

MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ

DEPARTAMENT WSPÓŁPRACY Z SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

Warszawa, 29 września 2020 r.

DWST-WA.053.2.2020.HR

Pan
Piotr Kuczera
Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów

Dotyczy: stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 3 lipca 2020 r.

Szanowny Panie Przewodniczący,

zadania oświatowe związane z prowadzeniem przez jednostki samorządu terytorialnego szkół i placówek oświatowych finansowane są z dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z dochodów samorządów terytorialnych jest część oświatowa subwencji ogólnej (obok dotacji celowych z budżetu państwa i dochodów własnych). Kwoty subwencji oświatowej nie można wprost odnosić do zadań oświatowych nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego. W obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisu, z którego wynikałoby, iż budżet państwa gwarantuje w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, środki na pokrycie wszystkich wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego.

Ostateczny poziom wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań oświatowych jest konsekwencją podejmowanych przez te jednostki szeregu decyzji w zakresie systemu organizacji szkolnictwa w swojej jednostce, np. liczba szkół, liczba oddziałów w poszczególnych typach szkół oraz liczba uczniów w poszczególnych oddziałach, liczby (ale też struktury w podziale na stopnie awansu zawodowego) zatrudnionych w szkołach/placówkach nauczycieli, regulaminów wynagradzania nauczycieli na terenie danej jednostki.

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. Ustawodawca wyłączył zadania związane z prowadzeniem placówek wychowania przedszkolnego oraz z dowożeniem uczniów z podziału subwencji oświatowej. Zadania te 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).

W przypadku porównania wydatków bieżących JST w dziale 801 i 854 (z wyłączeniem przedszkoli i dowożenia uczniów) do dochodów ogółem w 2019 roku otrzymujemy udział na poziomie 30,6%¹. Jest on porównywalny do wskaźnika z 2018 roku, niższy od wskaźnika w 2017 r. (31,3%) i od wskaźnika w 2016 r. (32,1%). Oznacza to, że dochody samorządów w latach 2016-2019 rosły szybciej niż wydatki bieżące w zakresie oświaty.

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2020 część oświatowa subwencji ogólnej wynosi 49 mld 835 mln 775 tys. zł. W stosunku do 2019 r. kwota subwencji jest wyższa o 2 mld 928 mln 281 tys. zł, tj. o 6,2%.

Ponadto informuję, że w toku realizacji budżetu decyzją Ministra Finansów z 15 września 2020 r. kwota części oświatowej subwencji ogólnej na 2020 r. została zwiększona o 50 mln zł z kwoty 49 835 775 tys. zł do kwoty 49 885 775 tys. zł.

Tak zwane kluczowe dochody JST (PIT i CIT oraz subwencja) po ośmiu miesiącach (styczeń-sierpień) w roku 2020 (90,1 mld zł) wzrosły o ok. 2 mld zł w stosunku do analogicznego okresu roku 2019 (88,1 mld zł).

Jednak wciąż trudno ocenić jaki będzie faktyczny rozmiar korekty dochodów w budżetach samorządowych w związku z COVID-19. Zapewniam, że zarówno Rząd RP jak i Ministerstwo Edukacji Narodowej, monitoruje sytuację na bieżąco i pozostaje w dialogu z samorządowcami.

Decyzją Ministra Edukacji Narodowej wznowione zostały prace Zespołu ds. statusu zawodowego pracowników oświaty, którego zadaniem jest wypracowanie rozwiązań systemowych w dziedzinie edukacji narodowej oraz zdefiniowanie długofalowej strategii polityki oświatowej w zakresie praw i obowiązków pracowników oświaty, w szczególności w zakresie finansowania oświaty, wynagradzania nauczycieli, awansu zawodowego, czasu i warunków pracy nauczycieli (w trakcie epidemii prace zespołu zostały zawieszona).

¹ W dochodach bieżących wyłączono kwoty z tytułu świadczenia wychowawczego, dodatku wychowawczego oraz dodatku do zryczałtowanej kwoty stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci.

Na posiedzeniu Zespołu 27 sierpnia br., w którym uczestniczyli m. in. przedstawiciele związków zawodowych i samorządów zostały przedstawione możliwe modele finansowania oświaty. Spotkanie to było dopiero początkiem dyskusji o ewentualnej zmianie systemu finansowania zadań oświatowych.

Ad 1

Według sprawozdań Regionalnych Izb Obrachunkowych, kwota dodatku uzupełniającego, którą wypłacają jednostki samorządu terytorialnego z roku na rok systematycznie spada. Łączna kwota dodatku uzupełniającego wypłacona przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2020 (za rok 2019) wyniosła 61 mln zł. W stosunku do roku 2019 (za rok 2018) kwota dodatku uzupełniającego spadła o 26,8%. Z dostępnych danych wynika, że w roku 2019 większość jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio ustalając wysokość odpowiednich składników wynagrodzenia (na które JST mają wpływ) wypłaciło środki na wynagrodzenia w kwotach zbliżonych do średnich wynagrodzeń ustawowych.

