

Warszawa, dnia 12 maja 2014 r.

BAS-WAL 915/14

Pan
Poseł Piotr Paweł Bauć
Przewodniczący Komisji
Edukacji, Nauki i Młodzieży

Opinia prawna
o projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych
innych ustaw (druk sejmowy nr 2315) w zakresie dotacji celowej

I. Tezy opinii

- 1) Projektowana ustawa wymaga dalszych prac legislacyjnych.
- 2) W projektowanych przepisach ustawy o systemie oświaty należy wyraźnie i jednoznacznie rozstrzygnąć, czy zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego polegające na „wyposażaniu” szkół w podręczniki i materiały oraz polegające na „zapewnieniu sfinansowania kosztu zakupu” podręczników i materiałów są odrębnymi w sensie prawnym zadaniami publicznymi i czy na ich realizację jest przyznawana poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego jedna w sensie prawnym dotacja celowa czy też dwie lub więcej odrębne prawnie dotacje celowe. Obecne przepisy projektu są w tym zakresie niekonsekwentne.
- 3) W projektowanym art. 22ae ust. 6 zd. 1 ustawy o systemie oświaty należałoby jednoznacznie przesądzić, że wspomniana w tym przepisie możliwość używania przez uczniów podręczników lub materiałów sfinansowanych z dotacji powinna istnieć (czy też powinna być zapewniona) przez trzy „kolejne” lata szkolne. Z kolei w projektowanym art. 22ae ust. 6 zd. 2 ustawy o systemie oświaty należy wyraźnie zapisać od kiedy liczy się wspomniane w tym przepisie trzy lata szkolne.

- 4) Projektowany art. 22ae ust. 7 ustawy o systemie oświaty wymaga doprecyzowania idącego w tym kierunku, aby liczba uczniów obejmowanych wspomnianą w tym przepisie dotacją celową była zwiększana o liczbę uczniów równą liczbie oddziałów jedynie tej klasy w poszczególnych szkołach podstawowych lub gimnazjach, które są objęte wspomnianą dotacją celową.
- 5) W projektowanym art. 22ae ust. 13 ustawy o systemie oświaty należałoby jednoznacznie zapisać, że określone przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia maksymalne kwoty dotacji, o których jest tam mowa, muszą się mieścić w maksymalnych granicach kwot dotacji określonych w projektowanym art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Równocześnie w projektowanym art. 22ae ust. 12 zd. 1 ustawy o systemie oświaty należy jednoznacznie zapisać, od kiedy należy liczyć okres trzyletni, po upływie którego maksymalne kwoty dotacji celowych określone w projektowanym art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty podlegają obowiązkowej weryfikacji.
- 6) Z projektowanych przepisów ustawy o systemie oświaty nie wynika jasno, czy w przypadku zawarcia przez jednostki samorządu terytorialnego porozumienia w sprawie prowadzenia danej szkoły lub szkół jednostką samorządu terytorialnego „prowadzącą szkołę” w rozumieniu projektowanego art. 22ae ust. 1 ustawy o systemie oświaty (a tym samym jednostką samorządu terytorialnego zobowiązaną do wykonywania i finansowania zadania polegającego na wyposażeniu szkoły w podręczniki i materiały) jest tylko jednostka samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia danej szkoły jako zadania własnego, czy też może samodzielnie lub razem z tą poprzednio wymienioną jednostką również jednostka samorządu terytorialnego, która zawarła wspomniane porozumienie i prowadzi daną szkołę na podstawie porozumienia.
- 7) Projektowane przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidują wyposażania w podręczniki i materiały takich szkół podstawowych lub gimnazjów, o których jest mowa w art. 5 ust. 3b i 3f ustawy o systemie oświaty. Projektowane przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidują również zapewnienia sfinansowania kosztu zakupu podręczników lub materiałów przez szkoły podstawowe i gimnazja określone w art. 5 ust. 3b i 3f ustawy o systemie oświaty. To niedopatrzenie legislacyjne powinno zostać wyeliminowane.

