.) z Konstytucją oraz art. 12 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.; dalej: u.p.n.).

W ocenie wnioskodawcy kwestionowany przepis ograniczał definicję „wychowanka” młodzieżowego ośrodka wychowawczego jedynie do osób zakwaterowanych w tych placów-

kach, co zdaniem powiatu prowadziło do nierównego traktowania jednostek samorządu terytorialnego oraz naruszało zasady finansowania zadań oświatowych w obszarze opieki i wychowania młodzieży.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że wykładnia przyjęta przez Ministra Finansów i sądy administracyjne w sprawach dotyczących naliczania subwencji oświatowej prowadziła do konieczności zwrotu przez powiat moniecki części otrzymanej subwencji. W ocenie powiatu ta wykładnia wynika wyłącznie z § 3 rozporządzenia, będącego aktem czasowym, jednak wywołującym długotrwałe skutki finansowe. Jako wzorce konstytucyjne wskazano art. 2, art. 32 ust. 1, art. 87 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz art. 12 u.p.n.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 6 grudnia 2023 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

3. Minister Edukacji i Nauki w piśmie z 21 marca 2024 r., wniósł o umorzenie postępowania, wskazując, że rozporządzenie z 2010 r. miało charakter jednorazowy i obowiązywało jedynie w roku budżetowym 2011. Podkreślił, że każdorazowo podział części oświatowej subwencji ogólnej jest regulowany nowym rozporządzeniem na kolejny rok, a zaskarżony akt nie wywołuje już skutków prawnych.

W ocenie Ministra zachodzi przesłanka utraty mocy obowiązującej zaskarżonego aktu przed wydaniem orzeczenia. Argumenty powiatu dotyczące merytorycznej oceny definicji „wychowanka” nie mogą prowadzić do uwzględnienia wniosku, skoro przepis nie jest częścią obowiązującego systemu prawa.

Minister zwrócił uwagę, że trudności finansowe powiatu w zakresie subwencji są następstwem okresowej interpretacji przepisów i nie przesądzają o tym, iż Trybunał powinien orzekać co do nieobowiązującej już regulacji. Minister odwołał się także do ustawy o finansach publicznych, podkreślając zasadę roczności budżetu i jednorazowy charakter rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.).

4. W odpowiedzi na stanowisko Ministra Edukacji i Nauki otrzymanej 7 maja 2024 r. powiat moniecki podtrzymał argumenty o niekonstytucyjności § 3 rozporządzenia z 2010 r., wskazując, że – mimo upływu czasu – negatywne skutki finansowe i naruszenie zasady zaufania do państwa się utrzymują. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że akt formalnie wygasł, lecz brak rozstrzygnięcia co do konstytucyjności uniemożliwia jednostce samorządu terytorialnego wykazanie, iż ewentualny zwrot subwencji nastąpił na podstawie wadliwej normy.

Powiat moniecki podkreślił, że samorząd nadal odczuwa skutki decyzji zapadłych na podstawie zakwestionowanego rozporządzenia, w tym orzeczeń sądów administracyjnych. W jego przekonaniu, orzeczenie Trybunału miałoby znaczenie dla uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości i zabezpieczenia konstytucyjnych zasad.

Powiat wskazał, iż Minister w swoim stanowisku nie odniósł się do kwestii, czy definicja „wychowanka” w nowszych rozporządzeniach z lat kolejnych została zmieniona w duchu wykładni postulowanej przez wnioskodawcę. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji (zasady zaufania do państwa) oraz art. 32 (równość jednostek samorządu terytorialnego) pozostaje w ocenie wnioskodawcy aktualny.

5. W piśmie z 10 kwietnia 2024 r. Prokurator Generalny, poinformował Trybunał, że brak jest uzasadnienia do zajęcia przez niego stanowiska w niniejszej sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Przedmiotem kontroli jest § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r., w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz. U. Nr 249, poz. 1659; dalej: rozporządzenie z 2010 r.) w zakresie, w jakim „§ 3 wyżej wskazanego rozporządzenia wskazuje, że «wychowankiem» młodzieżowego ośrodka wychowawczego jest osoba nieletnia korzystająca z zakwaterowania w ośrodku”.

Zdaniem wnioskodawcy naruszone zostały art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego, w tym ochrona zaufania do prawa), art. 32 ust. 1 (zasada równości), art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji (hierarchia źródeł prawa, granice delegacji rozporządzenia) oraz art. 167 ust. 1 Konstytucji (udział jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych). Dodatkowo wskazano na art. 12 ustawy z dnia 26 października 1983 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178, ze zm.), argumentując, że przedmiotowe rozporządzenie kłóci się z momentem formalnego skierowania nieletnich do młodzieżowego ośrodka wychowawczego.