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę szczególną sytuację związaną z czasowym ograniczeniem funkcjonowania jednostek systemu oświaty Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z przedstawicielami nauczycielskich związków zawodowych i jednostek samorządu terytorialnego podejmie analizę potrzeby i kierunków ewentualnych zmian w zakresie art. 30a ustawy – Karta Nauczyciela.

Kwestie wynagrodzeń nauczycieli będą dyskutowane w ramach prac Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty w skład którego wchodzi przedstawiciele strony rządowej, związków zawodowych zrzeszających nauczycieli oraz organizacji jednostek samorządu terytorialnego.

Zadaniem Zespołu jest wypracowanie rozwiązań systemowych w dziedzinie edukacji narodowej m.in. w zakresie finansowania oświaty, wynagradzania nauczycieli, awansu zawodowego, czasu i warunków pracy nauczycieli.

Ad 2

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 (a nie kurator) 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 (art. 39 ust. 5 ustawy – Prawo oświatowe). Gmina jest zobowiązana do określenia każdej publicznej szkole podstawowej wykazu adresów, pod którymi mieszkają dzieci, czyli obwodu szkoły. Dzieciom zamieszkałym pod tymi adresami gwarantuje się z urzędu miejsce w szkole

obwodowej. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ww. ustawy sieć publicznych szkół podstawowych powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego. Podobnie w przypadku powiatu to właśnie rada powiatu (a nie kurator) ustala plan sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych prowadzonych przez powiat (art. 39 ust. 7 ustawy), tak aby umożliwić dzieciom i młodzieży zamieszkującym na obszarze powiatu lub przebywającym w podmiotach i jednostkach, o których mowa w art. 4 pkt 2 lit. b, realizację odpowiednio obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki.

Faktem jest także, że ustalenie planu sieci publicznych szkół następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności planu z warunkami określonymi w przepisach art. 39 ust. 1, 2 i 5a–7a ustawy. Oznacza to w praktyce przede wszystkim sprawdzenie czy wszystkie dzieci mają zapewnioną możliwość realizacji obowiązku szkolnego możliwie blisko miejsca zamieszkania lub zagwarantowanie realizacji obowiązku nauki. Ze zmianą planu sieci szkół lub przedszkoli wiąże się tworzenie, likwidacja i przekształcenia poszczególnych jednostek systemu oświaty. Kuratorzy oświaty przygotowując opinię w sprawie planowanej likwidacji szkoły, oceniają wpływ likwidacji szkoły na istniejącą sieć szkół. Zadaniem Kuratora Oświaty nie jest ani tworzenie sieci szkół ani określanie granic obwodów publicznych szkół podstawowych. Kurator oświaty, w imieniu wojewody, wykonuje zadania i kompetencje² w zakresie oświaty określone w przepisach prawa oświatowego.

Ograniczenie kompetencji kuratora oświaty w roku 2009, zdaniem Ministerstwa Edukacji Narodowej, negatywnie wpłynęło na funkcjonowanie systemu oświaty.³ Niektóre jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy, podejmowały działania w celu likwidacji szkół, uzasadniając je koniecznością zmniejszenia wydatków na realizowane zadania oświatowe. Wyniki kontroli NIK pn. *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin* (P/13/069) potwierdziły, że likwidacja szkół podstawowych oraz gimnazjów związane były przede wszystkim z dążeniem samorządów do zmniejszenia wydatków ponoszonych na zadania oświatowe, natomiast w mniejszym zakresie kierowano się względami związanymi z poprawą jakości kształcenia. Najwyższa Izba Kontroli wskazała na nowe wówczas zjawiska w polityce oświatowej gmin, tj. podejmowanie likwidacji szkół gminnych w celu zastępowania ich szkołami niepublicznymi lub publicznymi nieprowadzonymi przez gminy. Działania takie skutkowały dla jednostek samorządu terytorialnego obniżeniem kosztów prowadzenia szkół publicznych, głównie z powodu zmiany sposobu zatrudniania nauczycieli. Zaniepokojenie działaniami samorządów lokalnych wielokrotnie wyrażał Rzecznik Praw Obywatelskich, zraszające nauczycieli związki

² Art. 51 ustawy Prawo oświatowe, tj. z dnia 7 maja 2020 r..

³ W roku 2009 na mocy ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 nr 56 poz. 458) ograniczono w znacznym stopniu kompetencje kuratorów oświaty pozbawiając ich uprawnień ważnych z punktu widzenia realizacji polityki oświatowej państwa.

zawodowe, a także członkowie społeczności lokalnych protestujący przeciw bezpodstawnej, ich zdaniem, likwidacji szkół.

