



Afiliant



# Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania



80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24, tel.(58)308 44 59, 308 42 78, 308 42 86, fax (58) 308 42 77  
[edukacja@solidarnosc.org.pl](mailto:edukacja@solidarnosc.org.pl)

[www.solidarnosc.org.pl/oswiata](http://www.solidarnosc.org.pl/oswiata)

Gdańsk, 30 czerwca 2017 r.

*L.dz. KSOiW/109/2017*

*Pani Anna Zalewska  
Minister Edukacji Narodowej  
Al. Szucha 25  
00-918 Warszawa*

## **Opinia Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” w sprawie konsultowanego projektu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych z dnia 30 maja 2017 r.**

Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”, po zapoznaniu się z projektem przedłożonej do zaopiniowania ustawy, odrzuca jej założenia. Niniejszy projekt miał w założeniu, zgodnie ze wstępnymi ustaleniami wypracowanymi podczas spotkań Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty i powołanej grupy roboczej do spraw finansowania oświaty, doprowadzić do modernizacji systemu finansowania zadań edukacyjnych. Podczas debat i negocjacji doszło do zbliżenia poglądów i stanowisk uzasadniających konieczność wdrożenia nowych, systemowych rozwiązań dotyczących finansowania edukacji, w tym szkół pochodzących ze sfery prywatnoprawnej. Tymczasem projekt w ogóle nie odnosi się do finansowania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, co ze względu na wielkość środków finansowych przeznaczonych na ten cel stanowi zdecydowany udział w wydatkowanych finansach publicznych. Projekt dokumentu podnosi jedynie problemy związane z zasadami finansowania szkół i placówek prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego (pomijając finansowanie świadczeń pomocy materialnej, programów rządowych, inne dotacje pochodzące z budżetu państwa czy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz rozliczenia finansowe pomiędzy jst). W stosunku do całości zadań oświatowych stanowią one, mimo wszystko, znikomą część wydatków na zadania oświatowe, stąd już sam tytuł projektu ustawy jest w przekonaniu KSOiW NSZZ „Solidarność” pewnym nadużyciem. Wynika to z faktu niewypełnienia do tej pory przez ministra właściwego do spraw oświaty delegacji zawartej w Ustawie z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, co nie pozwala odnieść się merytorycznie do planowanego finansowania zadań oświatowych, stanowiących dominującą wielkość środków finansowych na ten cel.

Jednak za pozytywną propozycję należy uznać próbę ustanowienia rozwiązań porządkujących i konsolidujących finansowanie placówek prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, powodujących, jak się wydaje, że dotacja na te zadania będzie obejmowała uczniów, którzy rzeczywiście korzystać będą z usług edukacyjnych, w tym dotowanie tylko jednego ucznia (próba wyeliminowania podwójnego lub wielokrotnego finansowania niektórych uczniów), będącego uczniem więcej

niż jednej placówki wychowania przedszkolnego lub szkoły dla dorosłych. Korzystne, z punktu widzenia finansów publicznych, wydaje się także dążenie do uzależnienia części dotacji dla szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, od zdanego egzaminu maturalnego lub potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie przez ucznia.

Zwiększenie kontroli nad finansami pochodzącymi z budżetu państwa poprzez doprecyzowanie przepisów regulujących przekazywanie dotowania na każdego ucznia szkoły placówki oświatowej w danym miesiącu w zależności od rzeczywistej liczby uczniów w danym miesiącu, również zasługuje na uznanie. Za dobre rozwiązanie postrzegamy obowiązek składania (w stosownym czasie) informacji do systemu informacji oświatowej, jak i informacji do jednostek informacji oświatowej.

Rozumiemy potrzebę opracowania jednolitego spójnego zbioru przepisów regulującego finansowanie zadań związanych oświatą, który byłby ujęty w jednym akcie prawnym. Dotychczasowe rozrzucenie przepisów w tej materii było nieczytelne i niewygodne. Za właściwe uznajemy, by przy tej okazji dokonać weryfikacji niektórych merytorycznych rozwiązań i zasad finansowania zadań edukacyjnych. Ale z przykrością zauważamy, że brak propozycji rozwiązań finansowania głównych zadań oświatowych stanowi zasadniczą i poważną wadę projektu. Przez ten fakt oceniamy, że system ten będzie niespójny.

