



## MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 16 sierpnia 2010 r.

DZSE-0401/8/CZ/2010

**Pan**  
**Bogdan Borusewicz**  
**Marszałek Senatu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

J. Kwiecień  
S E K R E T A R I A T  
Biuro Prac Senackich  
wpłynęło dn. 18.08.10  
nr 6.308 podpis. M.

*Panie Marszałku*

odpowiadając na oświadczenie Pana Senatora Ryszarda Knosala złożone podczas 61. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące wpływu art. 128 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych na realizację wypłat stypendiów socjalnych uprzejmie przedstawiam stanowisko w tej sprawie.

Problem przedstawiony przez Pana Senatora jest mi znany; ma on ścisły związek z wejściem w życie ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustawa ta 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. Pytanie jakie się narzuca jest takie: czy ustawa oświatowa w sposób odmienny niż ustawa o finansach publicznych reguluje przekazywanie dotacji na stypendia i zasiłki uczniowskie? W mojej ocenie na to pytanie należy udzielić odpowiedzi pozytywnej. Ustawa oświatowa 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 tzw. 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 o finansach publicznych, to ustawa oświatowa.

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 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 o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., ale jej kontynuacja ma miejsce już po wejściu w życie ww. ustawy.

Ta sytuacja upoważnia zaś do postawienia pytania:

- czy w ogóle możliwe jest bezpośrednio stosowanie nowej ustawy do udzielania dotacji w zakresie pomocy materialnej w trybie ustawy oświatowej, abstrahując od tego, czy ustawa oświatowa ma charakter „odrębnej”.

Omawianie zagadnień konstytucyjnych należy rozpocząć od zasady zabezpieczenia (ochrony) interesów w toku wyprawdanej 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 stosowania nowej ustawy 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 przeznaczanej na pomoc

materialną w trybie ustawy oświatowej, to nowe obciążenie finansowe dla beneficjenta dotacji.

Mechanizm współfinansowania określony w art. 128 ust. 2 ustawy 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 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 w rozważanej sytuacji.

Rozwiązanie z art. 128 ust. 2 ustawy 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 „dolożyć”, 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 oświatowej stan prawny sprzed wejścia w życie ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.

Gdyby uczynić jednak założenie, że nowa ustawa o finansach publicznych odnosi się też do stypendiów i zasiłków uczniowskich przyznawanych w trybie ustawy oświatowej, to tylko pod jednym warunkiem: uznania ustawy oświatowej za „odrębną” w tym sensie, że inaczej niż art. 128 ust. 2. reguluje zasady przyznawania dotacji celowych dla jst. 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 oświatowej byłaby zgodna z Konstytucją. Ten rodzaj wykładni (usankcjonowany przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego) dotyczy sytuacji, w której przepis daje pole do interpretacji (czyli nie jest jednoznacznie rozumiany); wówczas należy przyjąć takie jego znaczenie, które uwzględnia zasady i wartości konstytucyjne. Przepis art. 128 ust. 2 - była o tym już mowa - nie jest jednoznaczny ze względu na to, że zezwala na odstępstwo od opisanych w nim zasad współfinansowania - w tym zakresie bowiem odsyła do „odrębnych ustaw”; nie daje zarazem żadnych podstaw do wniosku, że milczenie ustawy co do wielkości dotacji wyklucza przyjęcie, że brak jest ograniczeń w jej udzielaniu. Tylko takie rozumienie ustawy oświatowej - wykluczające ograniczenia dotacji na stypendia i zasiłki uczniowskie - pozwala na 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 oświatowej.

*Z poważaniem*  
W/z MINISTRA  
PODSEKRETARZ STANU  
*Zbigniew Włodkowski*