

Pensje nauczycieli z budżetu w formie dotacji



Związek Nauczycielstwa Polskiego zaprezentował dziś (8.02) projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. ZNP proponuje dotację celową na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach samorządowych finansowaną w całości z budżetu państwa.

Dlaczego? Samorządy od lat narzekają na niewystarczające, ich zdaniem, środki z subwencji oświatowej. I próbują oszczędzać na oświacie m.in. przekształcając szkoły samorządowe w placówki stowarzyszeniowe w celu ominięcia Karty Nauczyciela.

Propozycja ZNP polega na zmianie finansowania wynagrodzeń nauczycielskich z subwencji oświatowej na dotację celową. Takie rozwiązanie zdejmie z samorządów ciężar finansowania wynagrodzeń nauczycielskich. W szerszej perspektywie zahamuje proces przekazywania publicznych samorządowych szkół podmiotom zewnętrznym.

Aby tego dokonać, potrzebna jest nowelizacja kilku ustaw:

- o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- o systemie oświaty
- oraz Karty Nauczyciela.

Wg ZNP, propozycja wypłacania pensji w ramach dotacji celowej z budżetu da jasną odpowiedź na pytanie, kto w końcu odpowiada za wysokość nauczycielskich wynagrodzeń - dyrektor, samorząd, czy minister edukacji.

Dzisiaj Związek inauguruje prace Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej ZNP.

ZNP musi zebrać minimum 1000 podpisów niezbędnych do zarejestrowania Komitetu Inicjatywy Obywatelskiej, a następnie co najmniej 100 tys., by projekt trafił pod obrady Sejmu.

Projekt nowelizacji

Ustawa z dnia ...

o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 28 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa w drodze rozporządzenia, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach.”

2) w art. 42 wprowadza się następujące zmiany:

a) w ust. 2 po pkt 5b dodaje się punkt 5c w brzmieniu:

„5c) w zakresie średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.), w składnikach określonych w art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środków na odpis, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, oraz środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, o których mowa w art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela;”

b) *po ust. 8 dodaje się ust. 8a w brzmieniu:*

„8a. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi corocznie, w drodze rozporządzenia:

- wysokość dotacji celowej na realizację zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 5c,

- sposób i tryb udzielania dotacji celowej na realizację zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 5c.”

c) *po ust. 9 dodaje się ust. 9a w brzmieniu:*

„9a. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dokonuje podziału środków, o których mowa w ust. 2 pkt 5c, oraz przekazuje je jednostkom samorządu terytorialnego.”

Art. 2. *W ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. poz. 256 nr 2572 ze zm.) art. 5a ust. 3 otrzymuje brzmienie:*

„3. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2 i 2b, w tym na utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Środki niezbędne na wynagrodzenia nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, finansowane są przez państwo w drodze dotacji celowej.”

Art. 3. *W ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:*

1) *art. 30 ust. 8 otrzymuje brzmienie:*

„8. Środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w ust. 3, w składnikach określonych w ust. 1, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środki na odpis, o którym mowa w art. 53 ust. 1, oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, o których mowa w art. 70a ust. 1, finansowane są przez państwo w drodze dotacji celowej.”

Uzasadnienie

Stan faktyczny, potrzeba i cel wydania ustawy

Przyjęty obecnie system finansowania zadań edukacyjnych państwa, opierający się o środki finansowe wydatkowane w formie części oświatowej subwencji ogólnej, nie zabezpiecza w sposób należyty prawidłowego wykonywania zadań oświatowych przez organy prowadzące, będące jednostkami samorządu terytorialnego.

Samorządy terytorialne w ostatnich latach podnoszą argument, że środki pochodzące z części oświatowej subwencji ogólnej są niewystarczające, zaś wysokość ich dochodów własnych nie pozwala pokrywać całkowitych kosztów związanych z realizacją zadań oświatowych. Zdaniem przedstawicieli samorządów terytorialnych, szczególnym problemem finansowym jest zagwarantowanie wysokości wynagrodzeń nauczycielskich na poziomie gwarantowanym przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.).

Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego podejmują szereg działań, bardzo często bezprawnych, zmierzających do zmiany statusu szkół samorządowych na status szkół prowadzonych przez organy pochodzących ze sfery prywatnoprawnej. W konsekwencji takie działanie powoduje wyłączenie stosowania norm ustawy Karta Nauczyciela w odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych w szkołach samorządowych, których status publicznoprawny został zmieniony na status prywatnoprawny.

Należy zauważyć, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym, jedyną dopuszczalną prawnie formą przekształcenia, która powoduje zmianę statusu prawnego szkoły, jest instytucja przekazania szkoły do 70 uczniów - o której mowa w art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. poz. 256 nr 2572 ze zm.). Wszystkie inne przekształcenia, w szczególności polegające na fikcyjnej likwidacji szkoły samorządowej i zastąpieniu jejszkołą prywatną, czy też bezprawnego zaprzestania naboru do szkół w celu wywołania stanu obiektywizującego przyczynę późniejszej likwidacji, są działaniami bezprawnymi.

Związek Nauczycielstwa Polskiego od kilku lat w kolejnych wystąpieniach informował centralne władze publiczne o przykładach łamania prawa oświatowego przez jednostki samorządu terytorialnego. Ważkim impulsem do tych wystąpień był brak działań nadzorczych w tej sprawie ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej, jak i wojewodów. Związek Nauczycielstwa Polskiego wielokrotnie występował do resortu edukacji o podjęcie natychmiastowych i adekwatnych działań zmierzających do zabezpieczenia realizacji prawa do edukacji publicznej w szkołach samorządowych. W tej samej sprawie występował także do Prezesa Rady Ministrów.

Sprawą bezprawności przekształceń własnościowych w oświacie, na skutek wystąpień Związku Nauczycielstwa Polskiego, zajął się Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując na możliwość wystąpienia w takim przypadku naruszeń obywatelskiego prawa do edukacji publicznej.

W związku z tym, że bezprawne działania jednostek samorządu terytorialnego miały na celu obejście norm ustawy Karta Nauczyciela, w szczególności dotyczących kwestii wynagrodzeń nauczycielskich, zdaniem Wnioskodawcy istnieje potrzeba zmiany zasad ich finansowania. Wprowadzenie zmiany finansowania wynagrodzeń nauczycielskich z subwencji oświatowej na dotację celową, zdejmie z jednostek samorządu terytorialnego ciężar ich finansowania wynagrodzeń nauczycielskich, a tym samym zmniejszy presję ze strony organów prowadzących odnośnie podejmowania często sprzecznych z prawem działań dotyczących zmiany statusu szkół samorządowych – jak ma to miejsce obecnie.

Zmiany normatywne

Cel zmiany normatywnej obejmuje materię kilku ustaw, zatem ustawa *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw* dokonuje zmian w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.), ustawie z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. poz. 256 nr 2572 ze zm.) i ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.).

W związku z powyższym zmianie muszą ulec zasady finansowania zadań oświatowych, określone w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. W szczególności zmianie ulega art. 28 ust. 6 poprzez usunięcie z treści delegacji ustawowej odniesienia do stopni awansu zawodowego nauczycieli, jako kryterium ustalania części oświatowej subwencji ogólnej. W związku z tym, że wynagrodzenia nauczycieli nie będą finansowane z części oświatowej subwencji ogólnej, kryterium to staje się bezprzedmiotowe.

