

MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ

DEPARTAMENT WSPÓŁPRACY Z SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

Warszawa, 27 lipca 2020 r.

DWST-WPZN.6001.326.2020.BA

Pan
Jacek Brygman
Wójt Gminy Cekcyn
Przewodniczący Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich
Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na wniosek Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich Województwa Kujawsko – Pomorskiego z 25 maja 2020 r., Nr 5/2020 w sprawie Samorządowej Tarczy Antykryzysowej, przekazany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów pismem Nr BPRM.31.9.71.2020(2)/KG, w kwestiach dotyczących oświaty i wychowania, Ministerstwo Edukacji Narodowej wyjaśnia, co następuje.

Wniosek: likwidacja artykułu 30a ustawy – Karta Nauczyciela oraz wprowadzenie zmian w obowiązkowym pensum nauczycieli w zależności od nauczanego przedmiotu.

Odniesienie MEN do wniosku: Z uwagi na szczególną sytuację związaną z czasowym ograniczeniem funkcjonowania jednostek systemu oświaty Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z przedstawicielami nauczycielskich związków zawodowych i jednostek samorządu terytorialnego podejmie analizę potrzeby i kierunków ew. zmian w zakresie art. 30a ww. ustawy.

Minister Edukacji Narodowej kontynuuje dialog z partnerami społecznymi na temat kierunków niezbędnych zmian przepisów określających pragmatykę zawodową oraz system wynagradzania nauczycieli. W tym celu wznowił prace Zespołu ds. statusu zawodowego pracowników oświaty, w których biorą udział

przedstawiciele reprezentatywnych związków zawodowych zrzeszających nauczycieli, przedstawiciele korporacji jednostek samorządu terytorialnego oraz strona rządowa. Zadaniem Zespołu jest wypracowanie rozwiązań systemowych w dziedzinie edukacji narodowej oraz zdefiniowanie długofalowej strategii polityki oświatowej w zakresie m.in. finansowania oświaty oraz czasu pracy i wynagradzania nauczycieli.

W związku z obecną sytuacją epidemiczną w kraju, posiedzenia Zespołu zostały czasowo wstrzymane i zostaną wznowione w najbliższym możliwym terminie.

Wniosek: podwyższenie liczebności oddziałów do 30 uczniów zarówno w szkołach jak i w przedszkolach.

Odniesienie MEN do wniosku: Obowiązująca maksymalna liczba dzieci w oddziale przedszkolnym i w klasie szkolnej¹ wynika nie tylko z konieczności stosowania się do zasad ochrony zdrowia i higieny pracy, ale także oczekiwań rodziców. Zarówno teoretycy, jak i praktycy nauk pedagogicznych uważają, że dalsze podwyższanie liczby dzieci w oddziale przedszkolnym będzie skutkowało obniżeniem jakości edukacji przedszkolnej, w tym także ograniczeniem możliwości zaspokojenia dzieciom potrzeby bezpieczeństwa i przynależności. Należy zauważyć, że obowiązująca w naszym kraju liczebność oddziału przedszkolnego jest jedną z najwyższych w Unii Europejskiej.

Trwająca obecnie pandemia COVID-19 wymusiła zmniejszenie liczby dzieci w grupach przedszkolnych, w celu zmniejszenia niebezpieczeństwa rozszerzania się zakażeń.

Biorąc pod uwagę obecną sytuację w kraju, a także przychylając się do wniosku Ministra Edukacji Narodowej, Główny Inspektor Sanitarny zwiększył limit miejsc w grupie przedszkolnej do 16. W uzasadnionych przypadkach za zgodą organu prowadzącego liczba ta może być zwiększona - nie więcej niż o 2.

Jednocześnie należy zapewnić przestrzeń do wypoczynku, zabawy i zajęć dla dzieci w sali nie mniejszą niż 3 m² na 1 dziecko i każdego opiekuna.

Zaktualizowane wytyczne² z dnia 4 czerwca br. dostępne są na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/edukacja/wytyczne-gis-mz-i-men>.

Z kolei ograniczenie liczebności uczniów w klasach I-III szkoły podstawowej ma służyć łagodnemu przejściu z edukacji przedszkolnej do edukacji szkolnej.

¹ Wynikająca z przepisów § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli – Dz. U. z 2019 r., poz. 502.

² Art. 8a ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 59, z późn. zm.).

Ponadto, przywracając obowiązujący wcześniej wiek rozpoczynania obowiązku szkolnego, uwzględniono także postulaty rodziców, by pierwsze lata nauki w szkole podstawowej odbywały się w warunkach zbliżonych do tych, z którymi dzieci miały do czynienia w wychowaniu przedszkolnym (choćby podczas realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego).