1.1. W dniu 1 stycznia 2012 r. kwestionowane rozporządzenie zostało zastąpione nowym aktem, wydanym na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm., tj. rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 (Dz. U. Nr 288, poz. 1693, ze zm.).

Kwestionowane rozporządzenie obowiązywało wyłącznie w roku 2011, na co wskazuje zarówno sam tytuł aktu, jak i zasady wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885; obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: u.f.p.).

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego jest określana corocznie na dany rok w ustawie budżetowej, która zgodnie z art. 109 ust. 1 u.f.p., jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. Tym samym sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego może być określany wyłącznie na dany rok.

W związku z tym nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej określające sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 obecnie nie obowiązuje.

2. Przesłanka umorzenia postępowania.

W związku z tym, że kwestionowane rozporządzenie z 2010 r. utraciło moc obowiązującą, Trybunał stwierdził, iż w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK.). Na mocy tego przepisu Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem przez Trybunał orzeczenia.

Przepisy obowiązującego rozporządzenia nie zawierają uregulowań przejściowych zezwalających na dalsze stosowanie – w jakimkolwiek zakresie – przepisów wcześniejszego rozporządzenia, które już utraciło moc obowiązującą. Choć powiat moniecki powołuje się na

faktycznie odczuwalne skutki finansowe i różne problemy interpretacyjne, to w ramach abstrakcyjnej kontroli przepisów istotne jest przede wszystkim ustalenie, czy zaskarżona norma wciąż obowiązuje. Skoro ów przepis zaskarżonego rozporządzenia przestał obowiązywać w 2011 r., brak jest przedmiotu dalszego postępowania.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – co wyraźnie wyakcentowano w postanowieniu z 28 stycznia 2020 r., sygn. K 22/16 (OTK ZU nr 9/A/2020, poz. 9), a także w takich sprawach jak wyroki z: 5 stycznia 1998 r., sygn. P 2/97 (OTK ZU nr 1/1998, poz. 1); 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05 (OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39); 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10); 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82) czy 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 27) – konsekwentnie podkreśla się, że „obowiązywanie” aktu normatywnego należy odróżniać od jego „stosowania”.

Przez „obowiązywanie” rozumie się generalną przynależność przepisu do systemu prawnego w rozumieniu formalnym, a więc zdolność do kształtowania sytuacji prawnej na przyszłość bądź – w ramach regulacji intertemporalnych – na określoną część stanów faktycznych, nawet po jego uchyleniu.

„Stosowanie” natomiast obejmuje faktyczne posługiwanie się daną normą przy rozstrzyganiu indywidualnych spraw – również wtedy, gdy przepis został już formalnie derogowany, lecz na mocy regulacji przejściowych lub wskutek ukształtowania się określonej praktyki, w dalszym ciągu ma zastosowanie retrospektywne (por. postanowienie TK z 28 stycznia 2020 r., sygn. K 22/16).

Trybunał zwrócił uwagę, iż powoływanie się na nieobowiązujące już przepisy w celu oceny zdarzeń historycznych nie oznacza, że owe przepisy w dalszym ciągu „obowiązują”; nie jest to bowiem równoznaczne z przywróceniem im pełnej mocy wiążącej, lecz wynika wyłącznie z konieczności posłużenia się dawnymi normami dla potrzeb ustalenia konsekwencji prawnych przeszłych stanów faktycznych (por. np. wyroki TK z: 5 stycznia 1998 r., sygn. P 2/97 oraz 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).

Takie rozróżnienie pełni istotną funkcję gwarancyjną: zabezpiecza poszanowanie stabilności porządku prawnego, a zarazem pozwala na uwzględnienie sytuacji prawnej obywateli, którzy działali w ramach dawnego reżimu normatywnego.

Jednocześnie Trybunał, rozważając te kwestie w sprawie o sygn. K 22/16, podkreślił, że ewentualne „odżycie” normy formalnie uchylonej, gdy została ona definitywnie wyłączona z systemu, co do zasady nie jest możliwe bez wyraźnej podstawy ustawowej, stąd tak istotne jest precyzyjne rozgraniczenie obu płaszczyzn – formalnego obowiązywania oraz dopuszczalnego, ale nieprzesądającego o dalszej mocy prawnej, stosowania przepisu w celu oceny dawniejszego stanu faktycznego.

Podniesione przez powiat moniecki argumenty, dotyczące faktycznego obciążenia finansowego i konsekwencji decyzji wydanych w 2011 r., mogą być istotne z perspektywy ewentualnych roszczeń w prawie administracyjnym czy finansowym. Jednak w postępowaniu dotyczącym abstrakcyjnej kontroli zgodności norm (które nie dotyczy indywidualnego rozstrzygnięcia) kluczowe jest ustalenie, czy zaskarżona norma funkcjonuje w systemie prawa w chwili orzekania.

Z przytoczonych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.