



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 23 lipca 2010 r.

DZSE- BKO - 045-57/2010

**Państwo:
Wojewodowie,
Kuratorzy Oświaty,
Wójtowie, Burmistrzowie, Prezydenci Miast**

Szanowni Państwo!

W związku z informacjami o problemach w sferze dotowania zasiłków i stypendiów uczniowskich przyznawanych w trybie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) , spowodowanych wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam stanowisko w tej sprawie.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* wprowadziła *novum*, jeżeli chodzi o udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych; w aktualnym stanie prawnym kwota dotacji nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że ustawy odrębne stanowią inaczej (art. 128 ust. 2). Pytanie jakie się narzuca jest takie: czy ustawa z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty* w sposób odmienny niż ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* reguluje przekazywanie dotacji na stypendia i zasiłki uczniowskie. W mojej ocenie na to pytanie można udzielić odpowiedzi pozytywnej. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty* nie operuje proporcjami, określającymi jaka wielkość dotacji przypada na stypendia i zasiłki uczniowskie - jest oczywiste, że nie nakłada ona tego rodzaju ograniczeń; brak tych ograniczeń nie musi być wyrażony przecież jakimś specyficznym określeniem, typu „w pełnej wysokości”. W konsekwencji uzasadniony jest wniosek, iż przyznawanie dotacji na zasiłki i stypendia uczniowskie nie wymaga

tw. wkładu własnego służącego współfinansowaniu tego celu (zasiłków i stypendiów) przez beneficjenta dotacji. Innymi słowy nie ma dostatecznych racji przeciwko przyjęciu, że „odrębna” ustawa, o której mowa w art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, to ustawa z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty*.

Formułując powyższy pogląd nie odwoływano się do argumentów natury konstytucyjnej, ale sięgnięcie po tego rodzaju argumenty jest jednak konieczne przy analizie - co przyznać trzeba - skomplikowanego problemu. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Drugą ważną rzeczą jest to, że wartości i zasady konstytucyjne chronione są nie tylko za sprawą bezpośredniego stosowania Konstytucji ale również poprzez wykładnię przepisów prawa powszechnie obowiązującego, której należy dokonywać „w zgodzie z Konstytucją” (ten sposób wykładni jest usankcjonowany przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego). Okoliczności, które uruchamiają, jak była o tym mowa, konieczność myślenia kategoriami zasad i wartości konstytucyjnych, są następujące:

- procedura przyznawania pomocy materialnej rozpoczęła się na gruncie stanu prawnego, w którym nie obowiązywała jeszcze ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, ale jej kontynuacja ma miejsce już po wejściu w życie ww. ustawy.

Ta sytuacja upoważnia zaś do postawienia pytania:

- czy w ogóle możliwe jest bezpośrednie stosowanie nowej ustawy do udzielania dotacji w zakresie pomocy materialnej w trybie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty*.

Omawianie zagadnień konstytucyjnych należy rozpocząć od zasady zabezpieczenia (ochrony) interesów w toku wyprowadzanej z zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji). Istotą tej zasady jest zapewnienie ochrony podmiotu w sytuacjach, w których rozpoczął on określone przedsięwzięcie na gruncie dotychczasowych przepisów, a uległy one zmianie w toku realizacji tego przedsięwzięcia (oczywiście realizacja pomocy materialnej jest tego rodzaju przedsięwzięciem). Respektowanie wzmiankowanej zasady nakazywałoby stosowanie - w dalszym ciągu - stanu prawnego sprzed wejścia w życie nowej ustawy o *finansach publicznych*. Obowiązek jej stosowania powodowałby bowiem

pogorszenie sytuacji beneficjentów dotacji (gmin), co przekładałoby się też na pogorszenie sytuacji uczniów objętych pomocą materialną. Nie ma wątpliwości, że zapewnienie wkładu własnego i to w wysokości co najmniej 20% całej kwoty przeznaczonej na pomoc materialną w trybie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty*, to nowe - nieoczekiwane - obciążenie finansowe dla beneficjenta dotacji.

