

**MINISTERSTWO EDUKACJI I NAUKI**  
DEPARTAMENT WSPÓŁPRACY Z SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

Warszawa, 22 czerwca 2021 r.

DWST-WSST.053.1.2021.UB

**Odpowiedź na petycję samorządów z powiatu nowotarskiego  
w sprawie środków przekazywanych na oświatę**

Szanowni Państwo,

zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, środki niezbędne na realizację zadań oświatowych zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 167 ust. 2 Konstytucji RP dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencje ogólne (w tym oświatowa) i dotacje celowe z budżetu państwa. Oznacza to, iż część oświatowa subwencji ogólnej jest jedynie jednym ze źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Nakłady na oświatę z budżetu państwa systematycznie rosną. W latach 2015-2021 subwencja oświatowa wzrosła o ok. 11,7 mld zł, tj. o 28,9%.

W ustawie budżetowej na rok 2020 część oświatowa subwencji ogólnej została określona w kwocie 49.836 mln zł.

W trakcie roku budżetowego kwota ta uległa zwiększeniu łącznie o 321 mln zł:

- 50 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie środków rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej,
- 271 mln zł w związku z wprowadzeniem jednorazowego dofinansowania dla nauczycieli z przeznaczeniem na zakup usługi dostępu do Internetu, sprzętu przydatnego w prowadzeniu zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji tych zajęć.

Łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020 wyniosła 50.157 mln zł i była to kwota wyższa w relacji do roku 2019 o 3.249 mln zł (o 6,93%).

W ustawie budżetowej na rok 2021 została ustalona kwota części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości 52.036 mln zł (wzrost w porównaniu do kwoty subwencji oświatowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2020 o 2,2 mld zł, tj. o 4,4 %).

Algorytm podziału subwencji oświatowej uzależnia wysokość przyznawanych środków m.in. od skali i struktury realizowanych zadań, mierzonych liczbą uczniów i wychowanków, z uwzględnieniem stopni awansu zawodowego nauczycieli.

Jednym z głównych zamierzeń Ministerstwa Edukacji i Nauki jest zwiększenie dostępności wysokiej, jakości edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku od 3-go roku życia do rozpoczęcia edukacji szkolnej.

Należy jednak pamiętać, że zakładanie i prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym obowiązkowym gmin, na które gmina ma m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Niemniej w celu systematycznego zwiększania dostępności wychowania przedszkolnego, od 1 września 2013 r. gminy (a od 1 stycznia 2018 r. wszystkie jednostki samorządu terytorialnego) otrzymują wsparcie z budżetu państwa na realizację ich obowiązkowego zadania własnego w formie dotacji celowej. Na ten cel w 2021 roku naliczano kwotę w wysokości: 1,5 mld zł. Łącznie na ten cel, w latach 2013–2021, przeznaczono środki w wysokości 12,3 mld zł.

Od 1 stycznia 2017 r. uwzględniono finansowanie dzieci w wieku 6 lat i powyżej, objętych wychowaniem przedszkolnym, w ramach części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. W ramach tych środków naliczono w roku 2020 kwotę w wysokości: 1,8 mld zł. W roku 2021 kwota części oświatowej subwencji ogólnej naliczana na dzieci 6-cio letnie, w skali kraju wzrosła do 1,9 mld zł.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej powiększającej się tzw. „luki finansowej” należy zauważyć, że w myśl art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wszystkie zadania oświatowe są uwzględniane przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej, chociażby zadania związane z dowozem uczniów. Kwestię organizacji transportu uczniów do szkół reguluje art. 39 ustawy - Prawo oświatowe. Zapewnienie bezpłatnego transportu dzieci do szkół jest zadaniem własnym gminy, analogicznie jak zakładanie i prowadzenie przedszkoli. Zadania te (z wyjątkiem dzieci 6-letnich oraz niepełnosprawnych w wychowaniu przedszkolnym) są finansowane z dochodów własnych gmin, w tym przede wszystkim z udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Według danych ze sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego za rok 2020 – dochody ogółem samorządów wzrosły w 2020 r. o 26,4 mld zł, tj. o 9,5% względem roku poprzedniego. Ponadto zaobserwowano korzystną dynamikę w dochodach własnych JST – dochody własne wzrosły w skali kraju o 10,6 mld zł, tj. o 7,8% (135,8 mld zł w 2019 r. – 146,4 mld zł w 2020 r.), w tym dochody z tytułu:

- PIT: 55,1 mld zł spadek o 1,1 mld zł, tj. o 1,9%. Zmniejszenie w 2020 r. dochodów z PIT spowodowane jest przejściowym pogorszeniem się sytuacji gospodarczej będącej efektem wpływu pandemii. Jest to jednak pierwszy rok niższego wpływu z udziału w podatku PIT po wielu latach intensywnych wzrostów;
- CIT: 11,3 mld zł wzrost o 0,4 mld zł, tj. o 3,9%.