Wniosek: przeniesienie kosztów urlopów dla poratowania zdrowia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Odniesienie MEN do wniosku: Należy podkreślić, że urlop dla poratowania zdrowia jest uprawnieniem nauczycieli wynikającym z przepisu art. 73 ustawy – Karta Nauczyciela stanowiącej pragmatykę zawodową nauczycieli. Jednocześnie należy stwierdzić, że urlop dla poratowania zdrowia jest odmianą urlopu pracowniczego, przyznanym nauczycielom obok pozostałych uprawnień urlopowych, który najbardziej w swej konstrukcji i celu zbliżony jest do urlopu wypoczynkowego. Cele urlopu wypoczynkowego i urlopu dla poratowania zdrowia są w rzeczywistości zbieżne: regeneracja sił pracownika. Urlop ten nie jest równoznaczny ze zwolnieniem lekarskim od wykonywania pracy i mimo, że nie jest urlopem wypoczynkowym pozostaje jednak urlopem. Na temat charakteru prawnego urlopu dla poratowania zdrowia wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 lutego 2012 r. sygn. akt. III PZP 1.

Oprócz nauczycieli, prawo do urlopu dla poratowania zdrowia mają np. nauczyciele akademicki³.

System ubezpieczeń społecznych jest systemem powszechnym, gwarantującym jednakowy zakres świadczeń przy jednakowej składce. Nauczyciele składki na ubezpieczenia społeczne opłacają w takiej samej wysokości co inni pracownicy, tak więc wprowadzenie jakichkolwiek odstępstw na rzecz jednej wybranej grupy zawodowej, nie znajduje uzasadnienia. Tym bardziej, że nie jest to jedyna grupa pracownicza, która ma prawo do skorzystania z urlopu dla poratowania zdrowia.

Wniosek: przywrócenie kompetencji co do kształtowania sieci szkół do samorządów gminnych.

Odniesienie MEN do wniosku: Wprowadzenie wiążącej opinii kuratora oświaty w przypadku zamiaru likwidacji szkół było konieczne. Z obserwacji zmian

³ ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 85) art. 131.

w sieciach szkół w latach 2010 – 2015 wynikało, że niektóre samorządy likwidowały prowadzone przez siebie szkoły, jednocześnie:

- włączały do sieci szkół publiczne jednostki oświatowe prowadzone przez inne podmioty lub
- zgadzały się na funkcjonowanie niepublicznych szkół utworzonych w miejsce zlikwidowanych szkół samorządowych.

Działania takie skutkowały dla jednostek samorządu terytorialnego obniżeniem kosztów realizacji zadań oświatowych, głównie w związku ze sposobem zatrudniania nauczycieli w szkołach prowadzonych przez podmioty inne niż organy publiczne. Na zjawisko to zwracał uwagę zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Najwyższa Izba Kontroli (wyniki kontroli Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin).

Zwykle zaplanowana przez gminę lub powiat likwidacja szkoły jest uzasadniona. Kuratorzy w większości przypadków wydają zgodę na likwidację. W roku 2017 prawie 74% zamiarów likwidacji szkół dla dzieci i młodzieży otrzymało pozytywną opinię kuratora oświaty⁴. Z danych za kolejne lata wynika, że 84% likwidacji zaplanowanych na 31 sierpnia 2018 r. zostało pozytywnie zaopiniowanych przez kuratorów, zaś 72% - zaplanowanych na 31 sierpnia 2019 r.

W przypadku gdy kurator oświaty negatywnie zaopiniuje likwidację szkoły, jednostka samorządu terytorialnego ma narzędzia prawne i może odwołać się od takiej decyzji. Po pierwsze może wnieść zażalenie do Ministra Edukacji Narodowej, a po drugie – jeśli się nie zgadza z decyzją Ministra – może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wniosek: wprowadzenie możliwości łączenia bibliotek publicznych z bibliotekami szkolnymi.

Odniesienie MEN do wniosku: Prawo oświatowe⁵ szczegółowo określa kompetencje organu prowadzącego szkołę lub placówkę. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.

Jednocześnie, szkoła w zakresie realizacji zadań statutowych zapewnia uczniom możliwość korzystania z biblioteki⁶.

⁴ Odsetek pozytywnych opinii był jeszcze wyższy w przypadku zamiarów przekształcenia szkół (82% w roku 2017, 91% w roku 2018, zaś 92% w roku 2019)

⁵ art. 10 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe - Dz. U. z 2020 r. poz. 910.