Mechanizm współfinansowania określony w art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o *finansach publicznych* może działać jako czynnik powodujący zmniejszenie wydatków na stypendia i zasiłki uczniowskie. Jaki bowiem interes ma beneficjent dotacji w otrzymaniu jej maksymalnej kwoty, jeżeli w następstwie jej zwiększania zwiększa się jego wkład własny. Beneficjent dotacji zostaje postawiony w sytuacji przymusowej: z jednej strony powinien dążyć do zaspokojenia w maksymalnym stopniu potrzeb materialnych uczniów, z drugiej zaś - realizacja tego celu wymaga zaangażowania wkładu własnego, który przecież gmina musi „zdobyć”. Pogorszenie położenia gminy wyraża się zatem w tym, że musi ona uzyskać dodatkowe środki (dla których źródłem będą jej dochody), ale kosztem wydatków na inne cele (niż stypendia i zasiłki uczniowskie) i z „zaoszczędzonych” w ten sposób środków zgromadzić wkład własny wymagany art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*.

Wniosek z powyższych stwierdzeń jest taki, że respektowanie omawianej zasady konstytucyjnej (zabezpieczenia interesów w toku), wywodzonej z art. 2 jest nie do pogodzenia ze stosowaniem nowej ustawy o *finansach publicznych*.

Rozwiązanie z art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* - odnoszone do stanu prawnego ukształtowanego przed wejściem w życie tej ustawy - uzasadnia ocenę analizowanego problemu także z punktu widzenia art. 167 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten stanowi, iż „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Poprzednio obowiązujący stan prawny nie uzależniał przyznania dotacji od dysponowania wkładem własnym przez jej beneficjenta. Konsekwencją zaś bezpośredniego - z chwilą jej wejścia w życie - stosowania nowej ustawy o *finansach publicznych*, byłaby zmiana w zakresie zadań gmin - do finansowania stypendiów i zasiłków uczniowskich gmina musiałaby teraz „dołożyć”, a kwota obowiązkowego minimum wkładu własnego nie byłaby rekompensowana „zmianami w podziale dochodów publicznych”.

Reasumując, aby być w zgodzie z powołanymi wyżej konstytucyjnymi wzorcami kontroli, należy uznać za miarodajny dla przyznawania dotacji i stypendiów uczniowskich w trybie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty* stan prawny sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*

Gdyby uczynić jednak założenie, że nowa ustawa o *finansach publicznych* odnosi się też do stypendiów i zasiłków uczniowskich przyznawanych w trybie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty*, to tylko pod jednym warunkiem: uznania ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty* za „odrębną” w tym sensie, że inaczej niż art. 128 ust. 2. reguluje zasady przyznawania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych. Argumenty za uznaniem „odrębności” tej ustawy - poza tymi natury konstytucyjnej - zostały wcześniej zaprezentowane. Taka wykładnia, która prowadzi do wniosku o „odrębności” ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty* byłaby zgodna z Konstytucją. Ten rodzaj wykładni (usankcjonowany przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego) dotyczy sytuacji, w której przepis bądź przepisy dają pole do interpretacji (czyli nie są jednoznacznie rozumiane); wówczas należy przyjąć takie ich znaczenie, które uwzględnia zasady i wartości konstytucyjne. Przepis art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (w powiązaniu z przepisami ustawy z dnia 7 września z 1991 r. o *systemie oświaty*) nie jest jednoznaczny ze względu na to, że zezwalając na odstępstwo od opisanych w nim zasad współfinansowania, odsyła w tym zakresie do „odrębnych ustaw”, ale nie dostarcza ostrego kryterium, na podstawie którego o każdej regulacji w zakresie przyznawania dotacji można by z całą pewnością powiedzieć, że cechuje ją (bądź nie) odrębność. Stąd też nie ma powodów do przyjęcie, że istnieją ograniczenia w jej udzielaniu. Tylko takie rozumienie przepisów art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* i ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty*, które pozwala na przyjęcie, że ustawa z dnia 7 września 1991r. o *systemie oświaty* jako odrębna, nie ogranicza dotacji na stypendia i zasiłki uczniowskie, jest „w zgodzie z Konstytucją”, dlatego że zapewnia poszanowanie omawianych zasad i wartości konstytucyjnych.

Konkludując, z przedstawionych wyżej względów, należy przyjąć, że wejście w życie nowej ustawy o *finansach publicznych* nie powinno powodować zmian w zakresie

dotowania stypendiów i zasiłków uczniowskich polegających na ponoszeniu przez gminy co najmniej 20% kosztów realizacji zadania, przy czym granice tego zadania określa rozdział 8a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

z poważaniem

W/Z MINISTRA
SEKRETARZ STANU

Krzysztof Szumilas
Krzysztof Szumilas