



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHENSKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCA
Józef Swaczyna

POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0715/374/15

Warszawa, 30 października 2015 roku

Szanowna Pani

HANNA MAJSZCZYK

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów

Szanowna Pani Minister,

strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu 28 października 2015 r. podjęła decyzję o warunkowym uzgodnieniu projektu rozporządzenia Ministra Finansów dotyczącego zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. W trakcie posiedzenia przyjęto, że klasyfikacja budżetowa samorządów będzie jeszcze przedmiotem rozmów strony samorządowej i rządowej a Ministerstwo Finansów zobowiązało się przygotować zbiorcze zestawienie wszystkich postulatów zgłaszanych do klasyfikacji budżetowej przez stronę samorządową.

W związku z powyższym Związek Powiatów Polskich podtrzymuje wniosek zgłoszony na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych 27 października 2015 r. a dotyczący uchylecia rozdziałów:

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 oraz

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 oraz szkołach artystycznych.

Powyższe rozdziały zostały wprowadzone do rozporządzenia nowelizacją z 16 grudnia 2014 r. (Dz.U. 2014 poz. 1952). W uzasadnieniu do projektu tamtego rozporządzenia wskazano cyt. „proponowana zmiana jest związana z wprowadzeniem rozwiązań (art. 34 projektu tzw. ustawy o budżetowej) nakładających na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przeznaczania na zadania związane ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży środków w wysokości nie niższej niż środki naliczone na ten cel w części oświatowej subwencji ogólnej (...) powołanie wymienionych rozdziałów pozwoli na odrębne ewidencjonowanie przez jednostki samorządu terytorialnego (oraz poszczególne szkoły dla których organem prowadzącym są jednostki samorządu terytorialnego) wydatków ponoszonych na edukację dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy w szczególności niepełnosprawnych dzieci i młodzieży”.

Ostatecznie obowiązek, o którym mowa w uzasadnieniu projektu został wprowadzony w art. 32 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy o budżetowej. Ustawa o budżetowej ma charakter roczny. W związku z powyższym 1 stycznia 2016 r. odpadnie jedyny cel określony w projekcie rozporządzenia z 2014 r., dla którego wskazane wyżej rozdziały zostały do rozporządzenia wprowadzone.

Związek Powiatów Polskich nie podziela opinii przedstawionej przez Panią Minister w zakresie potrzeby utrzymania wskazanych rozdziałów dla celów informacyjnych czy statystycznych, w sytuacji gdy oczywistym jest, że cel ten nie zostanie osiągnięty. Po pierwsze zarówno treść art. 32 ustawy o budżetowej na rok 2015 jak i będące jej konsekwencją brzmienie rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych narusza zasadę określoności prawa. Zasada określoności prawa oznacza, że każdy przepis aktu prawotwórczego powinien być sformułowany w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, tym samym zapewniający przewidywalność skutków jego zastosowania¹. W praktyce pojęcie „zadania wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży jednostka samorządu terytorialnego” nie jest jasne, nie wiadomo bowiem jaki zakres wydatków mieści się w tym pojęciu. W szkołach innych niż specjalne, na ucznia niepełnosprawnego ponoszone są wydatki związane bezpośrednio ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy ale również inne wydatki związane z funkcjonowaniem uczniów w szkole. Zatem pojawia się pytanie czy do wydatków zalicza się wydatki związane z funkcjonowaniem szkoły i realizację jej zadań statutowych, czy nie. W przypadku odpowiedzi twierdzącej nie wiadomo według jakiej metodologii obliczyć

