



**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

DSN-WSW-UK-1800-7/07

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpiętno dn. 25.05.07

nr. 3860 podpis. [signature]

Warszawa, 2007-05-24

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Tomasz Marzec

w odpowiedzi na oświadczenie Pana Senatora Andrzeja Owczarka z dnia 9 maja 2007 r. Nr BPS/DSK-043-289/07 w sprawie podwyżek wynagrodzeń nauczycieli w roku 2007 uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko:

1. Ustalenie wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, o których mowa w art. 30 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.), w danym roku (w oparciu o wskaźniki procentowe), jest zdeterminowane rozstrzygnięciami Parlamentu RP, dotyczącymi przyjęcia ustawy budżetowej na dany rok, w tym ustalenia kwoty bazowej. Kwota ta determinuje zakres gwarancji ustawowych dla wysokości średnich płac w każdej jednostce samorządu terytorialnego.

W ustawie budżetowej na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz. U. Nr 15, poz. 90) w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. e określono kwotę bazową dla nauczycieli w wysokości 1885,59 zł. W stosunku do roku 2006 kwota bazowa wzrosła o 5%. W związku z ustaleniem wysokości kwoty bazowej oraz wskaźnikami procentowymi określonymi w art. 30 ust 3 i 4 ustawy - Karta Nauczyciela, gwarantowane ustawą w poszczególnych jednostkach średnie płace nauczycieli ogółem w roku 2007 kształtują się w następującej wysokości:

- 1) 1 546 zł dla nauczyciela stażysty (wzrost w stosunku do roku 2006 – o 73 zł),
- 2) 1 933 zł dla nauczyciela kontraktowego (wzrost w stosunku do roku 2006 – o 92 zł),
- 3) 2 706 zł dla nauczyciela mianowanego (wzrost w stosunku do roku 2006 – o 128 zł),

4) 3 479 zł dla nauczyciela dyplomowanego (wzrost w stosunku do roku 2006 – o 165 zł).

2. Sposób finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego (zadania oświatowe są zadaniami własnymi JST) wynika z rozstrzygnięć zawartych w Konstytucji RP i właściwych ustawach. Odnosząc się do spraw oświaty należy wskazać, że zgodnie z art. 5 ust. 5 i 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i placówek należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na:

- wynagrodzenia nauczycieli,
- utrzymanie szkół i placówek,

zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Dochodami samorządów terytorialnych, w myśl art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, są:

- dochody własne,
- subwencje ogólne (w tym część oświatowa tej subwencji),
- dotacje celowe z budżetu państwa.

Art. 15 i 16 Konstytucji RP stanowią, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a samorząd terytorialny uczestniczy w jej sprawowaniu. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje:

- w imieniu własnym,
- na własną odpowiedzialność,
- na podstawie własnego budżetu.

Powyższe oznacza, iż - również w zakresie dotyczącym oświaty - nie kreuje się rozwiązań prawnych pozwalających łączyć źródła dochodów z określonymi wydatkami. Przeciwnie, rozstrzygnięcia Parlamentu RP w zakresie finansowania samorządów mogą być (i są) na gruncie tych przepisów dokonywane w sposób zróżnicowany, tj.: w oparciu o określanie udziału samorządów w podatkach, poprzez przekazywane subwencje i dotacje celowe lub też – jak się to dzieje obecnie - zarówno w pierwszej, jak i drugiej formie. Proporcje w zakresie ustalania struktury dofinansowania samorządów (w relacji dochody własne – subwencje) mogą być i są przez ustawodawcę modyfikowane w zależności od potrzeb i obiektywnych warunków – na mocy stosownych przepisów ustaw. Zarówno subwencje, jak i dotacje, nie są więc pozostawione swobodnemu uznaniu organów administracji rządowej - bowiem rozwiązania takie nie mogą prowadzić do uzależnienia samorządów od jednostkowych decyzji. Główną przesłanką działań ustawodawcy w zakresie konstrukcji finansowania samorządów było przyjęcie takich rozwiązań, które determinowałyby stanowienie wystarczających kwot łącznych, bez wydzielonej struktury rzeczowej. Stało się tak po to, aby samorząd terytorialny i jego organy podejmowały samodzielne decyzje w

zakresie dysponowania posiadanymi środkami, stosownie do konstytucyjnych zasad działania i wykonywania przez samorząd powierzonych zadań samodzielnie i na własną odpowiedzialność (art. 15 i 16 Konstytucji RP).

