



ŚLĄSKI ZWIĄZEK GMIN I POWIATÓW

40-048 Katowice, ul. Kościuszki 43/5
tel.: +48 32 25-11-021, 25-11-241 fax: +48 32 25-10-985
www.silesia.org.pl, email: zwiazek@silesia.org.pl
NIP:634-10-87-850, Konto ING Bank Śląski 03 1050 1214 1000 0007 0001 3261

Katowice, dn. 10 lipca 2020 r.

**Szanowny Pan
Dariusz Piontkowski
Minister Edukacji Narodowej**

W imieniu 140 gmin i powiatów członkowskich Śląskiego Związku Gmin i Powiatów (w tym wszystkich 19 miast na prawach powiatu województwa śląskiego) w załączeniu przesyłam Panu Ministrowi stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w sprawie wybranych problemów dot. organizacji i finansowania systemu oświaty.

Z wyrazami szacunku

Piotr Kuczera
Przewodniczący
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów



**Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 3 lipca 2020 r.**

w sprawie: **wybranych problemów dotyczących organizacji i finansowania systemu oświaty**

Rosnące nakłady na oświatę stanowią z roku na rok coraz większe obciążenie dla samorządów, zmuszonych dokładać ze środków własnych do otrzymywanej subwencji oświatowej, której wysokość nie jest absolutnie adekwatna do ponoszonych kosztów organizacji oświaty. Poziom tych wydatków nie zależy przy tym od samorządów lecz jest wynikiem ustaleń przedstawicieli środowiska nauczycielskiego z Rządem RP. Istotne pogłębienie tzw. luki oświatowej, czyli różnicy między poziomem otrzymywanych środków w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, a wydatkami bieżącymi na oświatę nastąpiło w ostatnich trzech latach. W związku z tym samorzady lokalne coraz częściej i w sposób coraz bardziej stanowczy apelują, iż sytuacja ta wymaga pilnej zmiany, bowiem doprowadzi ona w nieodległej perspektywie do nieuchronnego załamania samorządowych finansów.

W obliczu aktualnej sytuacji ekonomicznej i społecznej spowodowanej m.in. pandemią COVID-19, konieczność wdrożenia konkretnych rozwiązań prawnych zmierzających do racjonalizacji wydatków z budżetów jest stała się jeszcze bardziej niezbędna i pilna. W związku z tym Zgromadzenie Ogólne Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, będące szeroką reprezentacją samorządów lokalnych województwa śląskiego wnioskuje o zmiany, które przynajmniej w części ograniczą wydatki na oświatę, czyniąc je adekwatnymi do otrzymywanych z poziomu centralnego środków. Nasze postulaty obejmują w szczególności:

1. likwidację wypłat jednorazowego dodatku uzupełniającego

Domagamy się natychmiastowych zmian w *Karcie nauczyciela* polegających na usunięciu przepisów dotyczących średnich wynagrodzeń (tj. art. 30 ust. 3, art. 30a i art. 30b), tym bardziej, że odejście od średnich płac zapowiadane było już od jakiegoś czasu. Jednak ze względu na pandemię i konieczność wprowadzenia przepisów dotyczących zdalnej nauki, prace nad innymi regulacjami odłożono. Tymczasem aktualnie wprowadzenie tych zmian stało się jeszcze bardziej pilne i uzasadnione. Samorzady, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, już teraz z niepokojem myślą o czekających je za kilka miesięcy zwiększonych wydatkach z tytułu jednorazowego dodatku uzupełniającego.

Mechanizm średnich wynagrodzeń nauczycieli oraz zasada wyrównywania ich jednorazowym dodatkiem uzupełniającym budziły duże wątpliwości od samego początku ich wprowadzenia, w tym również sprzeciw w ramach środowiska nauczycielskiego, jako rozwiązanie sprzeczne z motywacyjnym systemem wynagradzania za pracę. W obecnej sytuacji, spowodowanej epidemią koronawirusa, mechanizm ten może w styczniu przyszłego roku znacząco pogorszyć – i tak już fatalną – sytuację finansową samorządów. Nie ma bowiem wątpliwości, że w styczniu 2021 r. – przy obecnych przepisach - samorzady będą musiały znacznie więcej niż w poprzednich latach wydać na wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego. W obecnej sytuacji epidemicznej w stopniu bardzo ograniczonym realizowane są przez nauczycieli zajęcia w ramach godzin ponadwymiarowych, eliminując tym samym możliwość zmniejszenia wydatków z tytułu jednorazowych dodatków uzupełniających.