Duże rozczarowanie KSOiW NSZZ „Solidarność” budzą propozycje finansowania, poprzez dotacje, poszczególnych rodzajów placówek oświatowych w oparciu o podstawowe kwoty dotacji, tj. kwoty wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie tychże placówek (właściwych ze względu na rodzaj). Kwoty wydatków bieżących w założeniu mają być pomniejszone o pewne wydatki i mogą być pod pewnymi warunkami powiększone o wskaźnik zwiększający. Rozczarowanie nasze związane jest z dalszym uprzywilejowaniem finansowym szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Zastosowanie zasady podstawowej kwoty dotacji jest w naszym przekonaniu dalszym preferowaniem tego typu placówek oświatowych prowadzonych przez podmioty osiągające z tego tytułu duże korzyści finansowe. Nadmierne finansowanie tych placówek wynika z zasady, że nie wykonują one wielu zadań oświatowych jak samorządowe szkoły i placówki oświatowe, co wydatnie wpływa na wzrost wydatków bieżących, a co za tym idzie podstawowej kwoty dotacji dla poszczególnych rodzajów szkół właściwych ze względu na rodzaj.

Dla przykładu wymienić należy stosowanie innych parametrów czasu pracy dydaktycznej i tych związanych z wynagrodzeniem nauczycieli uczących w tych placówkach. Już tylko te komponenty wydatnie zawyżają pojęcie „kwoty wydatków bieżących”, wpływając znacząco na podstawową kwotę dotacji. Próba ograniczenia wynagrodzenia osób fizycznych zatrudnionych w tego typu placówkach do trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia w III kwartale roku bazowego nie powinna mieć miejsca, o czym poniżej. W dotowanych placówkach nie stosuje się innych składników wynagrodzenia, które mają wpływ na zawyżanie w tym wypadku wydatków bieżących: wysługa lat, specjalny fundusz nagród, nagrody jubileuszowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne, inne (niższe) odprawy emerytalno – rentowe pracowników, dodatków za trudne i uciążliwe warunki pracy, inny wymiar urlopów wypoczynkowych i inne (niekorzystne) zasady wynagradzania w czasie ich trwania, brak wielu świadczeń pracy i zasad ich przyznawania jak: fundusz dokształcania i doskonalenia zawodowego, itp. A wszystko to ma miejsce przy obowiązku legitymowania się przez

nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego tymi samymi kwalifikacjami jak nauczyciele szkół samorządowych. Na wysokość wydatków bieżących (a w konsekwencji na wysokość dotacji) mają wpływ także środki finansowe, jakie samorządy ponoszą na dowóz uczniów, środki własne na pomoc materialną czy, jeszcze obowiązującą, pomoc zdrowotną dla nauczycieli. Dla przypomnienia podajemy, że kwestie te były poruszone przez przedstawicieli KSOiW NSZZ "Solidarność" podczas obrad Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty, a szczególnie podczas prac w ramach Zespołu, grupy roboczej do spraw finansowania oświaty. Próby utrzymania takiego systemu naliczania dotacji dla szkół i placówek prowadzonych przez podmioty niesamorządowe prowadzi do wniosków, że rząd RP odstąpił od umowy społecznej określonej w swoim programie wyborczym w tym zakresie. Już pobieżna lektura tego fragmentu opinii pozwala wysnuć wniosek, że dotacje dla tych placówek są ok. 50 % zawyżone.

Dlatego też z tych powodów w przedstawionej propozycji nie do przyjęcia jest przez KSOiW NSZZ „Solidarność” wysokość dotacji w oparciu o równorzędne kwoty określone w części oświatowej subwencji ogólnej czy o dotację podstawową. Każdorazowa zmiana realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań oświatowych, które nie będą podejmowane przez podmioty prowadzące szkoły i placówki oświatowe, a które pochodzą ze sfery prywatnoprawnej, a co za tym idzie rosnąca kwota wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy, będzie dodatkowo zwiększała dysproporcje związane z finansowaniem placówek samorządowych i niesamorządowych. Przeszacowanie kosztów, jakie ponoszą jednostki samorządu terytorialnego w związku z nadmiernym dotowaniem szkół i placówek, powoduje, że ich częścią obarczani są pracownicy edukacji. Wówczas samorządy szukają oszczędności na najniższych ogniwach wydatków edukacyjnych – pracownikach oświaty. Dlatego KSOiW NSZZ "Solidarność" od wielu lat dopomina się o wycenę obligatoryjnych i fakultatywnych usług pedagogicznych (również w szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego), co wiąże się z określeniem standardów w edukacji.