Kolejną zmianą w wyżej wymienionej ustawie jest wprowadzenie zmian do treści art. 42. Zmiana polega na ustanowieniu ust. 2 pkt 5c, który wskazuje, iż średnie wynagrodzenia wraz m.in. z pochodnymi od wynagrodzeń, środków na odpis z funduszu socjalnego i in., finansowane są przez państwo w formie dotacji celowej. W związku z jednoczesnym dodaniem ust. 8a i ust. 9a minister właściwy do spraw oświaty i wychowania otrzymał kompetencję do określania w drodze rozporządzenia corocznie wysokość dotacji celowej na wynagrodzenia nauczycieli, sposobu i trybu udzielania tejże dotacji celowej, a także jej podziału i przekazania jednostkom samorządu terytorialnego.

Powyższa zmiana uzasadnia także zmianę art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* polegającą na dopisaniu zdania, iż środki niezbędne na wynagrodzenia nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, finansowane są przez państwo w drodze dotacji celowej.

Ostatnią kwestią objętą przedmiotem nowelizacji, jest zmiana art. 30 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. Zmiana polega na wprowadzeniu w art. 30 ust. 8 zasady, iż środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środki na odpis na fundusz socjalny, oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego finansowane są przez państwo w drodze dotacji celowej.

Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Przewidywane skutki nowelizacji dotyczą podstawowej kwestii, jaką jest przywrócenie odpowiedzialności państwa polskiego za utrzymanie godności zawodu nauczyciela jako zawodu charakteryzującego się cechą zaufania społecznego. W szczególności odpowiedzialność państwa polskiego dotyczyć ma kwestii źródeł finansowania wynagrodzeń nauczycielskich.

Ustawodawca w pragmatyce nauczycielskiej określił wysokość średnich wynagrodzeń nauczycielskich, opartych o kwotę bazową określaną w ustawie budżetowej państwa. Wysokości wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli określa zaś minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w stosownym rozporządzeniu. Tak więc system wynagrodzeń nauczycielskich opiera się o powszechnie obowiązujące regulacje normatywne.

Konsekwentnie więc właściwe organy państwa powinny ponosić odpowiedzialność za właściwe zabezpieczenie środków na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycielskich. Obecne obowiązujące rozwiązanie normatywne nie jest właściwe, ponieważ częściowo ciężar związany z finansowaniem wynagrodzeń nauczycieli nakłada na organy samorządu terytorialnego, które nie mają wpływu na treść powszechnie obowiązujących regulacji normatywnych, określających wysokość wynagrodzeń nauczycieli (art. 30 KN, wysokości wynagrodzenia zasadniczego z rozporządzenia placowego).

W ostatnich latach narastał kryzys w właściwym wykonywaniu zadań publicznych w zakresie oświaty przez organy władzy publicznej, a przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego. Organy samorządu terytorialnego zgłaszały coraz większe problemy z właściwym wykonaniem dyspozycji normatywnych, dotyczących wynagrodzeń

nauczycieli. Jednostki samorządu terytorialnego podejmowały niezgodne z prawem działania mające na celu obejście ustawy Karta Nauczyciela, poprzez prywatyzację sieci szkolnictwa publicznego, lub zastępowania go siecią bezpłatnych szkół niepublicznych. W tych bowiem szkołach przepisy dotyczące wynagrodzeń nauczycieli nie mają zastosowania. Działania władz publicznych, które w sposób systemowy naruszają prawo, są szczególnie demoralizujące społecznie. Mając powyższe na względzie należy wprowadzić rozwiązania normatywne, które zgodnie z zasadą praworządności, właściwie rozłożą ciężary publiczne na te organy, które mają decydujący wpływ na wysokość wynagrodzeń nauczycielskich.

Właściwe określenie obowiązków władz publicznych i źródeł finansowania tychże obowiązków, zmniejszy presję finansową, jaka obecnie dotyka jednostki samorządu terytorialnego w kwestii utrzymywania wynagrodzeń nauczycielskich na określonym poziomie, a tym samym zahamuje działania samorządu terytorialnego, które naruszają obowiązujące prawo.

Źródła finansowania

Dotacja celowa na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach samorządowych będzie w całości finansowana z budżetu państwa.