2. zniesienie ograniczenia wpływu samorządów na kształtowanie sieci przedszkoli i szkół

Samorzady terytorialne, które ponoszą ogromne wydatki na oświatę (zarówno wydatki inwestycyjne, jak i bieżące) powinny mieć większy wpływ na kształtowanie sieci jednostek oświatowych na swoim terenie w celu jej optymalizacji (w tym dostosowania do finansowych możliwości danej jednostki).

Zmiany w prawie oświatowym wprowadzone w 2016 r. zagwarantowały kuratorowi oświaty prawo weta wobec decyzji samorządów o likwidacji lub przekształceniu szkół i przedszkoli. Opinia kuratora oświaty stała się dla samorządów wiążąca i niejednokrotnie paraliżuje możliwość jakichkolwiek zmian. Samorzady, które płacą za funkcjonowanie tych jednostek, powinny mieć jednak wpływ na największe źródła tworzenia kosztów. Jeżeli kurator, jako organ rządowej administracji zespolonej decyduje o sieci szkół i przedszkoli bez uwzględnienia argumentów samorządów, nie zważając na koszty finansowe swoich decyzji, budżet państwa powinien ponosić finansową odpowiedzialność za skutki takich decyzji. Dostrzegamy w związku z tym uzasadnioną **potrzebę powrotu do stanu prawnego obowiązującego przed 2016 r. w zakresie ustalania przez radę gminy sieci publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego bez uzyskania wiążącej pozytywnej opinii kuratora oświaty.** W przypadku placówek nieferyjnych, np. przedszkoli prawo oświatowe powinno być na tyle elastyczne, by np. decyzje o zmianie siedziby możliwe były w trakcie roku szkolnego, a nie tylko od 1 września danego roku kalendarzowego.

Przekazując gminom, z dniem 1 stycznia 1992 r. zadanie zakładania i prowadzenia m.in. publicznych przedszkoli, ustawodawca określił jednocześnie, że jest to obowiązkowe zadanie własne gmin. Rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Gminy są zobowiązane do zapewnienia miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego dla wszystkich uprawnionych dzieci. Gmina nie może zrzec się realizacji zadania własnego, jednocześnie mając na uwadze obowiązujące prawo, w tym opisane powyżej kompetencje kuratora i aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych, **nie może swobodnie kształtować lokalnej polityki oświatowej w ww. zakresie.**

Organ prowadzący, działając w ramach swoich kompetencji może zgodnie z art. 88 ustawy *Prawo oświatowe* założyć przedszkole. Rada gminy obowiązana jest podjąć w tej sprawie uchwałę zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym. Podobnie w przypadku likwidacji ww. jednostki, tryb postępowania został szczegółowo określony w art. 89 w/w ustawy. Organ prowadzący może, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora, dokonać likwidacji przedszkola. Jeżeli jednak organ prowadzący planuje zlikwidować oddział przedszkolny przy szkole podstawowej, do którego nie uczęszczają od kilku lat dzieci, może napotkać na wiele trudności (w tym konieczność konsultacji z rodzicami wszystkich uczniów w danej szkole, konieczność uzyskania pozytywnej opinii kuratora, wystąpienie z wnioskiem o zaopiniowanie zgodności sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych z art. 32 ustawy *Prawo oświatowe*).