Subwencja oświatowa jest jedną z części subwencji ogólnej, będącej częścią wszystkich dochodów JST. Stosownie do art. 27 i 28 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.) sposób jej ustalania jest przesadzony (nie ma związku z ponoszonymi wydatkami w JST) i odzwierciedlany corocznie w ustawie budżetowej. Po odliczeniu 0,6 % rezerwy subwencja oświatowa jest dzielona pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Podziału między gminy, powiaty i województwa samorządowe, dokonuje się wg kryteriów ustalonych przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania, zgodnie z zasadami przyjmowanymi w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w danym roku. Uprawnienie do określania zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej nie jest jednak rozstrzygnięciem władczym ministra właściwego ds. oświaty i wychowania. Następuje ono, zgodnie z art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, po:

- zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego i z uwzględnieniem, w szczególności:
 - typów i rodzajów szkół i placówek,
 - stopni awansu zawodowego nauczycieli,
 - liczby uczniów w szkołach i placówkach.

Należy zauważyć, że kreując takie rozstrzygnięcia prawne, ustawodawca **nie miał na celu powołania szczególnego trybu finansowania (za pomocą części oświatowej subwencji ogólnej) poszczególnych wydatków na zadania oświatowe w samorządach**, w tym np. na wynagrodzenia nauczycieli. Konstrukcja taka stałaby w sprzeczności ze wskazaną powyżej zasadą zabezpieczania środków na te zadania w łącznych dochodach samorządowych i zasadą samodzielności JST. Należy bowiem wskazać, iż **faktyczne skutki finansowe realizacji zadań oświatowych nie są kategorią obiektywną. Są one w skutkach obarczone przede wszystkim indywidualną decyzją każdego samorządu, a zatem decyzją niezależną od Rządu RP, Parlamentu RP, Ministra Edukacji Narodowej czy Ministra Finansów.**

Faktyczne skutki finansowe realizacji zadań oświatowych wynikają m.in. z następujących kompetencji organizacyjnych samorządu, wykonywanych przez każdy z samorządów odrębnie, stosownie do lokalnych potrzeb:

- zatwierdzanie arkusza organizacyjnego szkoły, w którym jest określana szczegółowa organizacja nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym, w tym również liczba etatów nauczycielskich;
- ustalanie wysokości wynagrodzeń nauczycielskich na poziomie wyższym, niż przewidziany w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela;
- dokonywanie stałej analizy w zakresie racjonalności utrzymywania dotychczasowej sieci szkół i w konsekwencji ewentualne inicjowanie procesu ich likwidacji z

uwzględnieniem możliwości przeniesienia uczniów do innych szkół w oparciu o art. 59 ustawy o systemie oświaty;

- dokonywanie analizy pod kątem racjonalizacji wyposażenia szkół i placówek oraz bieżących opłat, remontów i inwestycji.

Ustawodawca określając sposób finansowania zadań JST w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w odniesieniu do zadań oświatowych (prawo do ustalania jedynie kryteriów podziału przesądzonej ustawą budżetową kwoty) wskazał na zakres współodpowiedzialności ministra właściwego ds. oświaty i wychowania za całokształt działań edukacyjnych państwa. Przepisami ustawy nadane zostały ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania uprawnienia do określania zasad rozdysponowania części środków finansowych na zadania publiczne z uwzględnieniem celów i potrzeb państwa (zdefiniowane w przepisach ustaw samorządowych zadania samorządu dotyczą działania głównie na rzecz lokalnej wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy danej gminy, powiatu, województwa). Jest to rozwiązanie spójne i bezpośrednio odwołujące się do potrzeby wykonywania zadań globalnych państwa i realizacji celów w oparciu o podmioty od administracji rządowej konstytucyjnie odrębnie usytuowane (samorządy).

