

**Stanowisko Konwentu Powiatów Województwa Kujawsko - Pomorskiego
z dnia 27 stycznia 2015 r., w sprawie zmian wprowadzonych zapisem
art. 32 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku
z realizacją ustawy budżetowej¹ (Dz. U. 2014 poz. 1877)**

Kontrowersyjny zapis brzmi: "Art. 32. W roku 2015 na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży jednostka samorządu terytorialnego przeznacza środki w wysokości nie mniejszej niż wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115, 1574 i 1644), w zakresie tych zadań."

W dalszej konsekwencji tej zmiany ustawowej, zmieniono rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w którym w § 1 pkt 1 lit. h) wprowadzono zapis: "w dziale "801 - Oświata i wychowanie" po rozdziale "80148 Stołówki szkolne i przedszkolne" dodaje się rozdziały 80149 i 80150 w brzmieniu:

"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 oraz szkołach artystycznych."

Zmiany w klasyfikacji budżetowej mają zatem na celu odrębne ewidencjonowanie przez jst wydatków ponoszonych na edukację dzieci i młodzieży, wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy, w szczególności niepełnosprawnych uczniów.

Celem tej regulacji jest przeznaczanie przez jednostki samorządu terytorialnego na specjalną organizację nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży, kwoty nie mniejszej niż subwencja oświatowa na nie przewidziana.

Oznacza to niezgodność z ideą subwencji, która jako dochód jst, możliwa jest do wykorzystania na dowolny cel.

Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115 z późn. zm.), „O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego” (na subwencję ogólną dla jst składa się przecież m.in. część oświatowa).

Część oświatowa subwencji przyznawana jest na rok budżetowy. Konieczność rozliczania przez jednostki samorządu środków na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży, czyni ją w znakomitej części dotacją

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawę z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, ustawę z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, ustawę z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, ustawę z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawę z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej oraz ustawę z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego.

celową i wszelkie zmiany w trakcie roku (w praktyce części dwóch lat szkolnych) skutkować będą koniecznością dokonywania wielokrotnych zmian w budżetach jst.

Subwencja (w tym część oświatowa) różni się od dotacji co najmniej dwoma aspektami: subwencja - w przeciwieństwie do dotacji - ma charakter roszczenia prawnego oraz nie podlega żadnemu rozliczeniu.

Podkreślić przy tym należy, że stosownie do art. 27 i art. 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, sposób ustalania subwencji oświatowej jest wprost przesądzony ustawą i nie ma związku z ponoszonymi kosztami, a kwota subwencji określana jest corocznie w ustawie budżetowej. Podziału subwencji oświatowej - po odliczeniu rezerwy ustawowej - między gminy, powiaty i województwa samorządowe dokonuje się według kryteriów ustalanych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniających w szczególności typy i rodzaje szkół i placówek, stopnie awansu zawodowego nauczycieli oraz liczbę uczniów w tych szkołach i placówkach.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1977), w § 2 stanowi, bowiem wprost iż "podział części oświatowej jest dokonywany w szczególności z uwzględnieniem:..." i wymienia 11 obowiązkowych zadań.

Realizacja kwestionowanego przepisu nastroczać będzie w praktyce wiele wątpliwości i sporów interpretacyjnych, a w szczególności:

- 1) w algorytmie podziału części oświatowej nie ma odrębnej wagi na uczniów objętych nauczaniem indywidualnym, czy zatem koszt realizacji takiego zadania dla uczniów, dla których takie nauczanie jest realizowane, a którzy nie posiadają orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, podlegać będzie rozliczaniu jako zadanie wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży ?
- 2) jak wyodrębnić koszty zatrudnienia nauczycieli, których zakres obowiązków związany jest zarówno ze specjalną organizacją nauki dzieci i młodzieży, jak i „zwykłą” dydaktykę ?
Lista plac ujmuje wynagrodzenie nauczyciela, dzieląc je w ramach właściwego wymiaru zatrudnienia na składniki wynagrodzenia (wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wysługę lat, dodatek motywacyjny czy dodatek funkcyjny), a nie na obowiązki.
Wydatki na specjalną organizację nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży zależą w znacznej mierze od tego, jacy nauczyciele będą te zajęcia realizowali (stopień awansu zawodowego, staż pracy,), natomiast wielkość subwencji dla jst wprost od tego nie zależy (tym zakresie determinowana jest wielkością wskaźnika korygującego Di).
- 3) jak rozliczać przydziały niedydaktyczne nauczycieli (bibliotekarza, doradcy zawodowego, pedagoga szkolnego) w szkołach ogólnodostępnych ?
- 4) jak rozliczać koszty zakupu pomocy dydaktycznych, materiałów i wyposażenia, kosztów eksploatacyjnych (energia elektryczna, energia cieplna - lub koszt zużycia opału, woda, remonty) w odniesieniu do ucznia, któremu specjalna organizacja nauki będzie „świadczona” w placówce i związana będzie z dłuższym pobytem tego ucznia w szkole ?
- 5) czy w odniesieniu do typów szkół specjalnych, zniknie obowiązek stosowania klasyfikacji budżetowej (rozdziały 80102 - Szkoły podstawowe specjalne; 80105 - Przedszkola specjalne; 80111 - Gimnazja specjalne; 80121 - Licea ogólnokształcące specjalne; 80134 - Szkoły zawodowe specjalne; 85402 - Ośrodki szkolno - wychowawcze; 85403 - Specjalne ośrodki szkolno - wychowawcze), a wydatki będzie należało ujmować w rozdziale 80150 ?

- 6) czy - skoro w klasyfikacji budżetowej - wyodrębniony jest rozdział 85404 "Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka", to wydatki na ten cel ponoszone i w tym rozdziale ewidencjonowane będą podlegały rozliczeniu jako ponoszone na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży?
- 7) dlaczego obowiązek rozliczania wydatków na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży dotyczy jedynie jednostek samorządu terytorialnego, a nie pozostałych organów prowadzących (szkół niepublicznych, prowadzonych przez inne osoby prawne, administrację rządową) ?
- 8) czy art. 32 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej stanowi jednoroczną regulację, czy też zapowiada takie zmiany prawa w kolejnych latach ?
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1952) stanowi jedynie, że "W terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia jednostki samorządu terytorialnego dostosują uchwały budżetowe do przepisów § 1 pkt 1 lit. h ..", tj. wprowadzą do swoich budżetów wymienione wyżej rozdziały 80149 oraz 80150. W rozporządzeniu tym nie ma natomiast mowy, że przepisy te obowiązują jedynie do budżetów uchwalonych na rok 2015 .

Strona rządowa (podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów) wyjaśniała, że ten zapis to jeden z efektów rozmów Rządu z przedstawicielami rodziców wychowujących dzieci niepełnosprawne, którzy protestują w Sejmie.

W związku z tym powstaje kolejne pytanie:

Skoro zakres i sposób realizacji zadań w zakresie stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży, został szczegółowo określony w rozporządzeniach, wydanych na podstawie art. 71 b ustawy z dnia 7 września o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) i jest ten obowiązek realizowany, a koszty ponosi organ prowadzący, to czy protesty rodziców dotyczą tych kwestii ? Być może chodzi o inne problemy, z którymi borykają się rodzice wychowujący dzieci niepełnosprawne (np. dzieci przewlekłe chore) ?

Wynika z tego, że jedynym pomysłem Rządu w zakresie pomocy takim rodzicom jest narzucenie samorządom dodatkowego "technicznego" zadania polegającego na wyodrębnieniu i klasyfikowaniu wydatków na specjalną organizację nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach

Ponadto, nowa regulacja z pewnością nie poprawi sytuacji dzieci i młodzieży wymagających specjalnych form wsparcia. Jedynym efektem może okazać się niepotrzebnie rozbudowana sprawozdawczość oraz niewspółmierny do rezultatów, wzrost nakładów pracy samorządów. Podkreślić przy tym należy, że dla znakomitej większości jednostek samorządu terytorialnego w kraju, część oświatowa subwencji jest niewystarczająca na realizację zadań oświatowych.

W związku z powyższym, art. 32 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, winien zostać uchylony.

**Przewodniczący Konwentu Powiatów
Województwa Kujawsko - Pomorskiego**

Franciszek Koszowski
Starosta Świecki

