

0720.3.2019

Olsztyn, 4.07.2019 r.

**Szanowny Pan
Dariusz Piontkowski
Minister Edukacji Narodowej**

**Ministerstwo Edukacji Narodowej
al. J. Ch. Szucha 25
00-918 Warszawa**

W załączeniu przesyłam stanowisko Związku Gmin Warmińsko - Mazurskich w sprawie niedofinansowania oświaty, podjęte podczas Zgromadzenia 12 czerwca 2019 roku.

Z poważaniem


**PRZEWODNICZĄCY
Zarządu ZGWM
Wojciech Giecko**

Otrzymują:

1. Pan Andrzej Duda - Prezydent RP
2. Pan Marek Kuchciński - Marszałek Sejmu RP
3. Pan Stanisław Karczewski – Marszałek Senatu RP
4. Pan Mateusz Morawiecki – Prezes Rady Ministrów
5. Pan Marian Banaś – Minister Finansów
6. Pan Andrzej Maciejewski - Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej - Poseł na Sejm
7. Pan Piotr Zientarski – Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej – Senator RP

8. Pan Andrzej Szlachta – Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych – Poseł na Sejm
9. Pan Zbigniew Babalski – Poseł na Sejm RP
10. Pan Piotr Cieśliński - Poseł na Sejm RP
11. Pani Elżbieta Gelert - Poseł na Sejm RP
12. Pan Andrzej Kobylarz - Poseł na Sejm RP
13. Pan Leonard Krasulski - Poseł na Sejm RP
14. Pan Adam Ołdakowski - Poseł na Sejm RP
15. Pan Jacek Protas - Poseł na Sejm RP
16. Pan Jerzy Wilk - Poseł na Sejm RP
17. Pani Iwona Arent - Poseł na Sejm RP
18. Pan Janusz Cichoń - Poseł na Sejm RP
19. Pan Jerzy Gosiewski - Poseł na Sejm RP
20. Pan Kossakowski Wojciech - Poseł na Sejm RP
21. Pan Jerzy Małecki - Poseł na Sejm RP
22. Pan Mirosław Pampuch - Poseł na Sejm RP
23. Pan Paweł Papke - Poseł na Sejm RP
24. Pani Urszula Paślawska - Poseł na Sejm RP
25. Pani Anna Wasilewska – Poseł na Sejm RP
26. Pani Małgorzata Kopiczko – Senator RP
27. Pani Lidia Staroń – Senator RP
28. Pani Bogusława Orzechowska - Senator RP
29. Pan Jerzy Wcisła - Senator RP
30. Pan Paweł Szefernaker - Pełnomocnik Rządu ds. współpracy z samorządem terytorialnym
31. Pan Szymon Wróbel - Sekretarz Strony Rządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, kwrist@mswia.gov.pl
32. Pan Andrzej Porawski - Sekretarz Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dyrektor Biura Związku Miast Polskich, biuro@zmp.poznan.pl
33. Zespół do spraw Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, kwrist@mswia.gov.pl
34. Zespół do spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, kwrist@mswia.gov.pl
35. Pan Artur Chojecki – Wojewoda Warmińsko – Mazurski
36. Pan Gustaw Marek Brzezina – Marszałek Województwa Warmińsko – Mazurskiego
37. Pan Zygmunt Frankiewicz – Prezes Związku Miast Polskich, biuro@zmp.poznan.pl
38. Pan Krzysztof Iwaniuk – Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP, biuro@zgwrp.pl
39. Pan Tadeusz Truskolaski – Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich, biuro@metropolie.pl
40. Pan Andrzej Płonka – Przewodniczący Zarządu Związku Powiatów Polskich, biuro@zpp.pl
41. Sygnatariusze Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
42. Członkowie Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich
43. „Wspólnota”, a.gniadkowski@municipium.com.pl
44. portalsamorzadowy.pl samorzady@ptwp.pl
45. samorzad.pap.pl samorzad@pap.pl

STANOWISKO

Zgromadzenia Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich z dnia 12 czerwca 2019 roku w sprawie niedofinansowania oświaty

Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich z niepokojem stwierdza systematyczne pogarszanie się sytuacji finansowej samorządów gminnych, a zwłaszcza gmin miejsko-wiejskich w związku z przeznaczaniem w budżecie państwa niewystarczających środków na edukację narodową. Zdaniem Związku to jednostki samorządu terytorialnego finansują w znacznej mierze systematyczny wzrost zadań edukacyjnych – kosztem niezadowalającego zaspakajania potrzeb mieszkańców w innych dziedzinach życia społecznego – z coraz większym udziałem środków własnych, w tym przeznaczanych na wynagrodzenia nauczycieli.

Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich podkreśla rolę JST, które wielkim wysiłkiem organizacyjnym i finansowym, często zadłużając się, przyjęły na swoje barki i poniosły skutki wdrażania kolejnych reform zapoczątkowanych w latach 1999 i 2017 oraz reformy obniżającej wiek rozpoczęcia nauki w szkole do lat 6.

Podobnie jak Związek Miast Polskich – zauważamy, że zatracono ideę, która przyświecała w tworzeniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która miała umożliwić zwiększenie samodzielności finansowej samorządów oraz powiązanie sytuacji finansowej JST z rozwojem gospodarczym państwa. W odniesieniu do części oświatowej subwencji ogólnej utrzymano zasadę, w myśl której część zadań oświatowych była realizowana ze środków otrzymywanych z budżetu państwa, a części z dochodów własnych. Zrezygnowano z wcześniejszego zapisu, gwarantującego minimalny poziom subwencji oświatowej, a zamiast tego wpisano standardy oświatowe w ustawie Karta Nauczyciela, których nigdy nie określono, a po kilku latach przepis ten usunięto¹.

W związku z powyższym Związek Gmin Warmińsko - Mazurskich (podobnie jak inne związki samorządowe oraz organizacje społeczne) zwraca uwagę na przedstawione fakty:

1. W dwóch ostatnich latach nastąpił gwałtowny wzrost luki pomiędzy kwotą części ogólnej subwencji oświatowej, a wydatkami bieżącymi przeznaczanymi przez JST na edukację. Było to efektem rezygnacji z gwarancji ustawowej wysokości subwencji w nowych przepisach ustawowych, braku wystarczających środków na wprowadzenie kolejnej reformy systemu oświaty oraz niedoszacowania kwot subwencji w latach 2017 i 2018,

¹ Raport o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004-2018, II Samorządowa Debata Oświatowa, Warszawa, 11 kwietnia 2019 r., tryb dostępu: http://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2638/Raport_final_wysy_ka_i_www.pdf s. 2.

w tym na zwiększone wynagrodzenia nauczycielskie. Łącznie w roku 2018 w gminach miejsko-wiejskich osiągnęła poziom 61,88%, przy czym w liczących do 10 tys. mieszk. wynosi 49%, w liczących od 10 do 20 tys. - 60%, a w liczących ponad 20 tys. - prawie 70%². Są to uśrednione wyniki ogólnopolskie. Szczególnie trudną sytuację finansową gmin miejsko-wiejskich na terenie województwa warmińsko-mazurskiego obrazuje sytuacja Gminy Bisztynek – materiał w załączeniu.

2. Podzielamy stanowisko Związku Gmin Wiejskich RP³ i uważamy, że są nie do przyjęcia argumenty przedstawicieli rządu, rozłożenia kosztów finansowania zmian w oświacie na samorządy, z uwagi na wzrost w ostatnich latach dochodów własnych. Należy jednak pamiętać, że jest to powiązane ze wzrostem kosztów samorządów będących pochodną wzrostu wynagrodzeń w różnych obszarach działania gmin. Ponadto należy również podkreślić, że rozkład wpływów z tego podatku jest nierównomierny i w wielu gminach nie ma on tak istotnego wpływu na dochody własne. Również w tym względzie można posłużyć się przykładem Gminy Bisztynek.
3. Przypominamy, że pomoc państwa miała zapewniać zgodność działania jednostki samorządu terytorialnego z priorytetami ogólnonarodowymi, z interesem państwa i jego polityką⁴. Jednakże to samorządy przyjęły na swoje barki ciężar prowadzenia placówek oświatowych, z którym nie radziły sobie władze centralne, a obecnie nie mogą kreować własnej polityki oświatowej.
4. Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich nie podważa faktu, że prowadzenie oświaty jest zadaniem własnym JST, żąda jednak, ażeby środki niezbędne na oświatę były zagwarantowane przez państwo, o czym stanowią zarówno art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych jak i art. 30 ust. 8 Karty Nauczyciela oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego⁵ - w odniesieniu do określonych ustawowo standardów zatrudniania nauczycieli⁶.

² Tamże, s. 5.

³ Działania ZGWRP w sprawie nowelizacji Karty Nauczyciela związanej z podwyżkami dla nauczycieli, tryb dostępu: <http://www.zgwrp.pl/aktualnosci/wydarzenia/1523-dzialania-zgwrp-w-sprawie-nowelizacji-karty-nauczyciela-zwiazanej-z-podwyzkami-dla-nauczycieli>.

⁴ Por. wyrok NSA w Warszawie z 5 lutego 2014 r., II GSK 1871/12 (LEX nr 1450704).

⁵ Por. wyroki TK z 18 września 2006 r., K 27/05 (LEX nr 208367), z 20 marca 2007 r., K 35/05 (OTK-A 2006, nr 8, poz. 105) i 9 czerwca 2010 r., K 29/07 (ZU OTK 2010, nr 5A, poz. 49).

