

Stanowisko
Związku Miast Polskich
w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku
z realizacją ustawy budżetowej (druk sejmowy nr 2854, druk senacki 774).

Związek Miast Polskich, odnosząc się do treści rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (druk sejmowy nr 2854), **wyraża zdecydowany sprzeciw wobec art. 34 projektu ustawy (po uchwaleniu przez Sejm - art. 32)**, który dotyczy finansowania i realizacji zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki metod pracy dla dzieci i młodzieży.

Przepis ten, abstrahując całkowicie od postanowień Konstytucji RP i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak również ugruntowanego dorobku doktryny, **zmierza do ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego**. Należy przypomnieć, że gwarantowana konstytucyjnie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, będąca realizacją naczelných zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 15 i 16 Konstytucji RP, zapewniona jest między innymi poprzez gwarancje samodzielności finansowej. Jej przejawem jest zapewnienie w art. 167 Konstytucji RP obligatoryjnych źródeł dochodów samorządu terytorialnego, do których zaliczono: dochody własne, **subwencje ogólne** oraz dotacje celowe z budżetu państwa.

Różnica między subwencją ogólną a dotacją celową, co powszechnie podkreślane jest w doktrynie, polega na samodzielności bądź jej braku w decydowaniu o przeznaczeniu określonych środków finansowych. W przypadku subwencji ogólnej decyzja należy do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zaś w przypadku dotacji do podmiotu przyznającego dotację.

Wynika to z samej istoty subwencji ogólnej, która definiowana jest jako „*transfer środków finansowych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze, ogólnym, bezzwrotnym, nieodpłatnym, bezwarunkowym, obiektywnie określonym w celu uzupełnienia dochodów własnych tych budżetów o którego sposobie wykorzystania decydują samodzielnie organy stanowiące tych jednostek*”¹. Podkreśla się przy tym, iż „*subwencje ogólne służą finansowaniu ogółu zadań własnych JST*”², w związku z czym nie mogą być przypisywane do określonego zadania (temu służą dotacje celowe).

Takie rozumienie charakteru subwencji ogólnej, której częścią jest część oświatowa, potwierdził Ustawodawca w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach JST, który brzmi: „**3. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.**”

Zaproponowane rozwiązanie pozostaje także w oczywistej sprzeczności z art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który 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**.

¹ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s. 279. Podobnie

² M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 117.

Powyższe uwagi potwierdza stanowisko Rządowego Centrum Legislacji wyrażone w pismach z dnia 23 września oraz 14 października 2014 r, w których wskazano, iż określenie w ustawie wysokości wydatków przeznaczonych na realizację zadań własnych naruszać może art. 16, art. 166 ust. 1, art. 167 ust. 1 Konstytucji RP. Co więcej, RCL zwraca także słusznie uwagę, iż projekt ustawy nie powinien w swym zakresie obejmować kwestii, które nie wiążą się bezpośrednio z realizacją budżetu państwa w 2015 r. Wynika to z § 93 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, który stanowi, iż **w ustawie zmieniającej nie zamieszcza się przepisów regulujących sprawy nieobjęte zakresem unormowania ustawy zmienianej.**

Jednocześnie podkreślić należy, iż brak jest jakichkolwiek przesłanek uzasadniających wprowadzenie proponowane w art. 34 projektu rozwiązania w trybie incydentalnym w 2015 r. W uzasadnieniu projektu brak wyjaśnienia, z czego w przedmiotowym kontekście wynika szczególność 2015 r. względem wcześniejszych, czy też późniejszych lat.

Podsumowując, **ustawa około budżetowa nie jest tworzona w normatywnej, doktrynalnej i systemowej próżni. Nie może ona zawierać regulacji sprzecznych z Konstytucją RP czy Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. Nie może także abstrahować od ugruntowanych konstrukcji systemowych.** Nieposzanowanie tych zasad skutkować może niepotrzebnymi sporami, utrudniającymi wzajemny dialog i współpracę pomiędzy partnerami społecznymi.

Mając powyższe na uwadze **Związek Miast Polskich wnosi o odrzucenie propozycji zawartej w art. 34 rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej.**

Jednocześnie, odnosząc się do stanowiska Ministerstwa Finansów wyjaśniamy, iż uprzednie zajęcie stanowiska przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego nie wyklucza jej późniejszej zmiany bądź zajęcia stanowiska odrębnego przez poszczególne organizacje samorządowe wchodzące w jej skład. Także cała Strona Samorządowa Komisji Wspólnej, na jej posiedzeniu w dniu 26 listopada 2014 r., przedstawiła swoje negatywne stanowisko wobec tej części projektu ustawy ołobudżetowej na rok 2015.

Poznań, 7 i 27 listopada 2014 r.



Ryszard Grobelny
PREZES ZWIĄZKU