Podobnie sytuacja wygląda w przypadku zamiaru przeniesienia siedziby przedszkola. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem sądowym, zmiana siedziby jednostki oświatowej stanowi jej przekształcenie. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2014 r. (sygn. I OSK 3045/13), na który powołują się też inne sądy administracyjne stwierdza, iż „*przeniesienie siedziby szkoły stanowi przekształcenie szkoły w rozumieniu art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty*” (obecnie 89 ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe*), „*a zatem procedura jego dokonania wynika z odpowiednio stosowanych art. 59 ust. 1 i 2 tej ustawy*” (obecnie art. 89 ust. 1 i 3 ustawy - *Prawo oświatowe*). Z odpowiedniego stosowania powyższych przepisów wynika, że szkoła (pod pojęciem szkoły

należy rozumieć także przedszkole), może być przekształcona z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący, który zobowiązany jest co najmniej na 6 miesięcy przed terminem przekształcenia zawiadomić o zamiarze przedszkola: właściwego kuratora oświaty, związki zawodowe oraz rodziców dzieci. Przedszkole może być przekształcone po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Należy zauważyć, że zastosowanie w tym przypadku art. 89 ustawy *Prawo oświatowe* powoduje, że organ prowadzący nie może dokonać przeniesienia siedziby w innym terminie niż koniec roku szkolnego. Fakt ten prowadzi często do sytuacji, w której budynek nowej siedziby jednostki oczekuje na przyjęcie dzieci na kolejny rok szkolny, z uwagi na fakt, że budowa, prace remontowe lub wykończeniowe nie zakończyły się do 31 sierpnia danego roku lub co bardziej prawdopodobne zakończą się w trakcie kolejnego roku szkolnego. To powoduje, że przeniesienie siedziby możliwe będzie dopiero od 1 września kolejnego roku szkolnego.

Powyżej opisane sytuacje wskazują, iż samorządy posiadają ograniczony wpływ na lokalną politykę oświatową, którą tworzą właściwie kurator oświaty, decydując autonomicznie o sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, częstokroć nie posiadając wiedzy na temat sytuacji w danej gminie, a także orzecznictwo sądów administracyjnych.

3. zmiany dotowania niepublicznych szkół i placówek oświatowych

W celu ograniczenia nadużyć (generujących wysokie nieuzasadnione wydatki środków publicznych), o których przedstawiciele samorządów lokalnych częstokroć informowali właściwe organy administracji rządowej oraz organy ścigania, konieczne jest wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych*. Istotą tych zmian powinno być w całości uzależnienie przekazywania dotacji dla niepublicznych szkół policealnych od wyników egzaminów z kwalifikacji zawodowych - podobnie jak ma to miejsce w zakresie dofinansowania kształcenia młodocianych pracowników. Skutki obecnych „dziurawych” przepisów obciążają w największym stopniu samorządy dotujące niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych oraz szkoły policealne, na których działalność przeznaczają miesięcznie nawet kilka milionów zł.

Jak wyżej zauważono na dotacje dla tego typu szkół przeznaczane są ogromne pieniądze. Wydatkowanie tych środków jest monitorowane na bieżąco zarówno przez samorząd jako organ wypłacający dotację, jak i przez organy kontrolne do tego powołane (np. Izbę Administracji Skarbowej – dalej IAS). Wyniki powyższych kontroli są niepokojące. Jak pokazują przykłady z całego kraju, wiele osób/spółek uczyniło sobie z dotacji stałe źródło dochodu, często z ominięciem obowiązujących przepisów. Proceder polega m.in. na zakładaniu szkoły - w tym głównie policealnej dla dorosłych, pobieraniu dotacji w zawyżonej wysokości (inna liczba słuchaczy wykazywana w systemie informacji oświatowej, inna wynikająca z dokumentów procesu nauczania i jeszcze inna wskazywana do dotacji), a następnie likwidacji podmiotu/osoby prowadzącego szkołę. Nie ma faktycznych możliwości odzyskania tych pieniędzy przez organ dotujący. Rezultatem takich działań jest obciążenie organu wypłacającego dotację, który zobowiązany jest zwrócić nienależnie pobraną subwencję - wynikającą z różnicy pomiędzy liczbą słuchaczy wykazanych przez szkołę niepubliczną w systemie informacji oświatowej, a liczbą słuchaczy ustaloną w trakcie kontroli IAS. Nadużycia takie występują przede wszystkim dlatego, że brak jest możliwości należytego zweryfikowania rzeczywistej liczby uczniów/słuchaczy kształcących się w danej szkole, w stosunku do wykazanych przy składaniu wniosku o dotację. W chwili obecnej w prokuraturach w całym kraju toczy się szereg postępowań w podobnych sprawach.