⁶ art. 30 ust. 9 Karty Nauczyciela zobowiązywał ministra edukacji do określenia w rozporządzeniu standardów zatrudnienia nauczycieli, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę nauczycieli na oddział, liczbę uczniów w oddziale oraz liczbę obowiązkowych zajęć dla uczniów i wychowanków w poszczególnych typach i rodzajach szkół. Niestety art. 1 pkt 17 lit. h ustawy z 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który uchylił ten przepis z dniem 31 sierpnia 2004 r. Warto jednak przypomnieć, że taka standaryzacja występowała już w przepisach. Chociażby w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźnik standardowej liczby nauczycieli na oddział szkolny ustalono na 1,605, średnią liczbę uczniów przypadającą na oddział określono na 26, a wskaźnik standardowej liczby pracowników obsługi na oddział – na 0,375. Co więcej, w rozporządzeniu określono również roczną kwotę wydatków na modernizację pomocy dydaktycznych – w przeliczeniu na 1 ucznia. Przy czym standardy finansowe nauczania nie miały obligatoryjnego zastosowania do podziału kwot części oświatowej subwencji ogólnej na zadania szkolne, dokonywanego przez organ prowadzący dla poszczególnych szkół. Natomiast w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono wagę P7 – 0,09, czyli dodatek na dofinansowanie wydatków związanych z racjonalizacją sieci szkół podstawowych i gimnazjów. Dodatek był kalkulowany

5. Postulujemy, ażeby jedno z największych źródeł dochodów, jakim jest część oświatowa subwencji ogólnej, było określane bezpośrednio w ustawie – zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, a nie w oparciu o rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej, które jest modyfikowane w każdym roku. Przy zachowaniu obecnego modelu żądamy, ażeby ustawodawca dokonał zmiany art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach JST i określił ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania - zgodnie z wymaganiami konstytucji - wytyczne dotyczące treści rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.
6. Oczekujemy, że państwo, zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 9 ust. 8 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, zapewni samorządom dostęp do funduszy na zadania inwestycyjne związane z oświatą oraz sportem dzieci i młodzieży.
7. Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich postuluje o:
 - uwzględnienie dofinansowania kosztów dowożenia uczniów, które zwłaszcza w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich są bardzo wysokie⁷. Żadna z wag przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej, ani też dotacja celowa nie uwzględnia tej krzywdzącej nierówności dotyczącej tylko niektórych JST⁸,

według liczby uczniów w szkołach o średniej liczbie uczniów w oddziale 18 i więcej na wsi oraz 24 i więcej w miastach do 5.000 mieszkańców. Natomiast takich standardów, na własne potrzeby, nie mogą ustalać również JST. Próby ich określenia są kwestionowane przez wojewodów. Uważają oni, że czym innym jest sprawowanie nadzoru, czy też zatwierdzenie konkretnych działań (w tym arkuszy organizacji), które jest czynnością następczą, a czym innym próba uprzedniego narzucenia dyrektorom placówek konkretnych rozwiązań i związania ich wytycznymi (standardami) – nieznajdującymi oparcia w przepisach prawa. Podobne stanowiska przyjęły WSA w Bydgoszczy w wyroku z 3 października 2012 r. (II SA/Bd 786/12) i Rzeszowie w wyroku z 20 grudnia 2012 r. (II SA/Rz 1145/12).

⁷ Warto przypomnieć, że nie było tak zawsze. Reforma rozpoczęta w 1999 r. takie koszty początkowo uwzględniała. Przykładowo w rozporządzeniu z 16 grudnia 1999 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, na rok 2000 przewidział wagę P7 – 0,30 dodatek na dofinansowanie wydatków związanych z racjonalizacją sieci szkół. Dodatek ten był kalkulowany według liczby dowożonych uczniów w gminach na terenach wiejskich oraz dowożonych uczniów niepełnosprawnych. W roku 2001 środki były już znacznie niższe, o czym stanowiły przyjęte – w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – wagi P4-P6, czyli dodatki na dofinansowanie wydatków związanych z racjonalizacją sieci szkół. Wynosiły odpowiednio 0,04 kalkulowana według liczby uczniów uprawnionych do dowożenia na odległość od 3 do 5 km oraz 0,07 – według liczby uczniów uprawnionych do dowożenia na odległość od 5 do 10 km i 0,15 – według liczby uczniów uprawnionych do dowożenia na odległość powyżej 10 km. Rygorystyczne zasady dotyczące racjonalizacji sieci szkół podstawowych i tworzenia gimnazjów, które powodowały zwiększenie zakresu dowożenia były rekompensowane ww. wagami i darmowymi gimbusami. Szybko to się skończyło a ciężar dowożenia spoczął wyłącznie na JST.

