



**MINISTER  
EDUKACJI NARODOWEJ I SPORTU**

**Do druku nr 3487**

Warszawa, 05-06-23

DWPS- 6112/78/CZ/2005

***Pan  
Włodzimierz Cimoszewicz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej***

*Szanowny Panie Marszałku,*

w nawiązaniu do pism z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (DPS-140-51(5)/04 z 17 czerwca 2005 r. oraz DPS-140-124/05 z 20 czerwca 2005 r.- w załączeniu) przedkładam projekt „**Opinii w sprawie poselskiego projektu ustawy o Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej**” opracowanej w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu.

Ze względu na wyjątkowo pilny charakter tego zadania oraz harmonogram prac Sejmu przekazany materiał nie zawiera uwag Ministra Finansów. Zgodnie z ustaleniami z MF uwagi te zostaną dołączone w terminie późniejszym, ale ogólne uzgodnienia ustne zostały przeprowadzone, a poniższy materiał przesłany do Ministerstwa Finansów.

*Z wyrazami szacunku*

**WZ. MINISTRA  
PODSEKRETARZ STANU**  
*Anna Radziwiłł*  
**Anna Radziwiłł**

**Opinia w sprawie poselskiego projektu  
ustawy o Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej**

W związku z pismami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ( DPS-140-51(5)/04 z 17 czerwca 2005 r. oraz DPS-140-124/05 z 20 czerwca 2005 r. ) przedkładałam projekt „**Opinii w sprawie poselskiego projektu ustawy o Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej**” opracowanej w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu.

Od 1 stycznia 2005 r. pomoc materialna dla uczniów została ujęta w akcie prawnym rangi ustawy. Obszar ten reguluje ustawa z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ( Dz. U. Nr 281, poz. 2781), wprowadzająca w życie nowy, systemowy model pomocy materialnej dla uczniów. Powyższy akt prawny wprowadza do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) nowy rozdział 8a „Pomoc materialna dla uczniów”, który w sposób szczegółowy określa zasady udzielania pomocy materialnej dla uczniów, zarówno o charakterze socjalnym, jak i motywacyjnym. Rozwiązanie ustawowe wskazuje precyzyjnie adresatów pomocy, kryteria dostępu, zasady udzielania pomocy, formy pomocy, procedury i podmioty realizujące określone działania, zasady finansowania, możliwości realizacji programów rządowych, wspierania programów regionalnych i lokalnych realizowanych przez jst, włączania do działań z obszaru pomocy materialnej dla uczniów organizacji pozarządowych i osób fizycznych, korzystania z funduszy strukturalnych.

Powyższe rozwiązanie ustawowe stanowi integralną część Narodowego Programu Stypendialnego, w ramach którego przewidywana jest także realizacja działań mających na celu wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów współfinansowanych ze środków wspólnotowych.

Istnieje zatem w pełni sprawny i prawidłowo funkcjonujący system pomocy materialnej dla uczniów. Rozwiązania organizacyjno-prawne tego systemu zostały już zweryfikowane w praktyce przez samorządy. Doświadczenie z wdrażania tego systemu wskazują na jego praktyczną sprawność i możliwość dostosowania do lokalnych potrzeb.

Natomiast zupełnie odrębną sprawą jest znaczący brak środków finansowych niezbędnych dla zaspokojenia potrzeb uczniów.

Doceniając intencje twórców Ustawy o Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej zgłaszamy istotne uwagi dotyczące skutków wejścia w życie omawianego aktu prawnego.

Projekt poselski w znacznej mierze powiela rozwiązania systemowe wprowadzone ustawą o systemie oświaty, natomiast wskazuje inne źródła finansowania, które jednak budzą szereg wątpliwości i nie są precyzyjnie określone.

- 1) W **art. 2 w ust. 2** poselskiego projektu ustawy przewiduje się, iż Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej byłby państwowym funduszem celowym w rozumieniu art. 22

ustawy o finansach publicznych. Jednakże poselski projekt ustawy nie zawiera regulacji dotyczących ogólnych zasad gospodarki finansowej Funduszu. Projekt deleguje zadanie przygotowania regulacji na Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu. Wydaje się jednak, że zasadnicze kwestie dotyczące uregulowania Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej powinna określać ustawa, a nie rozporządzenie Rady Ministrów oraz informacja o celach i zasadach Funduszu opracowania przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania – podobnie jak w przypadku innych funduszy celowych, których dysponentem jest właściwy minister.