- 8) Nie jest jasne znaczenie prawne zawartego w projektowanym art. 85b ust. 4 ustawy o systemie oświaty odesłania do odpowiedniego stosowania projektowanego art. 22ag ustawy o systemie oświaty. Nie wiadomo bowiem, czy na podstawie projektowanego art. 22ag ustawy o systemie oświaty minister właściwy do spraw oświaty i wychowania powinien wydać odrębne rozporządzenie dotyczące dotacji celowej przeznaczonej dla niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjów czy też przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie projektowanego art. 22ag ustawy o systemie oświaty powinno się stosować odpowiednio również do dotacji celowej przeznaczonej dla niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjów.

II. Konieczność jednoznacznego wyodrębnienia w projekcie odrębnych zadań publicznych oraz powiązania tych zadań z odrębnymi dotacjami celowymi przeznaczonymi na ich realizację

W projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2315; dalej: „projekt”), w zakresie, w jakim projekt ten wprowadza do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) nowe przepisy o wyposażaniu szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe oraz przepisy o zapewnianiu sfinansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych (projektowane art. 22ae-art. 22ag ustawy o systemie oświaty), nie dokonuje się niestety jasnego i jednoznacznego wyodrębnienia od siebie, w sensie formalno-prawnym, poszczególnych związanych z tym zadań publicznych (a konkretnie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej) oraz poszczególnych dotacji celowych przeznaczonych na finansowanie realizacji tychże zadań. W szczególności, przepisy projektu są niekonsekwentne w kwestii tego, czy w omawianym tutaj zakresie mamy do czynienia z jednym, czy też z dwoma odrębnymi w sensie prawnym zadaniami publicznymi oraz czy na realizację tego zadania lub zadań ma być przeznaczona w sensie prawnym jedna dotacja czy też kilka różnych w sensie prawnym dotacji. Literalne brzmienie poszczególnych przepisów projektu dotyczących omawianej tutaj problematyki prowadzi bowiem do odmiennych wniosków interpretacyjnych w tym względzie.

I tak, z niektórych przepisów projektu wynika, że w omawianym tutaj zakresie mamy do czynienia z jednym tylko w sensie prawnym zadaniem publicznym oraz z jedną tylko w sensie prawnym dotacją celową, udzielaną z budżetu państwa (przez wojewodę) na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wykonujących to zadanie. W szczególności wniosek taki wynika z projektowanego art. 22ae ust. 3 ustawy o systemie oświaty, gdzie jest mowa o jednym zadaniu (w liczbie pojedynczej: „Na realizację **zadania** [podkr. M. Sz.], o którym mowa w ust. 1 i 2 (...)”), obejmującym zarówno zadanie w postaci wyposażenia szkół w podręczniki i materiały (projektowany art. 22ae ust. 1 ustawy o systemie oświaty), jak też zadanie w postaci zapewnienia sfinansowania kosztu zakupu podręczników i materiałów (projektowany art. 22ae ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Równocześnie w projektowanym art. 22ae ust. 3 ustawy o systemie oświaty jest mowa o jednej dotacji celowej (w liczbie pojedynczej) otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego na realizację tego jednego w sensie prawnym zadania („Na realizację zadania, o którym mowa w ust. 1 i 2, jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje dotację celową z budżetu państwa, udzielaną przez wojewodę”). To, że omawianym tutaj zakresie mamy do czynienia z jedną tylko w sensie prawnym dotacją celową, udzielaną na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wykonujących wchodzące w grę zadanie, wynika też m. in. z projektowanego art. 22ae ust. 5 i 12 ustawy o systemie oświaty.

Z kolei inne przepisy projektu jednoznacznie przesądzają, że w omawianym tutaj zakresie mamy do czynienia z wieloma różnymi (odrębnymi) w sensie prawnym dotacjami celowymi, udzielanymi z budżetu państwa (przez wojewodów) na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności z projektowanego art. 22ae ust. 6 i 9 ustawy o systemie oświaty wynika, że ma istnieć wiele odrębnych w sensie prawnym dotacji celowych, wyodrębnianych m. in. w zależności od tego, na wyposażenie których klas i w jakie podręczniki lub materiały dotacje te mają być przeznaczone.