Analizując sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego stwierdzić należy, że w okresie 2010-2020 dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 87,3%, tj. o kwotę 142,1 mld zł. O ile w 2010 r. samorzady osiągnęły dochody w wysokości 162,8 mld zł, to w 2020 r. było to już 304,9 mld zł.

Z powyższych analiz wynika, że na przestrzeni ostatnich lat sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego uległa poprawie. Wpływ na to miała zarówno dobra sytuacja makroekonomiczna, jak również szereg podjętych działań mających na celu zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych. Efektem tych działań był systematyczny wzrost dochodów podatkowych, w tym dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziałów w PIT, z wyjątkiem 2020 r., w którym koniunktura była zachwiana na skutek pandemii.

Zarówno Rząd RP jak i Ministerstwo Edukacji i Nauki, monitoruje sytuację na bieżąco i pozostaje w dialogu z samorządowcami. Naliczona subwencja oświatowa na szkoły i placówki oświatowe wypłacana jest niezależnie od sytuacji związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID 19. Subwencja oświatowa jest w tym trudnym okresie stanu epidemii stabilnym źródłem dochodów podtrzymującym płynność finansową samorządów.

Ponadto pragnę podkreślić, że mając na uwadze wystąpienie nieplanowanych wydatków w związku ze zwalczaniem skutków COVID 19, Rząd stopniowo wprowadził mechanizmy wspierające finansowo jednostki samorządu terytorialnego. W 2020 roku był to m.in. Fundusz Inwestycji Samorządowych. Środki pozyskane w ramach tego Funduszu (łącznie w wysokości 12 mld złotych), wyodrębnionego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, samorzady mogą wykorzystać na niezbędne inwestycje.

W ubiegłym roku Rząd podjął również decyzję o zwiększeniu Funduszu Dróg Samorządowych o dodatkowe 3,8 mld złotych, co miało korzystny wpływ na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do punktu dotyczącego corocznego zwiększania niedoszacowania kwot przekazywanych samorządom na podwyżki dla nauczycieli pragnę zauważyć, że w 2017 r., po raz pierwszy od 5 lat, zagwarantowano waloryzację wynagrodzeń nauczycieli i zapewniono jej finansowanie w subwencji oświatowej w kwocie 413 mln zł.

Od 1 kwietnia 2018 r. średnie wynagrodzenia nauczycieli wzrosły o 5,35 %. Wzrost pensji nauczycieli to dodatkowe środki w budżecie państwa. W ustawie budżetowej na rok 2018 część oświatowa subwencji ogólnej została zaplanowana w kwocie 43.075 mln zł. Była ona wyższa w stosunku do kwoty części oświatowej subwencji ogólnej uwzględnionej w ustawie budżetowej na rok 2017 o 1.166 mln zł, tj. o 2,8%. W kwocie subwencji uwzględniono m. in. dodatkowe środki w związku z podwyższeniem wynagrodzeń nauczycieli o 5,35 % od 1 kwietnia 2018 r.

Zgodnie z ustawą budżetową kwota subwencji oświatowej w roku 2019 wynosiła 45.907 mln zł, co daje wzrost w stosunku do kwoty z roku 2018 o 2.832 mln zł, tj. o 6,6 %. Wzrost kwoty subwencji na 2019 r. uwzględnia m.in. środki na podwyżki wynagrodzeń nauczycieli od 1 stycznia 2019 r. Na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń nauczycieli od 1 września 2019 r. zostały wyodrębnione dodatkowe środki w budżecie państwa w wysokości 1 mld zł. Zwiększyły one kwotę subwencji oświatowej, która po zmianach wyniosła 46.907 mln zł. Ostatecznie kwota subwencji oświatowej na rok 2019 wzrosła względem kwoty z roku 2018 o 3.832 mln zł, tj. o 8,9 %.

Środki na podwyżki wynagrodzeń nauczycieli od września 2020 roku o 6 % zostały zapewnione w kwocie części oświatowej subwencji ogólnej.

