



Załącznik nr 1 do uchwały nr 24/2015 Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku z dnia 22 czerwca 2015 r.

## **STANOWISKO**

### **ZGROMADZENIA OGÓLNEGO ZWIĄZKU GMIN I POWIATÓW SUBREGIONU ZACHODNIEGO WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO Z SIEDZIBĄ W RYBNIKU**

#### **w sprawie finansowania i rozliczania zadań oświatowych, które wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży**

Ustawa o budżecie z 5 grudnia 2014 roku (Dz. U. poz. 1877) w art. 32 od 1 stycznia 2015 roku nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przeznaczenia na zadania związane ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży środków w wysokości nie mniejszej niż zostały na te zadania naliczone w części oświatowej subwencji ogólnej.

W związku z powyższym Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2014 roku w sprawie szczegółowej kwalifikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów (...) (Dz. U. poz. 1952) wprowadziło dwa nowe rozdziały klasyfikacji budżetowej: 80149 i 80150.

Mają one następujące brzmienie:

- 80149 – Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego.
- 80150 – Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych, gimnazjach, liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych i szkołach zawodowych i szkołach artystycznych.

Jak twierdzą pomysłodawcy – zmiany zawarte w ustawie o budżecie i w stosownym rozporządzeniu Ministra Finansów, mają pozwolić jednostkom samorządu terytorialnego oraz poszczególnym przedszkolom i szkołom, dla których organem prowadzącym jest JST, na odrębną ewidencję wydatków ponoszonych na edukację dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy w szczególności niepełnosprawnych dzieci i młodzieży.

W uzasadnieniu czytamy też, że przepis ustawy o budżecie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom rodziców, którzy od dawna zgłaszali, że środki z subwencji nie trafiają do ucznia niepełnosprawnego.

#### **Stanowisko strony samorządowej**

Samorządy nie kwestionują konieczności specjalnej troski nad dziećmi niepełnosprawnymi i pomocy jaka powinna być udzielona ich opiekunom. Ale pomysł, by rozliczały się z subwencji oświatowej naliczanej na uczniów niepełnosprawnych budzi uzasadnione wątpliwości. Przede wszystkim trudno znaleźć jego racjonalne uzasadnienie, jak i nie sposób nie zauważyć, że niemożliwe jest rzetelne rozliczenie wszystkich kosztów ponoszonych na specjalną organizację nauki w placówkach ogólnodostępnych. To krok w tył w dziedzinie samodzielności finansowania samorządów i zmiana ustrojowa. Subwencja dla samorządu zmieni się w coś w rodzaju dotacji. Taki zapis jest niezgodny z art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który

mówi, że o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie strony samorządowej art. 32 zmierza do ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Art. 167 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Ustawodawca wyraźnie odróżnia zatem te trzy kategorie pojęciowe nie definiując ich w żadnym z innych przepisów Konstytucji RP.

Rozróżnienie to jest natomiast dokonane w doktrynie prawa finansowego, w której szczególną uwagę zwraca się na różnicę pomiędzy subwencją ogólną, a dotacją celową. Różnica ta polega na samodzielności bądź jej braku w decydowaniu o przeznaczeniu określonych środków. W przypadku subwencji ogólnej decyzja ta należy do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zaś w przypadku dotacji do podmiotu przyznającego dotację.

Rozróżnienie to znajduje odzwierciedlenie w definicji subwencji ogólnej. Subwencja ogólna to transfer środków finansowych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze:

1. ogólnym
2. bezzwrotnym
3. nieodpłatnym
4. bezwarunkowym
5. obiektywnie określonym

w celu uzupełnienia dochodów własnych tych budżetów, o którego sposobie wykorzystania decydują samodzielnie organy stanowiące tych jednostek. Skoro subwencje ogólne służą finansowaniu ogółu zadań własnych JST nie mogą być przypisywane do określonego zadania (temu służą dotacje celowe).

Art. 32 budzi także istotne wątpliwości w kontekście zgodności z art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Przepis ten stanowi, iż społeczności lokalne mają prawo w ramach narodowej polityki gospodarczej posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Skoro zatem środki pochodzące z subwencji ogólnej mają charakter środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, to o ich przeznaczeniu nie powinien decydować ustawodawca poprzez „sztywne” określenie poziomu wydatków na określone zadanie. Zmiany te spotykają się też ze sporą krytyką ekspertów, którzy wskazują nawet na to, że są one niezgodne z art. 32 Konstytucji, dzielą bowiem dzieci na te, które mają zapewnioną opiekę i edukację z budżetu i te, które takiej gwarancji nie otrzymają.

*Przewodniczący  
Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin i Powiatów  
Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego  
z siedzibą w Rybniku*

*Mieczysław Kieca*

Czerwionka - Leszczyny, dnia 22 czerwca 2015 r.