



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, dnia

3. VIII. 2012

RPO-707995/I/12/RG

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan

Władysław Kosiniak-Kamysz

Minister Pracy i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5

00 - 513 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem prawidłowości regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. Nr 572), w kwestii nierówności w systemie otrzymywania stypendiów socjalnych.

Zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych w związku z art. 179 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym, stypendium socjalne przyznawane przez organizacje pozarządowe, które działają na podstawie art. 3 w związku z art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.), wlicza się do dochodów studentów, którzy pomoc taką otrzymali.

Uwagę Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił fakt, że analogiczne stypendia przyznawane przez organy administracji publicznej oraz jednostki samorządu terytorialnego nie są wliczane do dochodów studentów (art. 179 ust 5. Prawa o szkolnictwie wyższym), w związku z czym następuje zróżnicowanie uprawnień podmiotów mogących otrzymać pomoc socjalną.

Skarżący podnosili, że konsekwencją jest rezygnacja studentów z już otrzymanych stypendiów lub wręcz zaprzestanie ubiegania się o dalsze wsparcie tego rodzaju, z uwagi

na przepisy szczególne w ustawie o świadczeniach rodzinnych, które uzależniają otrzymanie innego rodzaju pomocy właśnie od wysokości dochodu studenta.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obecne regulacje prawne w sposób znaczny ograniczają pomoc socjalną najbardziej potrzebującym studentom. Treść art. 179 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym w powiązaniu z ustawą o świadczeniach rodzinnych może naruszać przepisy art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 70 ust. 4 oraz z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim pomija niewliczanie do dochodu stypendiów otrzymywanych od organizacji pozarządowych.

Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania zasad demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W podnoszonej przez skarżących kwestii różnicowanie studentów otrzymujących pomoc od organów administracji publicznej i jednostek samorządu terytorialnego nie jest, jak się wydaje, spełnieniem przesłanki urzeczywistnienia przez państwo prawne zasady sprawiedliwości społecznej. Wliczanie do dochodów stypendium socjalnego przyznawanego przez organizacje pozarządowe, podczas gdy stypendium otrzymane od organów administracji publicznej lub jednostek samorządu terytorialnego wliczane nie jest, zdaniem Rzecznika kłóci się z urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej.

Ustawodawca jest zobowiązany do zapewnienia, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Według Rzecznika nie można zatem nakładać na obywateli ustawą przepisu *de facto* prowadzącego do wyboru, z której formy pomocy należy zrezygnować, żeby otrzymać inną. Wprowadzenie przepisu uzależniającego otrzymanie świadczenia rodzinnego od wysokości dochodu, przy jednoczesnym wliczaniu do dochodu stypendium socjalnego przyznanego przez organizacje pożytku publicznego, prowadzić może właśnie do takiej sytuacji. Otrzymujący stypendium organizacji pozarządowej student może być przez ustawodawcę postawiony przed wyborem pomocy, jaką otrzyma.

Na uwagę zasługuje również wynikający z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP obowiązek zapewniania studentom i uczniom wsparcia w celu zapewnienia równego dostępu do edukacji, także wyższej. Jak podniesiono wyżej, wliczanie do dochodów stypendium otrzymanego od organizacji pozarządowej może prowadzić do nieotrzymania innej formy pomocy materialnej, uzależnionej od wysokości dochodu.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wyrażono zdecydowany pogląd na temat przywoływanych przepisów konstytucyjnych. Uważa się na przykład, że „pomoc ze strony władz publicznych obejmować ma zarówno świadczenia finansowe (pieniężne), jak i rzeczowe, co łączyć można z organizacją pomocy o charakterze rzeczowym i tworzeniem instytucji państwowych lub działających pod nadzorem państwa pomocą tą zawiadujących. Pod pojęciem systemów pomocy organizacyjnej rozumieć też należy tworzenie infrastruktury finansowej oraz przyjmowanie określonych rozwiązań podatkowych służących celom określonym w art. 70 ust. 4" (por. „*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*”, B. Banaszak, wyd. C. H. Beck, 2009).