Dodatkowa ważna niekonsekwencja zawarta w przepisach projektu jest taka, że projektowany art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie tylko mówi o jednej tylko dotacji – chociaż projektowane art. 22ae ust. 6 i 9 ustawy o systemie oświaty rozbijają tę dotację na kilka odrębnych dotacji – ale równocześnie przepis ten używa przy tym słów: „Dotacja celowa jest przyznawana na **wyposażenie** [podkr. M. Sz.] (...)”. Tymczasem z projektowanych przepisów art. 22ae ust. 1 i 2 w zw. z ust. 3 ustawy o systemie oświaty wynika, że dotacja celowa, o której jest tam mowa –

wszystko jedno zresztą, czy uznamy, że jest to jedna dotacja czy też dwie lub więcej odrębne dotacje – ma być przeznaczana zarówno na „wyposażenie” szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe (projektowany art. 22ae ust. 1 ustawy o systemie oświaty), jak też na „zapewnienie sfinansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych” (projektowany art. 22ae ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Skoro więc projektowany art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty mówi o tym, że określona w tym przepisie dotacja ma być przeznaczana na „wyposażenie” szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe, to zakładając że racjonalny prawodawca posługuje się odrębnymi sformułowaniami na oznaczenie odrębnych pojęć oraz konstrukcji prawnych i że tych odrębnych sformułowań używa w sposób konsekwentny (tak jak to nakazują zasady techniki prawodawczej – zob. §10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U Nr 100, poz. 908), oznaczałoby to, że w projektowanych przepisach art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty w ogóle nie uregulowano dotacji celowych na „zapewnienie sfinansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych”, o których jest mowa w projektowanym art. 22ae ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Byłoby to zaś o tyle niezrozumiałe, gdyż w żadnych innych przepisach projektu nie ma już odrębnej regulacji prawnej dotyczącej dotacji celowych przeznaczanych na „zapewnienie sfinansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych”. Należy więc przyjąć, że najprawdopodobniej o tych ostatnio wspomnianych dotacjach celowych jest mowa w projektowanym art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty, mimo, że przeczy temu literalne sformułowanie zawarte w początkowej części tego przepisu.

Wydaje się, że powyższe niekonsekwencje zawarte w przepisach projektu powinny zostać wyeliminowane. *De lege ferenda* należałoby uznać, że w omawianym tutaj zakresie mamy do czynienia z co najmniej dwoma odrębnymi w sensie prawnym zadaniami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego (tj. z zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej), a więc, po pierwsze, z zadaniem jednostek samorządu terytorialnego w postaci wyposażenia szkół w podręczniki i materiały oraz, po drugie, z zadaniem jednostek samorządu terytorialnego w postaci zapewnienia sfinansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów. Oba te zadania powinny być traktowane jako zadania odrębne, gdyż

zakres działań i czynności jednostek samorządu terytorialnego koniecznych dla realizacji każdego z tych zadań, a także zakres odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za realizację każdego z tychże zadań są odmienne. W konsekwencji odrębne powinny być również dotacje celowe przeznaczone na realizację każdego z tychże zadań. Aby zbytnio nie komplikować regulacji prawnej, te odrębne dotacje celowe można oczywiście uregulować w tych samych jednostkach redakcyjnych ustawy o systemie oświaty, ale należy w sposób precyzyjny i konsekwentny zaznaczyć, że mamy tu do czynienia w odrębnymi w sensie prawnym dotacjami celowymi.

To, czy w omawianym zakresie występuje jedna czy też więcej odrębnych w sensie prawnym dotacji celowych (udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadania lub zadań zleconych) jest ważne w kontekście klasyfikacji budżetowej stosowanej w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego (zob. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. nr 38, poz. 207 ze zm.).