¹ por. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01

w jakim zakresie te wydatki są związane z edukacją dzieci wymagających specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Redakcja przepisu uniemożliwia zatem jego jednoznaczną wykładnię. Przyznaje to zresztą administracja rządowa – w dniu 22 kwietnia 2015 roku Minister Edukacji Narodowej zamieścił na swojej stronie internetowej okólnik „Wyodrębnianie środków na specjalną organizację nauki i metod pracy – art. 32 tzw. „ustawy o budżecie”² wyjaśniający sposób interpretacji kwestionowanego przepisu. W tym miejscu należy przypomnieć, że źródłem prawa powszechnie obowiązującego nie są wyjaśnienia, interpretacja, czy okólniki ministrów lub organów sprawujących nadzór i kontrolę nad jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostka samorządu terytorialnego nie może ponieść żadnych negatywnych konsekwencji z tytułu niezastosowania się do pozaprawnych wytycznych wydawanych przez inne organy. W związku z powyższym nie ma żadnej gwarancji że wszystkie jednostki samorządu terytorialnego według tej samej metodologii będą klasyfikowały wydatki. Oznacza to w konsekwencji, że informacja pozyskana dzięki wyodrębnieniu rozdziałów 80149 oraz 80150 będzie informacją niepełną i nie będzie obrazować faktycznej wielkości wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dzieci i młodzieży.

Drugą istotną kwestią związaną z funkcją informacyjną klasyfikacji budżetowej a będącą bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia rozdziału 80150 jest niemożność określenia wysokości wydatków jednostek samorządu terytorialnego na zadania związane z prowadzeniem poszczególnych rodzajów szkół.

Przykład: gmina prowadzi szkoły podstawowe i gimnazja. Wydatki z tego tytułu są ujmowane odpowiednio w rozdziałach 80101 i 80110. W przypadku wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dzieci i młodzieży są one ujmowane w jednym wspólnym dla różnych typów szkół rozdziale 80150. Powyższe oznacza, że na podstawie danych przetwarzanych w oparciu o klasyfikację budżetową od 1 stycznia 2015 r. nie można ustalić wysokości wszystkich wydatków jakie w podanym przykładzie ponosi gmina na realizację zadania w zakresie prowadzenia szkół podstawowych.

Co do wskazanego przez Panią Minister argumentu dotyczącego oczekiwań społecznych środowiska osób niepełnosprawnych, zwracamy uwagę, że klasyfikacja budżetowa pełni różne funkcje, ale jedną z nich nie jest bynajmniej zaspokajanie oczekiwań społecznych. Samo nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku wyodrębniania wydatków w danym rozdziale w żaden sposób nie poprawia sytuacji żadnej grupy społecznej.

² <https://men.gov.pl/ministerstwo/informacje/wyodrebnianie-srodkow-na-specjalna-organizacje-nauki-i-metod-pracy-art-32-tzw-ustawy-okolobudzetowej.html>

W obowiązującym stanie prawnym „subwencja jest nieodpłatną, bezwarunkową i bezzwrotną pomocą udzielaną z budżetu państwa określonym podmiotom (z reguły - podmiotom prawa publicznego) w celu wspierania ich działalności. Jest więc ona publicznoprawnym świadczeniem państwa na rzecz innego podmiotu, stanowiącym finansowe odzwierciedlenie ustrojowego podziału zadań publicznych pomiędzy państwo a ten podmiot. O jej rozdysponowaniu podmiot subwencionowany decyduje samodzielnie, a niewykorzystane środki nie podlegają zwrotowi.”³ Jednostki samorządu terytorialnego przy wydatkowaniu środków publicznych muszą kierować się zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Na zakończenie zwracamy uwagę na praktyczny aspekt utrzymania w klasyfikacji budżetowej rozdziałów 80149 i 80150. W Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy o budżecie na rok 2015, jak i w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia w sprawie zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w ogóle nie odniesiono się do tego w jaki sposób wejście tamtych przepisów w życie będzie oddziaływać na zwiększenie obciążeń administracyjnych po stronie jednostek samorządu terytorialnego jako organów prowadzących szkoły.

Odnosimy wrażenie, że osoby odpowiedzialne za przygotowanie wskazanych projektów aktów prawnych nie mają wiedzy i świadomości jak w praktyce wygląda obsługa księgowo-administracyjna zadania związana z obowiązkiem wyodrębnienia omawianych wydatków i jakie koszty osobowe ponoszą z tego tytułu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem działania Państwa winny koncentrować się na ograniczeniu zbędnej i kosztowej biurokracji.

Z tych względów wnosimy o podjęcie prac legislacyjnych celem uchylecia rozdziałów 80149 oraz 80150 z rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich


Ludwik Węgrzyn

Do wiadomości:

-Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

³ wyrok TK z 16 lipca 2013 roku, sygn. K 13/10