⁶ zgodnie z art. 103 ust. 1 cyt. ustawy

Organizacja biblioteki uwzględnia w szczególności zadania w zakresie⁷:

- 1) gromadzenia i udostępniania podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych oraz innych materiałów bibliotecznych, zgodnie z art. 22aj ustawy o systemie oświaty;
- 2) tworzenia warunków do efektywnego posługiwania się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi;
- 3) rozbudzania i rozwijania indywidualnych zainteresowań uczniów oraz wyrabiania i pogłębiania u uczniów nawyku czytania i uczenia się;
- 4) organizowania różnorodnych działań rozwijających wrażliwość kulturową i społeczną uczniów, w tym w zakresie podtrzymywania tożsamości narodowej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym;
- 5) przeprowadzania inwentaryzacji księgozbioru biblioteki szkolnej, z uwzględnieniem przepisów wydanych na podstawie art. 27 ust. 6 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach.

Dodatkowo, w rozporządzeniu w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej⁸ wskazane zostało, że zadaniem szkoły podstawowej jest wprowadzenie uczniów w świat literatury, ugruntowanie ich zainteresowań czytelniczych oraz wyposażenie w kompetencje czytelnicze potrzebne do krytycznego odbioru utworów literackich i innych tekstów kultury. Szkoła podejmuje działania mające na celu rozbudzenie u uczniów zamiłowania do czytania oraz sprzyjające zwiększeniu ich czytelniczej aktywności. Kształtuje ona postawę dojrzałego i odpowiedzialnego czytelnika, przygotowanego do otwartego dialogu z dziełem literackim. W procesie kształcenia i wychowania wskazuje rolę biblioteki (szkolnej, publicznej, naukowej i innych) oraz zachęca do podejmowania indywidualnych prób twórczych.

Zatem przepisy prawa oświatowego dokładnie precyzują rolę i znaczenie biblioteki szkolnej w procesie dydaktycznym i wychowawczym.

Także ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁹ podkreśla wagę biblioteki szkolnej. Zgodnie z art. 22 ww. ustawy, biblioteki szkolne oraz biblioteki innych

⁷ zgodnie z art. 104 cyt. ustawy

⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 356, ze zm.),

⁹ Dz.U.2019. poz. 1479 t.j.

placówek systemu oświaty służą realizacji programów nauczania i wychowania, edukacji kulturalnej i informacyjnej dzieci i młodzieży oraz kształceniu i doskonaleniu nauczycieli. W tym celu w każdej szkole publicznej jest prowadzona biblioteka szkolna.

Ewentualne kwestie dotyczące opiniowania łączenia bibliotek publicznych z instytucją kultury niebędącą biblioteką leżą w gestii Krajowej Rady Bibliotecznej¹⁰ - działającej przy ministrze właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Ww. ustawa nie wskazuje możliwości łączenia bibliotek publicznych z bibliotekami szkolnymi.

Wniosek: naliczanie subwencji oświatowej dla gmin na poziomie zapewniającym minimum 100% pokrycia płac nauczycieli i osób administracji i obsługi szkół.

Odniesienie MEN do wniosku: Zadania oświatowe związane z prowadzeniem przez jednostki samorządu terytorialnego szkół i placówek oświatowych finansowane są z dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z dochodów samorządów terytorialnych jest część oświatowa subwencji ogólnej (obok dotacji celowych z budżetu państwa i dochodów własnych). Kwoty subwencji oświatowej nie można wprost odnosić do zadań oświatowych nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego. 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.

Ostateczny poziom wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań oświatowych jest konsekwencją podejmowanych przez te jednostki szeregu decyzji w zakresie systemu organizacji szkolnictwa w swojej jednostce, np. liczba szkół, liczba oddziałów w poszczególnych typach szkół oraz liczba uczniów w poszczególnych oddziałach, liczby (ale też struktury w podziale na stopnie awansu zawodowego) zatrudnionych w placówkach nauczycieli, regulaminów wynagradzania nauczycieli na terenie danej jednostki.