Pewną minimalną zaś zmianą, które należy w omawianym zakresie koniecznie wprowadzić jest wyraźne zaznaczenie w projektowanym art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty, że unormowana tam dotacja lub dotacje jest przeznaczana lub są przeznaczane nie tylko na „wyposażenie” szkół w podręczniki i materiały, ale również na „zapewnienie sfinansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych”.

III. Uwagi o możliwości używania przez uczniów kompletu podręczników lub materiałów edukacyjnych przez co najmniej trzy lata szkolne

Projektowany art. 22ae ust. 6 ustawy o systemie oświaty stanowi, że wspomniana w tym przepisie dotacja (lub dotacje) będzie udzielana (lub będą udzielane) „pod warunkiem że taki komplet podręczników lub materiałów edukacyjnych będzie zapewniał możliwość używania ich przez uczniów tej klasy przez co najmniej trzy lata szkolne. Kolejna dotacja celowa na uczniów tej klasy jest udzielana po trzech latach szkolnych”. W tym kontekście wydaje się, że w powołanym przepisie należałoby jednoznacznie przesądzić, że ta możliwość używania przez uczniów danych podręczników lub materiałów sfinansowanych z

dotacji powinna istnieć (czy też powinna być zapewniona) przez trzy „kolejne” lata szkolne. Również w zdaniu drugim projektowanego art. 22ae ust. 6 ustawy o systemie oświaty trzeba wyraźnie zapisać, że kolejna czy też następna dotacja celowa na uczniów danej klasy jest udzielana po trzech „kolejnych” latach szkolnych. Jeżeli w projektowanym art. 22ae ust. 6 ustawy o systemie oświaty nie dokona się wyraźnego zaznaczenia, że chodzi tam o trzy „kolejne” lata szkolne, wówczas może się pojawić pokusa takiej oto interpretacji omawianych przepisów, że sfinansowane dotacją celową podręczniki lub materiały mogą być najpierw używane przez uczniów danej klasy przez jeden rok, następnie przez rok lub dwa mogą one pozostawać przez uczniów kolejnych roczników tej samej klasy niewykorzystywane, podlegając praktycznemu wykorzystaniu dopiero za rok lub dwa (a więc w sumie przez trzy lata, ale nie kolejne), a pomimo tego dotacja celowa dla uczniów danej klasy może być przyznana już po upływie trzech kolejnych lat.

Ponadto w zdaniu drugim projektowanego art. 22ae ust. 6 ustawy o systemie oświaty, gdzie mowa jest o tym, że kolejna dotacja celowa na uczniów tej klasy jest udzielana po trzech latach szkolnych, należy wyraźnie zaznaczyć to, od kiedy się liczy owe trzy lata szkolne. Wbrew pozorom wcale nie jest bowiem jednoznaczne, od którego momentu należy liczyć te trzy lata szkolne. W szczególności pojawia się pytanie, czy te trzy lata szkolne wspomniane w zdaniu drugim projektowanego art. 22ae ust. 6 ustawy o systemie oświaty należy liczyć od momentu czasowego wskazanego w projektowanym art. 22ae ust. 8 ustawy o systemie oświaty, a więc „od roku szkolnego rozpoczynającego się w roku, w którym udzielono ostatniej dotacji celowej na wszystkich uczniów tej klasy”? Nie można wszakże wykluczyć i takiej interpretacji, że trzy lata szkolne wspomniane w zdaniu drugim projektowanego art. 22ae ust. 6 ustawy o systemie oświaty należy liczyć po prostu od końca roku kalendarzowego (a tym samym od końca roku budżetowego), w którym została ostatni raz udzielona wspomniana tam dotacja. Kwestię tę *de lege ferenda* należałoby zatem wyraźnie uregulować.