⁸ Obecnie art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach JST wyłącza dowożenie uczniów z podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Warto zauważyć, że wyłącza również zadania związane z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego. Wychowanie przedszkole objęto jednak dotacją celową. Takie samo rozwiązanie mogłoby być zastosowane również w dowożeniu. JST mogłyby przeznaczyć wtedy większe środki na dowożenie co poprawiłoby warunki i bezpieczeństwo dowożonych uczniów (por. raporty NIK w tej sprawie).

- dalszą kontynuację finansowania Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa oraz urealnienie środków dotacji przewidzianych na adaptację pomieszczeń i doposażenie w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” a także o wprowadzenie programu wspierającego wymianę przestarzałego i zużytego sprzętu informatycznego,

- wprowadzenie minimalnych standardów związanych z zatrudnianiem pedagogów szkolnych, logopedów, psychologów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych.

8. Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich zauważa, że samorządy deklarują dalsze finansowanie oświaty, zwłaszcza w poprawę infrastruktury oraz poprawę warunków uczenia i nauczania oraz wyższe wynagrodzenia pracowników niebędących nauczycielami, dlatego też apelują o zaprzestanie przenoszenia na samorząd odpowiedzialności za skutki finansowe podwyżek wynagrodzeń nauczycieli w roku 2017, 2018 i 2019. Samorządy nie godzą się na sposób procedowania tak ważkich dla JST projektów ustaw, jak ma to miejsce w przypadku poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3496).
9. Samorządy oczekują usunięcia naruszenia art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wprowadzenia zmiany przepisów art. 42 ust. 2 pkt 2 i ust. 2d ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela. Przepisy te określiły, że w ramach tzw. „godzin karcianych” nauczyciele nie prowadzą zajęć świetlicowych oraz zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Koszty finansowania realizacji tych zadań przerzucono na samorządy bez odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych poczynwszy od roku 2017.
10. ZGWM zwraca uwagę na z art. 89 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U.2019 poz.1148), który mówi, że szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty. Zapis ten blokuje bardzo działania samorządów, które na swoim terenie mają szkoły z bardzo małą liczbą uczniów. Przy czym należy podkreślić, że Kurator oświaty, nie jest organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Organami nadzoru są - zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Opinia Kuratora nie powinna być opinią wiążącą przy podejmowaniu uchwały o likwidacji placówki oświatowej. Samorządom również zależy, aby dzieciom i młodzieży zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki. Narzucanie samorządom, że mają współfinansować oświatę w coraz większym stopniu kosztem innych zadań własnych, to naruszenie konstytucyjnie chronionej samodzielności. Jeśli państwo nakłada dodatkowe obowiązki, to za tym muszą iść dodatkowe środki, o czym stanowi również Konstytucja.

Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich zwraca się do samorządowców - członków Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu KWRiST o zaangażowanie, ażeby nie doszło do naruszenia art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i przerzucenia skutków wdrażania przepisów o zmianie ustawy Karta nauczyciela oraz niektórych innych ustaw na JST.

Związek popiera zapisy „Kwadratowego stołu - Koalicji dla edukacji”⁹, a zwłaszcza postulat rozpoczęcia procesu zwiększania nakładów na system oświaty w Polsce tak, żeby osiągnąć w 2024 roku wskaźnik 6,0 proc. PKB, co umożliwi kontynuację procesu podnoszenia, jakości życia Polaków oraz innowacyjność i konkurencyjność naszej gospodarki. Wspiera również postulat zagwarantowania samorządom terytorialnym środków finansowych na podwyżki płac nauczycieli od września 2019 br. w wysokości adekwatnej do ponoszonych na ten cel wydatków. Uważamy, że powyższy postulat jest szczególnie ważny w województwie warmińsko-mazurskim borykającym się nadal z wysokim bezrobociem oraz znacznie niższymi wynikami egzaminów zewnętrznych – w stosunku do pozostałej części kraju. Oznacza to, że nakłady na edukację powinny być tu znacznie wyższe, ażeby zniwelować te różnice i zahamować odpływ młodzieży.

Spełnienie powyższych postulatów przyczyni się do pełnego wykonania konstytucyjnych, ustawowych oraz stanowionych prawem międzynarodowym obowiązków państwa wobec samorządów lokalnych i ich mieszkańców. Natomiast prowadzenie prawidłowej polityki finansowania edukacji wpłynie na poprawę jej kondycji, a co za tym idzie przyczyni się do rozwoju społeczności lokalnych oraz naszego kraju.

PRZEWODNICZĄCY
Zarządu ZGWM
Wojciech Głacko

⁹ Kwadratowy stół - Koalicja dla edukacji, Warszawa, 19 czerwca 2019 r., Postulaty kierowane do Ministra Edukacji Narodowej, tryb dostępu:
http://www.zgwrp.pl/attachments/article/1523/Postulaty_do_MEN_19_czerwca_2019.pdf.