Dodatkowo należy podkreślić, iż art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi *lex generalis* w stosunku do art. 70 ust. 4 Konstytucji RP. Doktryna i orzecznictwo przyjmują że „sformułowana w art. 32 ust. 1 zasada jest *lex generalis* dla pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących równości (por. art. 6, art. 32 ust. 2, art. 33, art. 60, art. 68 ust. 2, art. 70 ust. 4, art. 96 ust. 2, art. 127 (...)). Trybunał Konstytucyjny wyróżnił przy tym już wówczas (por. *orzeczenie z 9 marca 1988 roku, sygn. akt U 7/87*) dwa ważne elementy zasady równości, do których potem wielokrotnie nawiązywał (por. *orzeczenie z 31 marca 1998 roku, sygn. akt K 24/97*): równość wobec prawa oznaczającą nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa oraz równość w prawie oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości." (por. „*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*”, B. Banaszak, wyd. C. H. Beck, 2009).

Adresatem tej normy jest władza publiczna, w tym wypadku ustawodawca. W tak rozumianym przepisie mieści się zatem kwestia wliczania do dochodu stypendiów otrzymywanych przez organizacje pozarządowe. Jeśli zatem student otrzymał stypendium socjalne od organizacji pozarządowej, przekroczyć mógł dochód uprawniający do otrzymania innej formy pomocy materialnej.

W związku z powyższym pogarsza się sytuacja życiowa takiej osoby, a zatem ograniczony jest równy dostęp do edukacji (nauki), z uwagi na fakt, że osoby otrzymujące stypendium socjalne od organu administracji publicznej nie są narażone na ryzyko zaistnienia takiej sytuacji.

Podnieść także należy problem sytuacji materialnej rodziny, która ulega pogorszeniu, kiedy student otrzymując stypendium socjalne przekracza dochód uprawniający do otrzymywania świadczeń na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Świadczenia rodzinne często stanowią element niezbędny do prawidłowego

funkcjonowania rodziny i zapewniania niezbędnych potrzeb życiowych. Według Rzecznika Praw Obywatelskich sprzeczne z Konstytucją RP wydaje się pogarszanie sytuacji finansowej rodziny tylko z powodu otrzymania przez studenta stypendium socjalnego, przyznanego przez organizację pozarządową, jeśli jednocześnie dochodzi - do utraty świadczenia rodzinnego.

Na marginesie warto wspomnieć jeszcze o dwóch kwestiach. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że w przypadku zaistnienia omawianych problemów ustawa o świadczeniach rodzinnych *de facto* uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie organizacji pozarządowych, jako że jednym ze statutowych celów w myśl ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, może być przyznawanie właśnie stypendiów socjalnych. Jeśli konsekwencją wprowadzenia przepisu dotyczącego wliczania do dochodu stypendium socjalnego jest rezygnacja stypendysty z otrzymanej pomocy trudno w powyższej regulacji doszukiwać się zasady równości.

Jednocześnie dodać trzeba, że w ustawie z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. Nr 361) znajdują się przepisy, które nie wliczają do dochodów - do ustalonej wysokości - stypendiów otrzymanych od organizacji pozarządowych. Opodatkowanie stypendiów, niezależnie od źródeł ich otrzymania, następuje po przekroczeniu kwoty 3800 złotych. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nie rozróżnia zatem stypendiów przyznawanych przez organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji publicznej. Wydaje się, że cel ustawodawcy był w tym przypadku słuszny, a brak rozróżnienia pomocy ze względu na źródło jej otrzymania pożądanym.

Uwagi powyższe przedstawiam Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) z prośbą o ich rozważenie, a także - jeśli Pan Minister je podziela - z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Do wiadomości:

Pani Barbara Kudrycka
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
ul. Wspólna 1/3
00 - 529 Warszawa

Łozosz porobowieno

Tenw Jipocul