IV. Uwagi o liczbie uczniów danej klasy objętych dotacją celową

Projektowany art. 22ae ust. 7 ustawy o systemie oświaty stanowi, że „Liczba uczniów danej klasy objęta dotacją celową, o której mowa w ust. 5 pkt 1, 3 i 5, udzielaną zgodnie z ust. 6, jest zwiększana o liczbę uczniów równą liczbie oddziałów

danej klasy”. W powołanym przepisie ewidentnie brakuje wyraźnego zaznaczenia, że chodzi tam o liczbę uczniów danej klasy w poszczególnych „szkołach podstawowych lub gimnazjach objętych tymi dotacjami”. Bez wyraźnego zaznaczenia tej ostatnio wspomnianej kwestii nie do końca bowiem będzie wiadome, czy projektowany art. 22ae ust. 7 ustawy o systemie oświaty mówi o liczbie uczniów objętych dotacją celową rozpatrywanych z globalnej (ogólnej) perspektywy jednej jednostki samorządu terytorialnego, czy też może jest tam mowa o liczbie uczniów objętych dotacją celową rozpatrywanych z perspektywy jednej pojedynczej szkoły podstawowej lub gimnazjum oraz czy chodzi tam o dane klasy w ogóle istniejące w danej jednostce samorządu terytorialnego czy też jedynie o te klasy, które są objęte dotacją określoną w projektowanym art. 22ae ust. 5 pkt 1, 3 i 5 ustawy o systemie oświaty. Aby więc nie zwiększać wysokości omawianej tutaj dotacji ponad potrzebę (a tą potrzebą jest, jak należy sądzić, konieczność zapewnienia dodatkowego kompletu podręczników lub materiałów edukacyjnych na wypadek ich zagubienia lub zniszczenia przez uczniów danej klasy – zob. s. 20 uzasadnienia), należałoby projektowany art. 22ae ust. 7 ustawy o systemie oświaty sformułować następująco: „Liczba uczniów danej klasy w poszczególnych szkołach podstawowych lub gimnazjach objęta dotacją celową, o której mowa w ust. 5 pkt 1, 3 i 5, udzielaną zgodnie z ust. 6, jest zwiększana o liczbę uczniów równą liczbie oddziałów danej klasy w poszczególnych szkołach podstawowych lub gimnazjach objętych tą dotacją celową”.

V. Uwagi o weryfikacji i określaniu przez Radę Ministrów maksymalnych kwot dotacji celowej

Projektowany art. 22ae ust. 12 zd. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że maksymalne kwoty dotacji celowej, o których mowa w art. 22ae ust. 5 tej ustawy podlegają weryfikacji co trzy lata. Z kolei zgodnie z projektowanym art. 22ae ust. 13 ustawy o systemie oświaty, Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, maksymalne kwoty dotacji celowej, o których mowa w art. 22ae ust. 5 tej ustawy, po weryfikacji, w terminie do końca czerwca roku, w którym jest dokonywana weryfikacja. Z projektowanego art. 22ae ust. 13 ustawy o systemie oświaty nie wynika w sposób jednoznaczny, czy określone przez Radę Ministrów maksymalne kwoty dotacji celowej powinny się mieścić w ramach maksymalnych kwot

określonych w projektowanym art. 22ae ust. 5 tej ustawy, czy też może Rada Ministrów uzyskuje na podstawie projektowanego art. 22ae ust. 13 ustawy o systemie oświaty ustawowe upoważnienie do podwyższania maksymalnych kwot dotacji celowej nawet ponad limity kwotowe określone w projektowanym art. 22ae ust. 5 tej ustawy. Aby usunąć wszelkie możliwe wątpliwości interpretacyjne w tym względzie należałoby w projektowanym art. 22ae ust. 13 ustawy o systemie oświaty jednoznacznie zapisać, że „Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, w granicach kwot określonych w ust. 5, maksymalne kwoty dotacji celowej, o których mowa w ust. 5, po weryfikacji, w terminie do końca czerwca roku, w którym jest dokonywana weryfikacja.”.