W związku z tym, w roku 2015 dokonano zmian legislacyjnych⁴, w wyniku których nastąpiło między innymi:

- przywrócenie obowiązku uzyskiwania pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych oraz planu sieci publicznych szkół z warunkami określonymi w przepisach prawa;
- przywrócenie obowiązku uzyskiwania pozytywnej opinii organu nadzoru pedagogicznego w przypadku likwidacji szkoły lub placówki prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego;

Uzależnienie likwidacji szkoły od otrzymania pozytywnej opinii kuratora oświaty, czy uzależnienie ustalenia kształtu sieci szkolnej od uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty, w ocenie Ministerstwa Edukacji Narodowej, nie ingeruje w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i nie znosi ich odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych jako zadań własnych. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania samodzielnie, jednakże na podstawie ustaw i w ich ramach, co oznacza, że ich samodzielność nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom ustanowionym przez ustawodawcę. Takim właśnie ograniczeniem jest uzależnienie możliwości zlikwidowania szkoły od opinii kuratora oświaty, czy też ustalenie sieci szkolnej po uzyskaniu opinii kuratora oświaty.

W przypadku, gdy kurator oświaty negatywnie zaopiniuje likwidację szkoły, jednostka samorządu terytorialnego ma narzędzia prawne i może odwołać się od takiej opinii. Po pierwsze może wnieść zażalenie do Ministra Edukacji Narodowej, a po drugie – jeśli się nie zgadza z rozstrzygnięciem Ministra – może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego nie zgadza się z opinią kuratora co do sieci szkolnej może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego oraz kontrola sądowa rozstrzygnięć dotyczących likwidacji i przekształceń szkół, przedszkoli i placówek oświatowych, czy kontrola sądowa opinii kuratora co do kształtu sieci szkół, daje jednostkom samorządu terytorialnego, a także podmiotom reprezentującym lokalne społeczności, gwarancję wnikliwej i bezstronnej oceny zmian w sieciach szkół, przeprowadzonej z uwzględnieniem interesu danej jednostki samorządu terytorialnego rozumianej jako ogół, wspólnota jej mieszkańców. Tak więc, inicjatywa i decyzja o kształcie sieci szkół niezmiennie leżą w gestii i obowiązkach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

⁴ Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Odnosząc się natomiast do kwestii terminu likwidacji lub przekształcenia (np. zmiany siedziby) publicznego przedszkola należy zauważyć, że termin ten nie został wprowadzony w roku 2016 r. i nie był dotychczas kontestowany. Zdaniem ministerstwa pomimo tego, że przedszkola, tak jak i placówki oświatowe, są jednostkami nieferyjnymi, to należy pozostawić dotychczasowy termin likwidacji lub przekształcenia przedszkola. Sytuacja placówek oświatowych, które można zlikwidować (przekształcić) w innym czasie niż z końcem roku jest inna niż sytuacja przedszkoli, których rytm pracy, choć nieustawowo, wiąże się często bezpośrednio z rytmem pracy szkół podstawowych.

Ad 3

Od roku 1992 (kiedy to regulacje ustawowe dotyczące dotowania zawierały się zaledwie w kilku nieskomplikowanych przepisach) do roku 2017 zasady udzielania, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dotacji niesamorządowym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym były częścią ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Przepisy dotacyjne art. 80 i 90 tej ustawy były wielokrotnie nowelizowane i uszczegółowiane w związku ze zamianami jakie zachodziły w polskim systemie oświaty, a także w odpowiedzi na zgłaszane wątpliwości interpretacyjne. W 2017 roku uchwalono, przygotowaną we współpracy ze środowiskiem samorządowców, odrębną ustawę o finansowaniu zadań oświatowych. Obecnie obowiązujące dotacyjne przepisy ustawy z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z oczekiwaniami, z jednej strony są precyzyjne, a z drugiej uprościły kwestie naliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i placówek.

Co do zasady większość przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych weszło w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., a część z nich to zupełnie nowe rozwiązania prawne. Ministerstwo Edukacji Narodowej z uwagą analizuje wszystkie spostrzeżenia podmiotów zaangażowanych w kwestie finansowania niepublicznej oświaty na podstawie przepisów ww. ustawy. Podejmowane są działania mające na celu pozyskanie informacji na temat stosowania przepisów tej ustawy z perspektywy całego kraju, w szczególności w zakresie dotowania szkół policealnych i szkół dla dorosłych. Obecnie ministerstwo jest na etapie pozyskiwania, od powiatów dotujących niepubliczne szkoły policealne i szkoły dla dorosłych, informacji na temat stosowania przepisów dotyczących kontroli prawidłowości działań tych szkół, podejmowanych w związku z ich dotowaniem. Po zgromadzeniu niezbędnego materiału i przeprowadzeniu analiz, ministerstwo podejmie decyzję o zakresie i kierunku ewentualnej nowelizacji przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w tym w zakresie kontroli funkcjonowania niepublicznych szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny, w kontekście działań związanych z ich dotowaniem.

Uprzejmie informuję, że możliwość kontroli w szkole niepublicznej daje nie tylko ustawa o finansowaniu zadań oświatowych. Uprawnienia kontrolne posiadają właściwi terytorialnie kuratorzy oświaty (w zakresie funkcjonowania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe). Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁵, regionalna izba obrachunkowa dokonuje kontroli gospodarki finansowej podmiotów, innych niż jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Z wyrazami szacunku

Jerzy Jakubczuk
Dyrektor
Departament Współpracy z Samorządem
Terytorialnym
/ – podpisany cyfrowo/

⁵ tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 2137.