2) W świetle art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.) nie do zaakceptowania są regulacje zawarte w **art. 4 ust. 1** poselskiego projektu ustawy, gdyż środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów, będące dochodami budżetu państwa, nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków i stanowić przychody Funduszu.

**Przepisy projektu ustawy godzą w zasadę jedności budżetu.**

- **Art. 4 ust.1 pkt.1 lit. a)** projektu ustawy może budzić wątpliwości w odniesieniu do postanowień zawartych w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.), na gruncie których została określona procentowa wysokość udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych, dotyczące możliwości obniżenia udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z tych podatków w związku z wprowadzeniem tego przepisu.
- **Z art. 4 ust. 1 lit. b)** poselskiego projektu ustawy wynika, iż przychodem Funduszu byłby m. in. 1% odpis od wpływów z prywatyzacji. Należy zauważyć, iż wpływy z prywatyzacji stanowią element przychodów budżetowych i przeznaczone są na:
  - reformę systemu ubezpieczeń społecznych,
  - realizację programów społecznych i na potrzeby restrukturyzacji gospodarki,
  - restrukturyzację przemysłu obronnego i modernizację sił zbrojnych.

Należy podkreślić, że zaplanowane rozmiary prywatyzacji, są wypadkową kilku czynników, w tym działań zmierzających do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw, potrzeb budżetu państwa, rozpoznania ryzyka związanego z procesami prywatyzacji, dążeniem do utrzymania wysokiej jakości procesów prywatyzacyjnych, na które składa się rzetelne przestrzeganie procedur prywatyzacyjnych oraz osiąganie korzystnej ceny za sprzedany majątek.

Przewidziane w poselskim projekcie ustawy zasilenie Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej środkami stanowiącymi 1% odpisu od wpływów z prywatyzacji oznaczałoby obniżenie wpływów do budżetu państwa z tego tytułu i skutkowałoby koniecznością korekty ustawy budżetowej w tym punkcie. Z kolei próby „przyspieszenia” prywatyzacji, mające na celu zwiększenie liczby projektów prywatyzacyjnych niosą ryzyko negatywnych skutków w sferze gospodarki oraz rzetelności procesów prywatyzacyjnych.

Wpływy do budżetu z prywatyzacji nie są wystarczające na sfinansowanie zadań wynikających z obowiązujących ustaw. Przyjęcie projektowanej ustawy o Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej przyczyni się do pogłębienia tego deficytu w kolejnych latach.

- **Art. 4 ust.1 pkt.1 lit. c)** poselskiego projektu ustawy zakłada, iż przychodami Funduszu są środki w wysokości 1% podatku dochodowego od osób fizycznych nieprzekazane przez podatników na rzecz wybranych organizacji pożytku publicznego, zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.).

Należy zauważyć, iż w przypadku, gdy podatnicy nie dokonają zmniejszenia podatku, to cała kwota podatku stanowi dochód budżetu państwa. Wymaga podkreślenia, iż przedmiotowe pomniejszenie to swego rodzaju ulga podatkowa, obwarowana pewnymi warunkami, z której podatnicy mogą skorzystać lub nie.

Nieprzekazanie przez podatników 1% podatku na rzecz określonych podmiotów nie oznacza, iż środki te można na mocy innego aktu prawnego przeznaczać na inny, z góry określony, cel. Należy zaznaczyć, że przyjęty w dniu 11 sierpnia 2004 r. uchwałą Nr 193/2004 Rady Ministrów Rządowy Program – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich stanowi, że „w ramach Narodowej Strategii Rozwoju Sektora Organizacji Pozarządowych wielkość funduszu na jej cele zostanie skorelowana z instytucją 1%”. Tym samym należy przyjąć, że przychodami Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej są środki niezadysponowane przez podatników zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, pomniejszone o środki przeznaczone na Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

Projektodawca nie wskazał, w jaki sposób ma być dokonywane wyliczenie wartości środków niezadysponowanych przez podatników zgodnie z art. 27 ww. ustawy. Można przypuszczać, iż byłoby to dodatkowe zadanie dla urzędów skarbowych.

- 3) Ponieważ przewidywane w poselskim projekcie ustawy rozwiązania zmierzają w kierunku nałożenia na jednostki samorządu terytorialnego stopnia podstawowego nowych obowiązków (**art.6 ust 2 i 3 oraz art.7 ust. 1**), należy zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia tym jednostkom środków finansowych, umożliwiających wykonanie tych zadań. Ustawa nie określa, jaki charakter mają mieć te zadania. W przypadku zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie środków finansowych niezbędnych na ich realizację. Koszty obsługi tego rodzaju programów oscylują w granicach 10% kwoty przeznaczanej na całe działanie.

**Należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do opracowania regulaminu udzielania pomocy stypendialnej znajdują się w niezmiernie trudnej sytuacji.**

- 4) Wskazane w **art. 6 ust. 1** poselskiego projektu ustawy formy zaspokajania potrzeb edukacyjnych ucznia pokrywają się w całości z obecnie realizowanymi formami świadczeń pomocy materialnej dla uczniów ujętymi w ustawie o systemie oświaty. Przykładowo należy wskazać, iż poselski projekt ustawy przewiduje pokrycie kosztów przejazdów ucznia szkoły ponadgimnazjalnej, zaś obecnie w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (znowelizowanej ustawą z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie

ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) także występuje podobna forma pomocy (**art. 90d ust.4**).

- 5) Proponowane zapisy art. 8 wyraźnie wskazują, że odbiorcami świadczeń pomocy z Funduszu są wszyscy uczniowie spełniający **przyjęte w poselskim projekcie ustawy kryterium dochodowe, wynoszące w chwili obecnej 849 zł/brutto na osobę w rodzinie**.

Ustawodawca nie wskazał przy tym nawet przybliżonej liczby uczniów spełniających ww. kryterium, co uniemożliwia wyliczenie skutków finansowych wprowadzenia proponowanej ustawy. Biorąc pod uwagę wysokość proponowanego kryterium dochodowego potencjalnymi beneficjentami pomocy może okazać się nawet 80-90% uczniów (w roku szkolnym 2004/2005 ogólna liczba uczniów wynosi blisko 6,8 mln). Jednocześnie zapis art. 8 ust 1 stanowiący, że **prawo do korzystania z pomocy Funduszu** mają uczniowie szkół publicznych i niepublicznych [...] nie daje możliwości odmówienia udzielania pomocy. W praktyce może to oznaczać, że nawet największe środki przeznaczone na Fundusz nie zaspokoją roszczeń ewentualnych beneficjentów, co otwiera pole do wielu konfliktów. Już przy realizacji zapisów rozdziału 8a ustawy o systemie oświaty, przy kryterium dochodu wynoszącym 316 zł na osobę w rodzinie, liczba beneficjentów znacznie przekroczyła zakładaną skalę odbiorców świadczeń stypendialnych, chociaż ustawa daje możliwość ograniczenia odbiorców pomocy materialnej o charakterze edukacyjnym (art. 90d ust.1).

Nie wydaje się możliwe skonstruowanie gminnego regulaminu pomocy materialnej dla uczniów, który opierając się na różnych kryteriach doboru uczniów umożliwiłby udzielenie im tych samych form pomocy. Błędem jest przyjęcie założenia, że ta sama jednostka samorządu terytorialnego może udzielać tych samych form pomocy, ukierunkowanych na rozwiązanie tego samego problemu, w oparciu o różne kryteria dostępu.

Znaczna rozbieżność w kryterium dostępu do pomocy z ustawy o FEN i ustawy o systemie oświaty nie daje podstaw do stosowania tego samego regulaminu do obydwu rodzajów pomocy. Zatem w praktyce oznacza to konieczność przygotowania drugiego regulaminu przez gminy – brak jest natomiast dla tego działania delegacji w omawianej ustawie.

Również **art. 9** mówiący o tym, iż minister właściwy ds. oświaty i wychowania opracuje informacje o [...] zasadach przyznawania pomocy ze środków Funduszy jest sprzeczny z zapisami **art. 6 ust. 2**, który mówi wyraźnie o tym, że środki Funduszu przyznawane są uczniom zgodnie z regulaminem opracowanym przez gminy. Przyjęcie rozwiązania z art. 9 spowoduje konieczność ponownego opracowania gminnych regulaminów przyznawania stypendiów tak, aby były one zgodne z 2 odrębnymi ustawami lub opracowania drugiego regulaminu.

- 6) W **art. 8 ust.2** projektu ustawy przewiduje się, iż pomoc z Funduszu udzielana jest niezależnie od pomocy materialnej i stypendialnej udzielanej na podstawie innych ustaw albo przyznawanej przez fundacje lub stowarzyszenia. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (znowelizowana ustawą z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) zakłada, iż stypendium szkolne nie przysługuje uczniowi, który otrzymuje inne stypendium

o charakterze socjalnym ze środków publicznych, z zastrzeżeniem określonego limitu stypendium szkolnego łącznie z innym stypendium o charakterze socjalnym (art. 90d ust. 13).

W związku z powyższym niewykluczone, iż uczeń, który wcześniej otrzymał pomoc materialną finansowaną ze środków publicznych na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, otrzymałby również świadczenia ze środków Funduszu, natomiast gdyby wcześniej otrzymał pomoc ze środków Funduszu, to na podstawie ustawy o systemie oświaty mógłby ubiegać się jedynie o stypendium szkolne wyrównujące otrzymane kwoty do określonego limitu.

- 7) Przedmiotowa ustawa pozostawia szereg kwestii nieuregulowanych, delegując ich rozwiązanie do aktów wykonawczych lub innych dokumentów, do których opracowania obliuguje Radę Ministrów oraz ministra właściwego ds. oświaty i wychowania, w tym w:
- art. 2 ust. 3 - przygotowanie sprawozdania z wykorzystania środków Funduszu,
  - art. 3 - zawarcie umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego,
  - art. 5 ust. 1 - porozumienia z jst na przekazanie środków,
  - art. 5 ust. 2 i 3 - rozporządzenie Rady Ministrów,
  - art. 7 - rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu,
  - art. 9 - opracowanie informacji o celach i zasadach Funduszu przez ministra właściwego,
  - art. 10 - rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

Wobec powyższego, w chwili obecnej, praktycznie nie jest możliwa pełna ocena kształtu działań wynikających z poselskiego projektu ustawy. Działania te zostaną precyzyjnie określone dopiero w powyżej wskazanych aktach prawnych i dokumentach rządowych. Pociąga to za sobą konieczność przeprowadzenia pełnej procedury legislacyjnej, obowiązującej instytucje rządowe wymagającej czasu na ich zrealizowanie. Zachodzi zatem obawa zaistnienia luk legislacyjnych w dniu wejścia w życie ustawy, tj z dniem 1 września 2005 roku.

- 8) **Art.1** przedłożonego projektu poselskiej ustawy mówi o wspieraniu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży szkolnej. Założenia te są zbieżne z rozwiązaniami zawartymi w ustawie z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 90u ust. 1 pkt 2). Podobne rozwiązania, mające na celu aktywizowanie i skupianie lokalnego środowiska wokół potrzeby udzielania pomocy dzieciom, wykorzystywania dostępnych w danym środowisku możliwości wspierania rozwoju uczniów zawiera Narodowy Program Stypendialny, zaakceptowany przez Radę Ministrów 28 września 2004 r., wprowadzany do realizacji od 1 stycznia 2005 r.
- 9) Wydaje się konieczne podkreślenie faktu, że zapis **art.5 ust. 3** zawierający wskaźniki warunkujące wysokość środków finansowych Funduszu przekazywanych do gminy preferuje gminy zamożne, które mogą zaangażować odpowiednią kwotę środków własnych przeznaczonych na cel realizowany przez Fundusz. Gminy ubogie w przyjętym rozwiązaniu będą dyskryminowane. Różnice w doborze wskaźników warunkujących

naliczenie środków dla poszczególnych gmin, w stosunku do art. 90 r pkt 3 ustawy o systemie oświaty będą powodowały wiele utrudnień – będą funkcjonowały 2 delegacje ustawowe a tym samym dwa rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, które dotyczą tej samej problematyki.

- 10) Istnieje również niebezpieczeństwo deklarowania przez gminy środków przekazanych z budżetu państwa na realizację pomocy materialnej dla uczniów na podstawie ustawy o systemie oświaty jako środków własnych samorządu przeznaczonych na realizację celów Funduszu.

Na koniec, ponownie należy podkreślić, że środki budżetowe przeznaczone na realizację zadań wynikających z Narodowego Programu Stypendialnego są znacząco niższe, niż oszacowane potrzeby w tym zakresie oraz, że omawiany projekt ustawy pozbawiony jest precyzyjnego określenia konsekwencji finansowych. Wobec powyższego najwłaściwszym rozwiązaniem jest zintegrowanie wszelkich dostępnych środków w już funkcjonującym systemie pomocy materialnej dla uczniów.

**opracowano w:**

Departamencie Wychowania i Profilaktyki Społecznej

**do wiadomości:**

- 1) Pani Anna Radziwiłł – Podsekretarz Stanu MENiS,
- 2) Pan Zdzisław Hensel – Podsekretarz Stanu MENiS.