Zbyt wysoka dotacja dla szkół i placówek oświatowych poszczególnych rodzajów prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego prowadzi do uzyskiwania dużych zysków przez te podmioty. Organami prowadzącymi tych placówek są na ogół stowarzyszenia, fundacje itp., nierzadko prowadzące działalność gospodarczą. Dlatego uważamy, że możliwe jest obejście ograniczenia zawartego w art. 37 ust. 1 pkt 1 lit.a, dotyczącego wynagrodzenia osób fizycznych zatrudnionych w tego typu placówkach w wysokości kwoty nieprzekraczającej trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w III kwartale roku bazowego (obecnie 12165,12 zł.). I zapewne zasada ta nie dotyczy pracowników tych placówek (nauczycieli i pracowników obsługi), bo ich uposażenia oscylują w granicach płacy minimalnej. Zyski z prowadzenia placówek przenoszone są do gospodarczych podmiotów prowadzących i dopiero tam stanowią źródło podziału tego zysku pochodzącego z nieoszacowanej oświaty. Ponadto podmioty prowadzące prywatnoprawne placówki oświatowe (prócz uprzywilejowanej dotacji na swoją działalność) mogą ubiegać się o różne dotacje również pochodzące ze środków publicznych, w tym z budżetu państwa, z czego skrzętnie korzystają. Jako podmioty gospodarcze składają np. wnioski o różne dotacje do urzędów pracy.

Ponadto uważamy, że projekt zakłada zbyt skomplikowaną zasadę wyznaczania najbliższej jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej taki rodzaj szkoły, zwłaszcza wśród samorządów oddalonych od samorządu dotującego (na terenie województwa, a nawet kraju). Taka forma może okazać się kłopotliwa, dlatego kolejny raz zwracamy uwagę, że łatwiejsze i bardziej czytelne byłoby określenie standardów obejmujących usługi edukacyjne wraz z ich wyceną, które posłużyłyby naliczeniu kwot dotacji na dany rodzaj szkoły.

Absolutnie nie do przyjęcia jest propozycja zmian w zakresie awansu zawodowego nauczycieli. Przedłożoną propozycję postrzegamy jako próbę wprowadzenia oszczędności na wynagrodzeniach nauczycieli. Projekt wydłużenia standardowej ścieżki awansu zawodowego nauczycieli z 10 lat do lat 15 spowoduje, że nauczyciele realizujący awans zawodowy w wydłużonym do 15 lat cyklu stracą na wynagrodzeniach w tym czasie. Dlatego zapewnienia ministra edukacji narodowej o tworzeniu motywacyjnego charakteru wynagradzania nauczycieli w powiązaniu z systemem oceniania i awansu zawodowego uznajemy za działania, które mają na celu wygenerowanie oszczędności na płacach nauczycieli i być może w nieokreślonej przyszłości część z tych środków wróci do nauczycieli w formie podwyżki płac. KSOiW NSZZ "Solidarność" nigdy nie wyrazi zgody na takie rozwiązanie. Podczas prac w ramach Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty warunkowo rozważaliśmy ewentualność wydłużenia ścieżki awansu zawodowego nauczycieli o dwa lata z zastrzeżeniem finansowej rekompensaty z tego tytułu. Dlatego raz jeszcze przestrzegamy przed wprowadzeniem niekorzystnej zmiany warunków wynagradzania nauczycieli. Ponadto w dalszym ciągu konsekwentnie domagamy się rozpoczęcia wspólnych prac nad nowym systemem wynagradzania nauczycieli. Powinien on zakładać automatyczne wyznaczanie wysokości uposażeń tej grupy zawodowej w oparciu o obiektywny wskaźnik makroekonomiczny – przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej.