Innym ważnym problemem interpretacyjnym, jaki się pojawia na tle weryfikacji maksymalnych kwot dotacji celowej określonych w projektowanym art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty, jest to, od kiedy należy liczyć trzyletni okres wspomniany w projektowanym art. 22ae ust. 12 zd. 1 ustawy o systemie oświaty, po którym to okresie następuje weryfikacja maksymalnych kwot dotacji celowej. W szczególności należy zauważyć, że maksymalne kwoty dotacji celowej określone w projektowanym art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty będą w istocie uzyskiwały praktyczne znaczenie dopiero wtedy, gdy zaczną być uruchamiane poszczególne dotacje obliczane z wykorzystaniem tychże kwot, przy czym dotacje te będą uruchamiane nie jednocześnie, a konkretnie nie w tym samym roku szkolnym lub kalendarzowym, lecz w różnych następujących po sobie latach. Przykładowo, dotacja celowa określona w projektowanym art. 22ae ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty i obliczana według maksymalnej kwoty do wysokości 25 zł na ucznia zostanie po raz pierwszy uruchomiona w roku 2014, podczas gdy dotacja celowa określona w projektowanym art. 22ae ust. 5 pkt 3 ustawy o systemie oświaty i obliczana według maksymalnej kwoty do wysokości 140 zł na ucznia zostanie po raz pierwszy uruchomiona w roku 2015, zaś dotacja celowa określona w projektowanym art. 22ae ust. 5 pkt 5 ustawy o systemie oświaty i obliczana według maksymalnej kwoty do wysokości 250 zł na ucznia zostanie po raz pierwszy uruchomiona częściowo w roku 2015 (dla klas I gimnazjum), częściowo w roku 2016 (dla klas II gimnazjum), a w pozostałej części dopiero w roku 2017 (dla klas II gimnazjum) (zob. w tym względzie art. 10 projektu). Powyższe reguły czasowe uruchamiania poszczególnych dotacji, o których mowa w art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty rodzą zatem pytanie, czy okres trzech lat, po upływie którego maksymalne kwoty dotacji celowej określone w projektowanym

art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty będą musiały być obligatoryjnie weryfikowane (tak jak o tym stanowi projektowany art. 22ae ust. 12 zd. 1 ustawy o systemie oświaty), należy liczyć dla wszystkich tych kwot określonych w projektowanym art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty od tego samego momentu czasowego, czyli np. od roku 2014 (kiedy to zaczną być uruchamiane pierwsze dotacje obliczane z wykorzystaniem niektórych kwot, o których jest mowa w projektowanym art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty), czy też może ów okres trzyletni należy liczyć dla poszczególnych kwot określonych w projektowanym art. 22ae ust. 5 ustawy o systemie oświaty odrębnie, w zależności od tego, w którym roku kalendarzowym po raz pierwszy zostanie uruchomiona dotacja obliczona z wykorzystaniem danej kwoty? *De lege ferenda* kwestię tę w projektowanym art. 22ae ust. 12 ustawy o systemie oświaty należy wyraźnie i jednoznacznie rozstrzygnąć.

VI. Uwagi na temat jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia szkoły

Projektowany art. 22ae ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że wyposażenie szkół i gimnazjów w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, wykonywanym przez „jednostki samorządu terytorialnego prowadzące te szkoły”. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy jednostką samorządu terytorialnego „prowadzącą szkołę” w rozumieniu projektowanego art. 22ae ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest tylko ta jednostka samorządu terytorialnego, która jest obowiązana do prowadzenia odpowiednich szkół w ramach zadań własnych (tak jak to określają szczegółowo przepisy ustawy o systemie oświaty), czy też może jednostką samorządu terytorialnego „prowadzącą szkołę” w rozumieniu projektowanego art. 22ae ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest również ta jednostka samorządu terytorialnego, która jest obowiązana do prowadzenia odpowiednich szkół na podstawie porozumienia zawartego z inną jednostką samorządu terytorialnego, o którym to porozumieniu jest mowa w art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty. Art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty stanowi, że „Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w