Nawiązując do prośby o wsparcie samorządów w realizacji zadań oświatowych uwzględniającego skutki epidemii Covid -19 pragnę zapewnić, że dla Ministerstwa Edukacji i Nauki najważniejszym zadaniem do realizacji w najbliższych miesiącach, jest kompleksowe wsparcie uczniów w powrocie do szkoły po okresie pandemii. W tym celu w roku 2021 zostało wprowadzone do Kryteriów podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2021 nowe kryterium pn. Finansowanie zajęć wspomagających uczniów w opanowaniu i utrwalaniu wiadomości i umiejętności z wybranych obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego oraz zajęć z języka mniejszości narodowej, języka mniejszości etnicznej i języka regionalnego.

Podział środków z rezerwy na sfinansowanie zajęć wspomagających zostanie dokonany na podstawie formularzy wypełnionych przez jednostki samorządu terytorialnego w Strefie Pracownika Systemu Informacji Oświatowej <https://strefa.ksdo.gov.pl/>.

Ponadto system oświaty zapewnia dzieciom i młodzieży m.in. możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej<sup>1</sup>. Realizacja zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej jest jedną z podstawowych form działalności dydaktyczno-wychowawczej szkoły<sup>2</sup>.

W celu zwiększenia dostępności pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczniów, Minister Edukacji Narodowej określił w formie rozporządzenia<sup>3</sup>, jakie zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze prowadzone bezpośrednio z dziećmi/uczniami lub na ich rzecz są realizowane w ramach tzw. „pensum” przez ww. specjalistów.

---

<sup>1</sup> Art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe* (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, z późn. zm.).

<sup>2</sup> Art. 109 ust. 1 pkt 5 ustawy *Prawo oświatowe*.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu zajęć prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz przez nauczycieli poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz nauczycieli: pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych (Dz. U. poz. 1601 z późn. zm.).

Kolejnym działaniem, które przekłada się na zwiększenie dostępności do pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla dzieci i młodzieży jest wprowadzenie w podziale subwencji oświatowej od roku 2019 dwóch wag<sup>4</sup> na realizację działań z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Wagi obejmują uczniów z kategorii dzieci i młodzież (wszystkich, a nie tylko objętych pomocą) w szkołach ogólnodostępnych realizujących obowiązek szkolny lub nauki. Naliczone środki finansowe mogą zostać wydatkowane, m.in. na zatrudnienie w szkołach psychologów, pedagogów, logopedów czy terapeutów pedagogicznych.

W ramach przeciwdziałania skutkom pandemii Ministerstwo Edukacji i Nauki we współpracy z Uniwersytetem Kardynała Stefana Wyszyńskiego przygotowało pilotażowy Program wsparcia psychologiczno-pedagogicznego dla uczniów, nauczycieli i rodziców.

Wszystkie działania w pilotażu będą ewaluowane, a wypracowany model pomocy i zebrane doświadczenia staną się podstawą do zmian systemowych, zarówno w zakresie wypracowanych rozwiązań, jak i prawa. Na realizację ww. programu przeznaczono 15 mln zł.

Odnosząc się do podnoszonego w petycji braku wpływu samorządów na przekształcanie czy modyfikację sieci szkół bez pozytywnej opinii kuratora oświaty, co ma negatywny wpływ na finanse jednostek samorządu terytorialnego, pragnę podkreślić, że w obecnym stanie prawnym samorząd terytorialny jako organ prowadzący publiczne przedszkola i szkoły (podstawowe lub ponadpodstawowe) dysponuje wieloma narzędziami upoważniającymi do samodzielnego decydowania o rozwoju i funkcjonowaniu szkół na swoim terenie. To właśnie rada gminy ustala plan sieci publicznych przedszkoli, a także publicznych szkół podstawowych, w tym tych prowadzonych przez gminę. To gmina określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy. Podobnie w przypadku powiatu to właśnie rada powiatu ustala plan sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych prowadzonych przez powiat. Kuratorzy oświaty przygotowując opinię w sprawie planowanej likwidacji szkoły, oceniają wpływ likwidacji szkoły na istniejącą sieć szkół.

Ograniczenie kompetencji kuratora oświaty w roku 2009, zdaniem Ministerstwa Edukacji i Nauki, negatywnie wpłynęło na funkcjonowanie systemu oświaty. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy, podejmowały działania w celu likwidacji szkół, uzasadniając je koniecznością

---

<sup>4</sup> Na rok 2021 zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2384):

- P49 = 0,025 dla uczniów szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia; waga nie obejmuje uczniów szkół specjalnych,
- P50 = 0,012 dla uczniów szkół ponadpodstawowych dla dzieci i młodzieży i klas szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych w szkołach ponadpodstawowych dla dzieci i młodzieży; waga nie obejmuje uczniów szkół specjalnych i dotychczasowych szkół policealnych.

zmniejszenia wydatków na realizowane zadania oświatowe, co potwierdziły wyniki kontroli NIK. Zaniepokojenie działaniami samorządów lokalnych wielokrotnie wyrażał Rzecznik Praw Obywatelskich, zraszające nauczycieli związki zawodowe, a także członkowie społeczności lokalnych protestujący przeciw bezpodstawnej, ich zdaniem, likwidacji szkół.