Od dnia 31 marca 2020 r. obowiązuje nowelizacja do rozporządzenia w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 564). Są to bardzo ważne dla samorządów regulacje dotyczące również dotowania szkół i placówek niepublicznych. Zgodnie z tymi przepisami dotacja za okres od dnia 1 marca 2020 r. do końca miesiąca, w którym zakończy się czasowe ograniczenie funkcjonowania szkoły, będzie przysługiwała na każdego ucznia, który w lutym 2020 r. był obecny na min 50% zajęć, w wysokości równej kwocie przewidzianej na ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Założeniem tej nowelizacji było utrzymanie finansowania szkół niepublicznych, niepublicznych szkół dla dorosłych oraz niepublicznych szkół artystycznych. Rozporządzenie to weszło w życie z mocą wsteczną od dnia 1 marca 2020 r.

Należy zwrócić uwagę jednak na fakt, że w aktualnej sytuacji szkoły niepubliczne dla dorosłych nie ponoszą kosztów działalności takich jak: wynajem lokali (z reguły są to wynajmy krótkoterminowe na potrzeby chwili), nie płacą pensji, gdyż nauczyciele zatrudniani są w oparciu o umowy cywilnoprawne. Praktyką związaną z powyższymi sytuacjami jest często likwidacja etatów lub zmiana osób prowadzących dany podmiot. To zaś często skutkuje zamknięciem samej szkoły.

Tymczasem w przyszłości kontrole mogą wykazać, że gminy przekazały dotacje, których wydatkowania następnie nie kontrolowały. Podkreślamy po raz kolejny, że nawet w „normalnej” rzeczywistości takie kontrole są znacznie utrudnione. Wymagają zaangażowania szeregu osób i czasu. Z reguły nie przynoszą one jednak spodziewanych efektów, gdyż organ jest działający w oparciu i na podstawie prawa, a niektóre organy prowadzące ww. szkoły robią wszystko, żeby przepisy interpretować na swoją korzyść. Obecnie gminy nie mają możliwości prawnych i faktycznych do przeprowadzania jakichkolwiek kontroli. Przekazują środki finansowe, których wydatkowania prawdopodobnie nigdy nie będą mogły zweryfikować. Sytuacja nie ulegnie poprawie, a mające miejsce wyłudzenia nie skończą się, dopóki gminy będą tylko pośrednikami w przekazywaniu ww. środków. Powyższa sytuacja nie powinna mieć miejsca, gdyż to gminy będą w przyszłości rozliczane z tego komu i w jakiej kwocie przekazano dotacje.

Bardzo często samorzady nawet nie są zainteresowane tym, aby na ich terenie działały podmioty niepubliczne, ponieważ posiadają na swoim obszarze bogatą ofertę edukacyjną dla dzieci i młodzieży. Ponadto kształtując politykę oświatową, nie mają realnego wpływu na kierunki kształcenia podmiotów niezależnych, przy czym często jest to powielanie przez niepubliczne podmioty kierunków, które są atrakcyjne, a celem jest jedynie przyciągnięcie klienta, który jest gwarantem otrzymania dotacji, wykorzystując możliwość, że im więcej uczniów (niekoniecznie kończących szkołę), tym wyższa dotacja.

W związku z powyższym zasady związane z dotowaniem placówek i szkół niepublicznych powinny się zmienić, poprzez podjęcie szybkich działań legislacyjnych i powiązanie dotacji z efektem kształcenia (wynikiem egzaminów).

Podsumowując, niezależnie od powyższych postulatów za niezbędne uważamy **podjęcie przez Rząd RP rozmów ze środowiskiem samorządowym na temat zwiększenia subwencji oświatowej do poziomu rekompensującego wzrastające wydatki na wynagrodzenia pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych lub generalnej zmiany systemu finansowania bieżących zadań oświatowych.**

Piotr Kuczera
Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego