



ZWIĄZEK NAUCZYCIELSTWA POLSKIEGO

ROK ZAŁOŻENIA 1905

ZARZĄD GŁÓWNY

00-389 Warszawa, ul. Smulikowskiego 6/8
tel. (22) 318 91 00, 318 92 17, fax (22) 318 92 19
www.znp.edu.pl e-mail: znp@znp.edu.pl

ZPE/022/89/KL/17

Warszawa, 28 listopada 2017 r.

Szanowna Pani

Anna Zalewska

Minister Edukacji Narodowej

Wzrostu Pw Minik

Sygn. DSWM.WA.350.168.2017.HR

Związek Nauczycielstwa Polskiego w odpowiedzi na pismo z dnia 09 listopada 2017 r. (doręczonego w dniu 10 listopada 2017 r.), przesyła opinię do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej *w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018.*

1. W projekcie budżetu na rok 2018 w zakresie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej zwiększono część oświatową subwencji ogólnej o 1.169.799 tys. zł (43.079,3 mln zł w stosunku do 41.909,9 mln zł w roku ubiegłym – co daje wzrost o 2,8% (w roku ubiegłym wzrost wynosił 1%).

Należy jednak zauważyć, że wzrost w wysokości 2,8% został osiągnięty poprzez likwidację rezerwy celowej nr 81 i zaliczenie jej wysokości do ogólnej kwoty subwencji oświatowej.

Pierwotnie bowiem – w projekcie ustawy budżetowej państwa na rok 2018 (wersja - sierpień 2017 r.) część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego została zaplanowana na rok 2018 w wysokości 41.932.752 tys. zł i miała być tylko o 0,1% wyższa od kwoty części oświatowej subwencji ogólnej określonej w ustawie budżetowej na rok 2017.

Jednocześnie w ww. projekcie (wersja - sierpień 2017 r.) w rezerwie celowej nr 81 znalazła się kwota 1.092.000.000 zł z przeznaczeniem na podwyższenie wynagrodzeń dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W informacji MEN o projekcie budżetu państwa na rok 2018 (wersja - październik 2017 r.) rezerwy celowej nr 81 już nie ma.

Z tego względu należy uznać, że rezerwa ta została zaliczona do ogólnej kwoty subwencji oświatowej, gdyż po zsumowaniu pierwotnej kwoty subwencji oświatowej (41.932.752 tys. zł) i kwoty rezerwy celowej nr 81 otrzymujemy w przybliżeniu kwotę subwencji oświatowej określonej w informacji MEN (43.024.752 tys. zł - stan na październik 2017 r.).

W związku z tym należy założyć, że prawdziwy wzrost subwencji oświatowej wynosi tyle, ile wskazywał projekt ustawy budżetowej z października 2017 r. – a więc 0,1%. Mamy więc do czynienia ze zdecydowanym zahamowaniem wzrostu subwencji oświatowej, a nawet jej faktycznym zmniejszeniem, biorąc pod uwagę zakładany w 2018 r. stopień inflacji w wysokości 2,3%.

Zdaniem ZNP wzrost subwencji oświatowej nie stanowi właściwego zabezpieczenia wydatków oświatowych w zadaniach wskazanych w treści § 1 ust. 2 projektu niniejszego rozporządzenia.

2. Należy zauważyć, że wśród zadań finansowanych z subwencji oświatowej nie została wymieniona kwestia finansowania nowej kategorii płatnych zajęć, które wcześniej zaliczane były do kategorii zajęć statutowych.

Z dniem 1 września 2017 r. został bowiem dodany ust. 2d do treści art. 42 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm.) – dalej KN, poprzez art. 4 pkt 8 lit. b ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe (Dz.U.2017.60).

Zgodnie z treścią art. 42 ust. 2d KN w ramach zajęć i czynności statutowych (art. 42 ust. 2 pkt 2 KN), nauczyciel nie prowadzi:

- zajęć świetlicowych oraz
- zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Należy przypomnieć, że katalog zajęć wykonywanych przez nauczyciela w ramach swojego czasu pracy, wskazany w treści art. 42 ust. 2 KN, obejmuje trzy kategorie zajęć i czynności:

- zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, prowadzone bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz (art. 42 ust. 2 pkt 1 KN),
- inne zajęcia i czynności wynikające z zadań statutowych szkoły, w tym zajęcia opiekuńcze i wychowawcze uwzględniające potrzeby i zainteresowania uczniów (art. 42 ust. 2 pkt 2 KN),
- zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym (art. 42 ust. 2 pkt 3 KN).

W związku z tym skoro wprowadzony do obrotu prawnego art. 42 ust. 2d KN wyłącza zajęcia świetlicowe oraz zajęcia z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej z kategorii zajęć i czynności statutowych (art. 42 ust. 2 pkt 2 KN), a jednocześnie – co oczywiste - zajęć tych nie może wykonywać w ramach zajęcia i czynności o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 KN), to zajęcia

światlicowe i z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej powinny być traktowane tak jak zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, prowadzone bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz – o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 1 KN.

Realizacja ww. zajęć odbywać się w ramach zatrudnienia – a więc w ramach obowiązkowego pensum zajęć, nie zaś zajęć statutowych. Opcjonalnie praca ta może być wykonywana w ramach godzin ponadwymiarowych – za dodatkowym wynagrodzeniem.

Tym samym finansowanie ww. zajęć jest zadaniem, które powinno zostać wymienione w treści § 1 ust. 2 projektu niniejszego rozporządzenia. Brak wykazania tego zadania wywołuje wątpliwości co do zabezpieczenia jego finansowania w środkach subwencyjnych.

Ponadto w związku z tym, że niektóre zajęcia wskazane w treści art. 42 ust. 2d KN wykonywane w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej wymagają zwiększonych nakładów pracy i logistycznych, należy rozważyć wprowadzenie dodatkowej wagi uwzględniającej te uwarunkowania.

3. Ministerstwo Edukacji Narodowej po raz kolejny wydaje rozporządzenie naruszające zasady prawidłowej legislacji.

Ministerstwo po raz kolejny nie dokonało przywrócenia regulacji dotyczących wskaźnika korygującego *Di*, jakie obowiązywały przed zmianami w 2014 r., i nadal konsekwentnie powiela błędy poprzednich rządów, mimo zastrzeżeń pisemnie podnoszonych przez ZNP w wielu wystąpieniach, a także w trakcie spotkań z Panią Minister.

Z tego względu ZNP ponownie wnosi o zmianę sposobu obliczania algorytmu podziału subwencji oświatowej tak, aby odzwierciedlał on delegację ustawową, określoną w treści art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1453 ze zm.) – dalej u.d.j.s.t.

Z treści art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. uzależnia podział części oświatowej subwencji ogólnej z uwzględnieniem typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz stopni awansu zawodowego nauczycieli.

Tymczasem wskaźnik korygujący *Di* w części dotyczącej płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia *W_{a,i}* w szkołach i placówkach dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego (pkt 2 ppkt 6 załącznika do rozporządzenia) został ustalony w wysokości 1 w sytuacji, gdy ogólna liczba etatów nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego wynosi 0.

Dotyczy to sytuacji, gdy jednostka samorządu terytorialnego wyzbyła się ustawowego obowiązku prowadzenia szkół samorządowych. Wskaźnik ten ma zabezpieczać wysokość subwencji oświatowej

dla ww. jednostki samorządu terytorialnego na dotychczasowym poziomie, mimo nie wykazania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego nauczycieli zatrudnionych w szkołach samorządowych.

Wyzbywanie się przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku prowadzenia szkół publicznych, na gruncie obowiązujących do 2014 r. przepisów dotyczących finansowania zadań oświatowych, wywoływało skutek w postaci drastycznego obniżenia wysokości subwencji oświatowej. Wiązało się to nawet z 80% obniżką kwoty subwencji oświatowej.

Dlatego też w 2014 r. do treści rozporządzenia o podziale części oświatowej subwencji ogólnej MEN wprowadził wskaźnik korygujący Di w wielkości 0,87. Wskaźnik ten miał zabezpieczać wysokość subwencji oświatowej na określonym poziomie, mimo niewykazania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego nauczycieli zatrudnionych w szkołach samorządowych (a więc zatrudnionych na podstawie ustawy Karta Nauczyciela).

W rozporządzeniu o podziale części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2015, resort edukacji wprowadził regulację stanowiącą rozwinięcie rozwiązania z roku 2014 - zwiększenie wskaźnika Wa_i/z 0,87 do 1.

W przedstawionym do zaopiniowania projekcie rozporządzenia na 2018 r. również przyjęto wskaźnik korygujący w tej samej wielkości, jaki obowiązywał w latach ubiegłych.

Z dokonanej przez MEN zmiany wskaźnika korygującego Di w części Wa_i dotyczącego płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia w szkołach samorządowych – wynika wniosek wstępny, że ustawodawca określając system oświaty publicznej nie przewidział możliwości całkowitego wyzbycia się obowiązku prowadzenia szkół publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, skoro nie określił adekwatnego sposobu wyliczania subwencji oświatowej w takim przypadku.

Do 2014 r. (czyli do chwili wprowadzenia wskaźnika Di o wielkości 0,87) dofinansowanie oświaty prywatnej zawsze uzależnione było od nakładów opartych o płacowy wskaźnik struktury zatrudnienia w szkołach samorządowych, uwzględniający m.in. ilość nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, zatrudnionych w szkołach samorządowych (wskaźniki Wsi , Wki , Wmi , Wd) oraz ich średnie wynagrodzenia (wskaźniki Pks , Pkk , Pkm , Pkd). Nowelizacja z 2014 r. zrywała z dotychczasową praktyką normatywną, zaś niniejsza nowelizacja jeszcze bardziej pogłębia ten proces.

Dodać należy, że z zakwestionowanej regulacji wynika, iż stanowi ona podstawę dla dokonania korzystniejszych wyliczeń subwencyjnych dla samorządów, które nie zatrudniają nauczycieli w szkołach samorządowych. Te samorzady mają zagwarantowaną stałą wysokość subwencji w zakresie w jakiej naliczana jest ona na podstawie struktury zatrudnienia nauczycieli. Natomiast samorzady, które prowadzą szkoły samorządowe i zatrudniają w nich nauczycieli, muszą dokonać szczegółowego wyliczenia wskaźnika korygującego Di w części Wa_i , uwzględniając ilość etatów na poszczególnych stopniach awansu zawodowego i wysokości średniego wynagrodzenia nauczycieli. Zatem w niektórych przypadkach samorzady terytorialne, które działają na podstawie prawa, wykonując swe ustawowe obowiązki, zostaną za to ukarane niższą subwencją oświatową.

Prowadzi to do zachwiania równych zasad ustalania wysokości środków subwencyjnych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, które realizują obowiązki ustawowe prowadzenia szkół samorządowych, a tych jednostek, które się tego zadania wyzbyły.

4. Wprowadzenie do treści rozporządzenia subwencyjnego wskaźnika *Di* w części dotyczącej płacowego wskaźnika zatrudnienia *Wa_i* zdaniem ZNP, wykracza poza kompetencję Ministra Edukacji Narodowej wskazaną w treści art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t.

Delegacja wskazana w treści art. 28 ust. 6 pkt 1 i 2 u.d.j.s.t. wyraźnie wskazuje, że sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej następuje z uwzględnieniem typów i rodzajów szkół prowadzonych przez te jednostki oraz stopni awansu zawodowego nauczycieli.

Wskaźnik *Di* w części dotyczącej płacowego wskaźnika zatrudnienia *Wa_i* w obecnym brzmieniu nie odnosi się do typów i rodzajów szkół prowadzonych przez te jednostki, ani do stopni awansu zawodowego nauczycieli w tych szkołach. Stanowi więc przekroczenie delegacji wskazanej w treści art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. – co stanowi poważną wadę legislacyjną.

Projekt rozporządzenia we wskazanej części dokonuje podziału subwencji oświatowej w oderwaniu od kryterium typu i rodzaju szkół prowadzonych przez te jednostki oraz stopni awansu zawodowego nauczycieli, a więc bez związku między treścią aktu wykonawczego a szczegółowym upoważnieniem, wskazanym w treści delegacji ustawowej. Stanowi przekroczenie delegacji ustawowej przewidzianej do wydania aktu wykonawczego.