W świetle obowiązujących przepisów nie istnieje możliwość odstępstwa od tak sformułowanych rygorów stanowienia zasad finansowania JST. W zakresie rozwiązań systemowych różnica między częścią oświatową subwencji ogólnej, a pozostałymi dochodami samorządowymi polega na tym, iż część oświatowa jest rozdzielana wg innych zasad niż pozostałe środki subwencji ogólnej, tj. według zasad ustalanych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Z reguły tej nie da się jednak wyprowadzić poglądu o odrębnym sposobie finansowania szkół i placówek.

Nieuprawnione jest zatem:

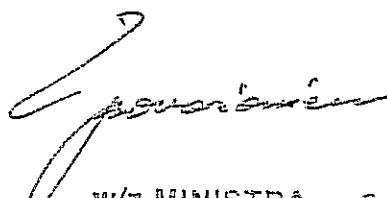
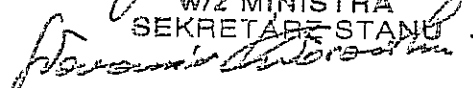
- wydzielanie zadań oświatowych z całokształtu zadań samorządowych i spostrzeganie ich jako zadań zleconych przez administrację centralną,
- sytuowanie wydatków na zadania oświatowe wyłącznie pod kątem wysokości części oświatowej subwencji ogólnej,
- sytuowanie części oświatowej subwencji ogólnej jako źródła finansowania poszczególnych i wybranych (lub wszystkich) zadań oświatowych.

W świetle obowiązujących i przytoczonych wyżej przepisów, jedynym punktem odniesienia w zakresie bilansowania środków na zadania własne (w tym zadania oświatowe) mogą być łączne dochody danego samorządu, a zatem również te, wynikające ze stosownego udziału w podatkach.

W ślad za powyższymi regulacjami i wzrostem gwarancji ustawowych w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w roku 2007 oraz w związku z nowymi zadaniami, w ustawie budżetowej na rok 2007 zwiększono część oświatową subwencji ogólnej do wysokości 28.204.949 tys. zł, tj.: w stosunku do roku 2006 o kwotę 1.423.991 tys. zł (5,32%).

Podsumowując należy stwierdzić, że powołując uprawnienie samorządu do działania na podstawie własnego budżetu i w imieniu własnym, ustawa zasadnicza wskazuje równocześnie uogólnione źródło pokrycia skutków finansowania zadań z tytułu realizacji przepisów ustaw, pozostawiając kluczowe decyzje organom stanowiącym. Z zasady tej nie można jednak wywodzić obowiązku dla władzy ustawodawczej i wykonawczej do powoływania odrębnych źródeł finansowania realizacji niektórych obszarów pozostających zadaniami własnymi samorządu (zadania oświatowe), a zwłaszcza odzwierciedlających wysokość ponoszonych w danym samorządzie wydatków. Co więcej obowiązujące rozwiązania prawne nie uzależniają realizacji zarówno własnych jak i „niewłasnych” zadań jednostek samorządu terytorialnego od możliwości jakie stwarzają ich własne lub „niewłasne” źródła dochodów. Wszelkie źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego muszą być (i są) wykorzystywane w celu zapewnienia realizacji wszystkich zadań. O konkretnych rozmiarach wykorzystywania dochodów dla realizacji konkretnych zadań decyduje samodzielnie samorząd terytorialny.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia uprzejmie proszę Pana Marszałka o ich przyjęcie.


w/z MINISTRA
SEKRETARZ STANU

Sławomir Kłosowski