W związku z tym, w roku 2015 dokonano zmian legislacyjnych, w wyniku których nastąpiło między innymi przywrócenie obowiązku uzyskiwania pozytywnej opinii organu nadzoru pedagogicznego w przypadku likwidacji szkoły lub placówki prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Zwracając uwagę na podnoszony w petycji postulat dotyczący stawek dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez osoby nie będące JST nakazujący zwiększanie stawki dotacji o wskaźnik zwiększający co negatywnie wpływa na finanse samorządów, uprzejmie informuję, że ustawa z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>5</sup> nie zmieniła podstawowych zasad dotowania szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostką samorządu terytorialnego. Zarówno przed wprowadzeniem przepisów ww. ustawy jak i po jej wejściu w życie<sup>6</sup> wysokość dotacji na ucznia ww. publicznej szkoły, w której realizuje się obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, uzależniona jest od wydatków bieżących ponoszonych w szkołach prowadzonych przez samorządy lokalne.

Zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe<sup>7</sup>, powstanie i likwidacja takich szkół jest uzależniona od organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (wójta/burmistrza/starosty lub prezydenta miasta). Publiczna szkoła, prowadzona przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego albo minister, jest szkołą ogólnodostępną. Nie może ona pobierać opłat od uczniów. Ponadto, niesamorządowa publiczna szkoła podstawowa nie może również odmówić przyjęcia ucznia mieszkającego w jej obwodzie, jeśli szkole ustalono obwód. Niesamorządowa publiczna szkoła działa na podstawie zezwolenia wydanego przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Udzielenie zezwolenia jest decyzją administracyjną, której wydanie jest poprzedzone postępowaniem, w ramach którego bada się czy szkoła ta korzystnie uzupełni sieć istniejących szkół i będzie sprzyjała poprawie warunków kształcenia. Likwidacja publicznej szkoły niesamorządowej jest możliwa jedynie po uzyskaniu zgody organu, który udzielił zezwolenia na jej prowadzenie.

Do końca roku 2017 dotacje dla publicznych szkół niesamorządowych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, ustalano na podstawie wydatków bieżących ponoszonych w szkołach właściwego typu i rodzaju prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Nastręczało to gminom i powiatom wielu trudności związanych między innymi z ustalaniem,

---

<sup>5</sup> tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 2029.

<sup>6</sup> Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 996, z późn. zm.

niezdefiniowanych ustawowo, rodzajów szkół w obrębie danego typu. Dlatego ministerstwo wspólnie z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego podjęło wysiłek przygotowania nowych rozwiązań ustawowych, w tym art. 25 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych zastępującego dotychczasowe przepisy zawarte w art. 80 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Zrezygnowanie z wyznaczania rodzajów szkół przez poszczególne gminy i powiaty pozwoliło na urealnienie poziomu kwot dotacji na uczniów o podobnych cechach, poprzez bezpośrednie odniesienie do subwencji oświatowej na danego ucznia. Ustalanie wysokości dotacji dla ww. szkół publicznych - oparte dotychczas na kwocie wydatków bieżących realizowanych w samorządowych szkołach danego typu i rodzaju - zastąpiono wyliczeniem iloczynu kwoty przewidzianej w subwencji oświatowej na danego ucznia i wskaźnika zwiększającego. Wyliczenie tego wskaźnika oparte jest na wydatkach bieżących szkół danego typu prowadzonych przez dotującą jednostkę samorządu terytorialnego. Wskaźnik ten obrazuje wysokość środków finansowych, które JST musi „dołożyć” do kwoty subwencji przekazanej na dotowane szkoły z budżetu państwa, tak aby finansowanie publicznych szkół niesamorządowych pozostało na zbliżonym poziomie jak finansowanie szkół samorządowych danego typu, a także na poziomie zbliżonym do poziomu, w okresie z przed 2018 r. kiedy dotacja na uczniów szkoły publicznej była obliczana na podstawie wydatków bieżących szkół samorządowych.

Na zakończenie pragnę podkreślić, że Rząd RP wyraża gotowość do rozmów nad zmianami w systemie oświaty w szerokim gronie interesariuszy, włączając jednostki samorządu terytorialnego, które są jego niezwykle istotnym elementem.

*Z poważaniem*

Jerzy Jakubczuk  
Dyrektor  
/ – podpisany cyfrowo/