przypadku szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego”. W doktrynie prawa samorządowego przyjmuje się, że jednostka samorządu terytorialnego zawierająca porozumienie i przejmująca od innych jednostek samorządu terytorialnego określone zadanie do realizacji ma AK najbardziej bezwzględny prawny obowiązek wykonywania wchodzącego w grę zadania, nawet jeżeli publicznoprawna odpowiedzialność za wykonywanie danego zadania wobec macierzystej wspólnoty samorządowej nadal spoczywa na jednostce samorządu terytorialnego przekazującej zadanie w drodze porozumienia (A. Agopszowicz, P. Wagner, *Mienie związków i porozumień komunalnych – artykuł dyskusyjny*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 6, s. 42; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 66). W świetle charakteru prawnego porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, o których jest mowa w art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty można zatem powiedzieć, że po zawarciu przez odnośne jednostki samorządu terytorialnego porozumienia unormowanego w art. 5 ust. 5b wspomnianej ustawy jednostką samorządu terytorialnego „prowadzącą szkołę” jest zarówno jednostka samorządu terytorialnego, która powierza innej jednostce samorządu terytorialnego zadanie w postaci prowadzenia danej szkoły (bo ta jednostka samorządu terytorialnego nadal jest odpowiedzialna wobec swojej macierzystej wspólnoty samorządowej za realizację tegoż zadania), jak też jednostka samorządu terytorialnego, która przyjmuje do wykonania zadanie w postaci prowadzenia danej szkoły (bo ta ostatnia jednostka samorządu terytorialnego ma taki publicznoprawny obowiązek wynikający z zawartego przez nią porozumienia). W świetle powyższych ustaleń może być w praktyce niejasne, która z tych dwóch wspomnianych jednostek samorządu terytorialnego, które zawarły porozumienie określone w art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty będzie miała obowiązek wykonywania oraz finansowania zadania, o którym jest mowa w projektowanym art. 22ae ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a więc zadania w postaci wyposażenia danej szkoły lub gimnazjum w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe. Kwestię tę należałoby rozstrzygnąć wyraźnie brzmiącym przepisem.

Nie można przy tym wykluczyć, że analogiczny problem ze wskazaniem konkretnej jednostki samorządu terytorialnego spośród tych, które zawarły porozumienie, o którym mowa w art. 5 ust. 5b ustawy o systemie oświaty, pojawi się również w przypadku wykonywania i finansowania zadania, o którym jest mowa w

projektowanym art. 22ae ust. 2 ustawy o systemie oświaty, a więc zadania w postaci zapewnienia sfinansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych.

VII. Uwagi o wyposażaniu w podręczniki szkół podstawowych i gimnazjów innych niż te, o których mowa w projektowanych art. 22ae ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty

Projektowane przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidują wyposażania w podręczniki i materiały takich szkół podstawowych lub gimnazjów, o których jest mowa w art. 5 ust. 3b i 3f ustawy o systemie oświaty. Projektowane przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidują również zapewnienia sfinansowania kosztu zakupu podręczników lub materiałów przez szkoły podstawowe i gimnazja określone w art. 5 ust. 3b i 3f ustawy o systemie oświaty. W powołanym art. 5 ust. 3b ustawy o systemie oświaty jest mowa o następujących szkołach podstawowych i gimnazjach: o szkołach, zespołach szkół oraz szkolnych punktach konsultacyjnych przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urządach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej w celu kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, a także o publicznych szkołach i placówkach o charakterze eksperymentalnym. Wszystkie te wymienione wyżej szkoły zakłada i prowadzi minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Z kolei w art. 5 ust. 3f ustawy o systemie oświaty jest mowa o publicznych szkołach i placówkach w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz o publicznych szkołach i placówkach przy zakładach karnych i aresztach śledczych. Tego rodzaju szkoły zakłada i prowadzi Minister Sprawiedliwości.

Szkoły podstawowe i gimnazja określone w art. 5 ust. 3b i 3f ustawy o systemie oświaty nie mieszczą się w żadnej z kategorii szkół wymienionych w projektowanych przepisach art. 22ae ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty. Szkoły podstawowe i gimnazja określone w art. 5 ust. 3b i 3f ustawy o systemie oświaty nie są bowiem prowadzone ani przez jednostki samorządu terytorialnego (o których mowa w projektowanym art. 22ae ust. 1 ustawy o systemie oświaty) ani też przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne (o których mowa w projektowanym art. 22ae ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz Minister Sprawiedliwości w oczywisty

sposób nie posiadają bowiem statusu ani jednostek samorządu terytorialnego, ani osób prawnych innych niż jednostki samorządu terytorialnego ani też osób fizycznych. Są to bowiem naczelne organy administracji rządowej.