W myśl art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wszystkie zadania oświatowe są uwzględniane przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej. Ustawodawca wyłączył zadania związane z prowadzeniem placówek wychowania przedszkolnego oraz z dowożeniem uczniów z podziału subwencji oświatowej. Zadania te są finansowane

¹⁰ zgodnie z art. 7 pkt. 2 ust. 6 ww. Ustawy o bibliotekach

z dochodów własnych gmin, w tym przede wszystkim z udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Ponadto, zgodnie z przepisami ustawy Karta Nauczyciela (art. 30 ust. 10b) zwiększenie środków na poszczególne składniki wynagrodzenia dla nauczycieli ponad poziom określony w tej ustawie może odbywać się wyłącznie z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego lub ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Od 2019 r. wprowadzono rozwiązanie uzależniające wysokość subwencji oświatowej od wielkości oddziału, sprzyjające między innymi samorządom prowadzącym małe szkoły¹¹, głównie są to gminy wiejskie. Przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej wprowadzono mechanizm połączenia wskaźnika „zamożności” ustalanego na podstawie dochodów podatkowych i wskaźnika określającego wielkość szkoły dla dzieci i młodzieży. W 2019 r. oznaczało to, dodatkową kwotę ok. 0,2 tys. zł na ucznia w ostatnich 4 miesiącach roku. Rozwiązanie to jest kontynuowane w roku bieżącym. Na cały rok budżetowy 2020 określono wagę o wartości 0,1, co daje dodatkową kwotę na ucznia ok. 0,6 tys. zł. W roku 2020 samorządy otrzymają z powyższego tytułu dodatkową kwotę wynoszącą łącznie około 211 mln zł. Z czego 98,5% (208 mln zł) trafi do gmin, w tym 68% (143 mln zł) do gmin wiejskich.

Wniosek: wprowadzenie subwencjonowania przedszkoli dla dzieci od 3 roku życia.

Odniesienie MEN do wniosku: 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). Gminy powinny zaspokajać potrzeby swoich mieszkańców, także w zakresie edukacji¹².

Biorąc jednak pod uwagę znaczenie edukacji przedszkolnej, podjęto decyzję o wsparciu finansowym z budżetu państwa samorządów w realizacji ich zadania własnego, obowiązkowego, w formie dotacji celowej. Corocznie jest przekazywana tzw. dotacja przedszkolna na zwiększenie liczby miejsc i poprawę warunków wychowania przedszkolnego.

¹¹ Jest to kolejne rozwiązanie, od 2015 r. funkcjonuje w algorytmie waga dedykowana małym szkołom, która powoduje naliczenie większych środków w zależności od wielkości oddziału w szkole podstawowej (wielkość oddziału nie może przekraczać 12 uczniów w szkołach jednociągowych).

¹² Wynika to z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz.U. z 2020 r. poz. 713.

W 2018 r. wypłacono gminom z tego tytułu 1 353 802 tys. zł. W 2019 r. - 1 412 503 tys. zł. Na 2020 r. zaplanowano kwotę 1 500 000 tys. zł.¹³

Dodatkowo, od 1 stycznia 2017 r. jest wypłacana tzw. subwencja przedszkolna, naliczana na każde dziecko 6-letnie i starsze korzystające z wychowania przedszkolnego. Z tego tytułu, w 2018 r. naliczona została kwota 1 612 mln zł. W 2019 r. kwota ta wzrosła do 1 717,4 mln zł. Na 2020 r. zaplanowano 1 800 mln zł.

Należy zauważyć, że zarówno dotacja celowa, jak i subwencja przedszkolna naliczana jest na każde dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego, także w placówkach niepublicznych, niezależnie od czasu korzystania z przedszkola.

Wprowadzenie subwencjonowania wychowania przedszkolnego od 3 roku życia wymagałoby gruntownego przebudowania systemu subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego i jeszcze bardziej by je skomplikowało. Przykładowo, należałoby uwzględniać szczegółowe statystyki dotyczące poszczególnych placówek wychowania przedszkolnego, bowiem np. wydatki bieżące ponoszone na ucznia w oddziałach przedszkolnych są statystycznie niższe w porównaniu do wydatków ponoszonych na ucznia w przedszkolach.

Dodatkowo, konieczne byłoby zweryfikowanie dotychczasowych źródeł wsparcia finansowego gmin.

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.

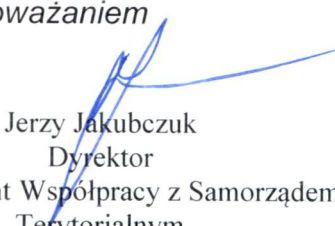
Od 1 stycznia 2017 r. wprowadzono w życie kolejne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji wychowania przedszkolnego, polegające na uwzględnieniu finansowania dzieci w wieku 6 lat i powyżej objętych

¹³ Na podstawie z art. 53 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych – Dz. U. z 2020 r., poz. 17 ze zm.

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.

Z poważaniem



Jerzy Jakubczuk
Dyrektor
Departament Współpracy z Samorządem
Terytorialnym

Do wiadomości:
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