5. Norma art. 92 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu tej delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń – obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Tym samym akt wykonawczy jest ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w delegacji ustawowej. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych.¹

Charakter rozporządzenia jest determinowany przez treść ustawowego upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być szczegółowe pod względem: podmiotowym - ma określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, przedmiotowym - ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania, oraz treściowym - ma określać wytyczne dotyczące treści aktu.²

Rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Tak określony charakter rozporządzenia determinuje i ogranicza jego treść przynajmniej w trzech płaszczyznach. Po pierwsze,

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120

w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Po drugie, upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Po trzecie, wydane na podstawie delegacji ustawowej przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny wynikać wyraźnie z treści dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Jeśli wymagania takie nie są spełnione, to przepisy podustawowe należy uznać za niekonstytucyjne.

Związek rozporządzenia z ustawą ma charakter kompetencyjny (wydanie na podstawie ustawy) i funkcjonalny (wydanie w celu wykonania ustawy). Niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji w zakresie wydania rozporządzenia. Akt ten nie może być sprzeczny z ustawą upoważniającą, z normami konstytucyjnymi oraz z wszelkimi obowiązującymi ustawami, w szczególności z tymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.³

Rozporządzenie nie może przekształcać ani modyfikować treści wskazanych ustawą.⁴ Naruszenie tych warunków może stwarzać podstawę do postawienia zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą.⁵ Nawet jeśli organ wykonawczy przekonany jest o celowości czy racjonalności zamieszczenia w rozporządzeniu pewnych postanowień, nie uprawnia go to do uzupełniania czy modyfikowania normy ustawowej.⁶

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego nie może uzupełniać tym aktem przesłanek realizowania normy prawnej zawartej w ustawie. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pojęcia niedookreślone w treści delegacji (np. „w szczególności”) nie mogą wprowadzać nowych (pozaustawowych) kryteriów, od których uzależnione jest nabycie prawa.⁷

W omawianej sprawie w zakresie zasad obliczania wskaźnika korygującego *Di* występuje bez wątpienia brak związku między treścią aktu wykonawczego a szczegółowym upoważnieniem treściowym, wskazanym w treści delegacji ustawowej art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. Zatem wprowadzenie do treści rozporządzenia wskaźnika korygującego *Di* w części dotyczącej płacowego wskaźnika zatrudnienia *Wa_i*, który nie uwzględnia powyższych zmiennych (tj. typów i rodzajów szkół prowadzonych przez te jednostki oraz struktury zatrudnienia nauczycieli szkół samorządowych), jest przekroczeniem delegacji ustawowej.

Wywoływać to musi uzasadnione wątpliwości, co do konstytucyjności wprowadzonej zmiany. Zgodnie bowiem z treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji RP delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia określa zakres spraw przekazanych do uregulowania, których organ upoważniony do wydania

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 2013 r. K 35/12

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2009 r., K 28/08

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 2001 r., U 1/01

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 1997 r., U 3/97

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09

⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11

rozporządzenia nie może przekroczyć. Wykluczone jest więc przejmowanie przez organ wydający rozporządzenie uprawnień ustawodawcy.⁸ W demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania.⁹

6. Związek Nauczycielstwa Polskiego od wielu lat nieustannie zwracał uwagę na konsekwencje bezczynności organów państwa w kwestii przekazywania wszystkich szkół samorządowych do prowadzenia podmiotom prywatnym. W swych wystąpieniach do MEN, żądaliśmy wydania jednoznacznej opinii o bezprawności przekazywania podmiotom prywatnym prowadzenia wszystkich szkół samorządowych, jak i podjęcia działań zapobiegawczych odnośnie zmiany prawa.

Niestety resort edukacji nie tylko takiej opinii nie wydał, ale nie podjął również działań w celu usunięcia bezprawnych – zdaniem ZNP – skutków decyzji organów prowadzących. Jednym z takich skutków było zlikwidowanie wszystkich samorządowych szkół w Gminie Hanna i w Gminie Leśniowice - z jednoczesnym uchyleniem stosowania Karty Nauczyciela.

Uznać ponadto należy, że resort oświaty, niezależnie od aktualnego rozdania parlamentarnego, prowadzi konsekwentną politykę wspierania bezprawnych działań samorządu terytorialnego, w sposób szczególny gratyfikując te samorzady, które wyzbyły się ustawowego obowiązku zakładania i prowadzenia szkół samorządowych.

Z poważaniem -

WICEPREZES
Zarządu Głównego ZNP
Krzysztof Baszczyński

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2002 r., P 7/00

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2001 r., P. 4/00