Wydaje się, że *de lege ferenda* wyposażanie w podręczniki i materiały lub zapewnianie sfinansowania kosztu zakupu podręczników lub materiałów powinno również mieć miejsce w odniesieniu do szkół podstawowych i gimnazjów, o których jest mowa w art. 5 ust. 3b i 3f ustawy o systemie oświaty.

VIII. Odpowiednie stosowanie projektowanego art. 22ag ustawy o systemie oświaty na podstawie projektowanego art. 85b ust. 4 tej ustawy

Projektowany art. 85b ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi, że „Do dotacji celowej, o której mowa w ust. 2 i 3, przepisy art. 22ae ust. 5–18, art. 22af ust. 2–11 oraz art. 22ag stosuje się odpowiednio”. Tą dotacją celową, o której mowa w projektowanych przepisach art. 85b ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty jest dotacja celowa dla niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjów. Z kolei projektowany art. 22ag ustawy o systemie oświaty, do którego odsyła projektowany art. 85b ust. 4 ustawy o systemie oświaty, upoważnia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, różnego rodzaju szczegółowych kwestii związanych z dotacjami celowymi przeznaczonymi na wyposażenie publicznych szkół podstawowych i gimnazjów w podręczniki i materiały lub na sfinansowanie zakupu przez publiczne szkoły podstawowe i gimnazja podręczników i materiałów. W tym kontekście pojawia się pytanie o to, jakie znaczenie prawne ma zawarte w projektowanym art. 85b ust. 4 ustawy o systemie oświaty odesłanie do odpowiedniego stosowania projektowanego art. 22ag ustawy o systemie oświaty? W tym bowiem względzie pojawiają się dwie możliwości interpretacyjne.

Po pierwsze, możliwe jest przyjęcie, że nakazane przez projektowany art. 85b ust. 4 ustawy o systemie oświaty odpowiednie stosowanie projektowanego art. 22ag ustawy o systemie oświaty (zawierającego upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania stosownego rozporządzenia) do dotacji, o której jest mowa w projektowanych przepisach art. 85b ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty oznacza, że do tej ostatniej dotacji stosuje się odpowiednio przepisy stosownego rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw oświaty i

wychowania, w takim kształcie, w jakim rozporządzenie to zostanie wydane na podstawie art. 22ag ustawy o systemie oświaty.

Po drugie, możliwe jest przyjęcie, że nakazane przez projektowany art. 85b ust. 4 ustawy o systemie oświaty odpowiednie stosowanie projektowanego art. 22ag ustawy o systemie oświaty (zawierającego upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania stosownego rozporządzenia) do dotacji, o której jest mowa w projektowanych przepisach art. 85b ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty oznacza, że w omawianym tutaj zakresie stosuje się odpowiednio sam przepis upoważniający jako taki, co z kolei implikuje, iż w rozporządzeniu wydawanym na podstawie projektowanego art. 22ag ustawy o systemie oświaty właściwy minister powinien uregulować wchodzące w grę kwestie odrębnie dla dotacji, o której jest mowa w projektowanych art. 85b ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty, czyli dla dotacji celowej dla niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjów.

Powyższa wątpliwość powinna być rozstrzygnięta przez przepisy projektu w sposób jednoznaczny. W tym względzie należałoby przy tym rekomendować nadanie projektowanemu art. 85b ust. 4 ustawy o systemie oświaty następującego brzmienia: „Do dotacji celowej, o której mowa w ust. 2 i 3, przepisy art. 22ae ust. 5–18, art. 22af ust. 2–11 oraz przepisy wydane na podstawie art. 22ag stosuje się odpowiednio”.

Autor:

Prof. UWr dr hab. Marek Szydło

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptowała:

p.o. Dyrektora Biura Analiz Sejmowych

Małgorzata Bajor-Stachańczyk

Deskrypty bazy: projekt ustawy, oświata, dotacje