

MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ

DEPARTAMENT WSPÓŁPRACY Z SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

Warszawa, 14 listopada 2019 r.

DWST-WA.350.77.2019.HR

Pan
Jacek Brygman
Przewodniczący Konwentu
Wójt Gminy Cekcyn

Dotyczy: Stanowiska nr 7/2019 Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 26 września 2019 r., w sprawie realizacji zadań oświatowych

Szanowny Panie Przewodniczący,

Ad 1

W obecnym stanie prawnym samorząd terytorialny jako organ prowadzący publiczne szkoły (podstawowe lub ponadpodstawowe) dysponuje wieloma narzędziami upoważniającymi samodzielne decydowanie o rozwoju i funkcjonowaniu szkół na swoim terenie. Dlatego też niezrozumiały pozostaje postulat „*przywrócenia samorządom kompetencji do kształtowania sieci szkół.*”

Należy podkreślić, że to właśnie rada gminy (a nie kurator) ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy (art. 39 ust. 5 ustawy¹). 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 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 ustawy²), tak aby umożliwić dzieciom i młodzieży zamieszkującym na obszarze powiatu lub przebywającym

¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1148).

² Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1148).

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 sprawdzenie, czy wszystkie dzieci mają zapewnioną możliwość realizacji obowiązku szkolnego możliwie najbliższej miejsca zamieszkania lub obowiązku nauki. Likwidacja szkoły wiąże się ze zmianą planu sieci szkół. Kuratorzy oświaty przygotowując opinię w sprawie planowanej likwidacji szkoły, oceniają zatem 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 kompetencje³ 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.⁴ 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 zawodowe, a także członkowie społeczności lokalnych protestujący przeciw bezpodstawnej, ich zdaniem, likwidacji szkół.

W związku z tym, w roku 2015 dokonano zmian legislacyjnych⁵, w wyniku których nastąpiło między innymi:

³ Art. 51 ww. ustawy

⁴ 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

⁵ Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw

- 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;
- przywrócenie obowiązku uzyskiwania pozytywnej opinii kuratora w przypadku udzielania przez jednostkę samorządu terytorialnego zezwolenia na założenie przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego publicznej szkoły lub placówki.

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.

W ocenie Ministra, przepis ani przepis art. 89 ust. 3 (konieczność uzyskania pozytywnej opinii w przypadku zamiaru przekształcenia lub likwidacji szkół,

przedszkoli i placówek), ani przepis art. 39 ust. 5 i ust. 7 (konieczność uzyskania pozytywnej opinii co do sieci szkolnej) nie blokują działań samorządów. Z danych posiadanych przez ministerstwo wynika, że w okresie od 1 września 2018 r. do 25 czerwca 2019 r., pozytywną opinię otrzymało 80% uchwał intencyjnych dotyczących zamiaru likwidacji i przekształceń szkół, przedszkoli i placówek oświatowych, a które zostały przekazane przez samorządy kuratorom oświaty. Kuratorzy oświaty (w całym kraju łącznie) pozytywnie zaopiniowali 69% uchwał intencyjnych dotyczących zamiaru likwidacji i 92% dot. zamiaru przekształcenia szkół dla dzieci i młodzieży. Negatywnie zaopiniowano odpowiednio 31% uchwał likwidacyjnych i 18% uchwał przekształceniowych.

W Województwie Kujawsko-Pomorski odsetek ten był podobny, gdyż pozytywnie zaopiniowano 86% uchwał. Negatywne opinie (w sumie 6) otrzymały 3 samorządy z Województwa Kujawsko-Pomorskiego (w tym jeden samorząd 3 takie opinie i jeden 2 opinie). Zgodnie z wiedzą ministerstwa na dzień 18 października br., jedna z gmin odwołała się od opinii kuratora do Ministra Edukacji Narodowej (w sumie 1 zażalenie). Gmina ta po podtrzymaniu przez Ministra negatywnej opinii kuratora nie wniosła skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zatem odsetek negatywnych opinii jest niewielki i negatywne opinie są wydawane tylko w uzasadnionych przypadkach.

Ad 2 i 7

Zgodnie z ustawą budżetową kwota subwencji w roku 2019 wynosi 45.907.494 tys. zł, co daje wzrost w stosunku do roku 2018 o 2.832.365 tys. 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 dodatkowego 1 mld zł.

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. Zadania oświatowe finansowane są z dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które w ostatnich latach wykazują silną dynamikę wzrostu.

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest korzystna. Dochody JST wzrosły w 2017 r. o 16,2 mld zł, tj. o 7,6% względem roku poprzedniego. Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w roku 2018 dochody gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw wyniosły 251 mld 846 mln złotych i były wyższe niż w 2017 roku o 22 mld zł, tj. o 9,6%. Ponadto zaobserwowano korzystną dynamikę w dochodach własnych JST – dochody własne ogółem wzrosły w skali kraju o 6,2% w 2017 r. i 9,5% w

2018 r. (106,7 mld zł w 2016 r., 113,2 mld zł w 2017 r., 124 mld zł w 2018 r.). Również planowane na rok 2019 dochody JST, w tym dochody własne, wykazują tendencje wzrostową.

Środki na wypłatę wynagrodzeń nauczycieli wychowania przedszkolnego zatrudnionych przez jednostki samorządu terytorialnego, a nieobjętych subwencją (nauczycieli dzieci 5-letnich i młodszych objętych wychowaniem przedszkolnym) zapewnione są w ich dochodach.

Zmiana w dodatku za wychowawstwo jest realizowana w ramach wynagrodzenia średniego obowiązującego od 1 września 2019 r. Zmiany wysokości dodatków ustalanych w regulaminach wynagradzania w danym samorządzie mogą być połączone ze zmianami związanymi z podwyżkami wynagrodzeń o 9,6% od 1 września 2019 r., które też wpłyną na wysokość dodatków do wynagrodzeń nauczycieli.

Finansowania świadczenia na start dla nauczycieli stażystów zostało uwzględnione w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019. Z tego tytułu naliczona została jednostkom samorządu terytorialnego kwota subwencji w wysokości ok. 23,5 mln zł. Dodatkowe środki na to zadanie zostaną przekazane z 0,4% rezerwy.

Ad 3

W Ministerstwie Edukacji Narodowej została powołana grupa robocza do spraw odbiurokratyzowania pracy szkoły, w skład których wchodzi m.in. przedstawiciele organizacji samorządowych (Związek Powiatów Polskich, Unia Metropolii), kuratorzy oświaty, reprezentanci związków zawodowych.

Zadaniem grupy roboczej jest określenie katalogu działań, które wyeliminują część zbędnej dokumentacji szkolnej tworzonej z innych powodów niż z obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

Na posiedzeniach ww. grupy roboczej 19 września i 2 października br. zostały zaprezentowane stanowiska związków zawodowych, organizacji samorządowych oraz dyrektorów. Udało się przedyskutować i wypracować wspólne stanowisko dotyczące odbiurokratyzowania awansu zawodowego, procesu oceny pracy nauczycieli i sprawowania nadzoru pedagogicznego w formie ewaluacji.

Przedmiotem kolejnego spotkania grupy roboczej będzie obszar kształcenia integracyjnego i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Ad 4

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).

Doceniając znaczenie edukacji przedszkolnej, od września 2013 r. wprowadzono dotację celową z budżetu państwa dla gmin (od 2018 roku dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego) na zwiększenie liczby miejsc i poprawę warunków wychowania przedszkolnego, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do bezpłatnego wychowania przedszkolnego w takim samym wymiarze (nie krótszym niż 5 godzin dziennie) w publicznych przedszkolach i publicznych innych formach wychowania przedszkolnego znajdujących się na terenie danej gminy, bez względu na prowadzący je organ.

Od 1 stycznia 2017 r. wprowadzono w życie kolejne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji wychowania przedszkolnego, polegające na uwzględnieniu finansowania dzieci w wieku 6 lat i powyżej objętych edukacją przedszkolną w ramach części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie subwencjonowania dzieci 6-letnich korzystających z wychowania przedszkolnego skutkuje także likwidacją opłat za czas edukacji przedszkolnej wykraczający poza ustalony w gminie czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki (nie krótszy niż 5 godzin). Rodzice dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego objętych subwencjonowaniem z budżetu państwa nie ponoszą już żadnych opłat, poza opłatami za wyżywienie. W ten sposób dzieci objęte obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego mają zapewnioną bezpłatną edukację.

Ad 5, 6 i 8

Minister Edukacji Narodowej podziela opinię środowisk oświatowych, że przepisy dotyczące systemu oświaty w tym statusu zawodowego nauczycieli wymagają zmian. Jednak aby dokonać zmian w powyższym zakresie potrzebne jest przeprowadzenie pogłębionej analizy i przedyskutowania z zainteresowanymi środowiskami - w szczególności z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawicielami nauczycielskich związków zawodowych.

W związku z tym, w celu wypracowania propozycji satysfakcjonujących rozwiązań dla środowisk zainteresowanych sprawami oświaty, powyższe kwestie będą przedmiotem wznowionych prac Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty, który został powołany zarządzeniem nr 56 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 listopada 2016 r. Dopiero zakończenie

prac Zespołu pozwoli na zaprojektowanie kierunków zmian przepisów prawa w powyższym zakresie.

Ponadto pragnę poinformować, że z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów, Pana Mateusza Morawieckiego podjęto debatę nad przyszłością edukacji, w formie tzw. „okrągłego stołu”. Celem obrad jest wypracowanie założeń do zmian w systemie edukacji w ramach kolejnego etapu reformy.

Kontynuacją zainaugurowanego w kwietniu przez premiera Mateusza Morawieckiego Ogólnopolskiego Okrągłego Stołu Edukacyjnego były Wojewódzkie Okrągłe Stoły Edukacyjne. Spotkania te realizowały postulat, który wybrzmiał przy Ogólnopolskim Stole Edukacyjnym w Warszawie. Wnioski płynące z debat wojewódzkich posłużą do wypracowania dalszych zmian w prawie oświatowym. Wojewódzkie Okrągłe Stoły Edukacyjne zaplanowane w każdym z 16 polskich regionów zakończyły się 6 września br. Jak wskazano powyżej dopiero po zakończeniu prac „okrągłego stołu” przedstawione zostaną założenia do zmian w systemie edukacji.

Z wyrazami szacunku

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

Do wiadomości:

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dotyczy pisma z 2 października 2019 roku o numerze BPRM.220.3.122.2019.JP)