**W zakresie zmian do Karty Nauczyciela przewidzianych w projekcie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania przedkłada poniższe uwagi i zastrzeżenia.**

Spośród wielu zmian w zakresie oceny pracy nauczycieli proponujemy zmniejszenie liczby organów, na wniosek których dyrektor szkoły według projektowanego art. 6a ust. 1b obowiązany jest dokonać oceny pracy nauczyciela przez wyłączenie z nich rady szkoły i rady rodziców. Organy te nie powinny mieć prawa wnioskowania o ocenę pracy nauczyciela, natomiast powinny mieć możliwość wystąpienia do dyrektora szkoły z wnioskiem, aby on dokonał takiej oceny. Dotychczasowe, jak i proponowane postanowienia w tym zakresie, nie sprawdziły się. Rady szkoły lub rady rodziców jako całość rzadko występowały o dokonanie oceny pracy nauczyciela, natomiast niekiedy kilkoro rodziców, podszywających się pod radę szkoły albo radę rodziców występuje o dokonanie takich ocen, np. z subiektywnym przekonaniem o niesłusznym lub niesprawiedliwym zakwalifikowaniu ich dzieci, co wiązało się z obowiązkiem wszczęcia procedury oceniania nauczyciela przez dyrektora szkoły, bez możliwości wstępnego rozeznania, czy rzeczywiście taka potrzeba występuje.

Zdecydowanie występujemy przeciwko nadmiernemu mnożeniu rodzajów ocen pracy nauczyciela i wnosimy o wykreślenie w projektowanym ust. 4 pkt 4 do art. 6a KN oceny niezadowolającej. Z tych samych przyczyn wnosimy o wykreślenie dodanego w art. 23 ust. 4 punktu 3 w brzmieniu: „3) w razie uzyskania niezadowolającej oceny pracy dokonanej w trybie i na zasadach określonych w art. 6a z końcem tego miesiąca, w którym upływa trzymiesięczne

wypowiedzenie” oraz o wykreślenie powtórnego tego przepisu w art. 27 ust. 3 w odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Dotychczasowe przepisy Karty Nauczyciela zawierają wystarczające postanowienia co do rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem w razie wystawienia mu negatywnej oceny pracy, które mają miejsca w art. 23 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 pkt 5 KN w odniesieniu do nauczyciela zatrudnionego na podstawie mianowania oraz w art. 27 ust. 3 KN w stosunku do nauczyciela zatrudnionego na podstawie umowy o pracę. Jeszcze raz powtórzenie tych samych zasad z tytułu wystawienia nauczycielowi niezadowolającej oceny pracy byłoby niepotrzebne, a nawet bezsensowne.

Sprzeciwiamy się projektowanemu dodaniu w art. 6a KN ust. 14-16 w zakresie ustalania przez dyrektora szkoły regulaminu dokonywania oceny pracy nauczycieli, po zasięgnięciu opinii wymienionych tam organów, w tym pozytywnej opinii organu nadzoru pedagogicznego, który miałby zawierać szczegółowe kryteria i tryb dokonywania tej oceny. Takie same zastrzeżenia składamy odnośnie regulaminu dokonywania oceny pracy dyrektora szkoły i to zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku bez udziału i opinii reprezentującej nauczyciela i dyrektora szkoły organizacji związkowej, która powinna uczestniczyć w tych czynnościach.

Uważamy, że szczegółowe kryteria i tryb dokonywania oceny pracy nauczycieli, w tym dyrektorów szkoły, które mogą prowadzić do daleko idących konsekwencji, w tym do zwolnienia z pracy i niemożności innego zatrudnienia, przy takiej formie rozwiązania stosunku pracy nie mogą być ustalane na szczeblu szkoły, a nawet organu nadzoru pedagogicznego, które – jak wiadomo – w bardzo wielu przypadkach podobnego rodzaju akty organizacyjno-prawne przygotowują w sposób nieudolny i nieprofesjonalny. Dlatego oceny pracy nauczycieli wszystkich szkół i placówek powinny być porównywalne w oparciu o zasady i kryteria oceny ustalane w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym, o którym mowa w art. 6a ust. 12 KN w brzmieniu projektowanym w opiniowanej ustawie.

Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” pozytywnie ocenia uregulowanie w art. 42 ust. 2 pkt 2 KN czasu pracy pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz nauczycieli wspomagających – przez dodanie w tym artykule i ustępie wykazu tych stanowisk: poz. 12 i 13, o co występowaliśmy od wielu lat. W tym temacie wnioskujemy o ustalenie standardów zatrudnienia ww. nauczycieli. Nie została jednak nadal uregulowana sprawa likwidacji godzin karcianych przez doprecyzowanie w art. 42 ust. 2 pkt 2, o co występowaliśmy wielokrotnie i nie otrzymaliśmy zadowolającej odpowiedzi. Od załatwienia tej sprawy nie możemy odstępować i domagamy się jej uregulowania.

Wnosimy o uzupełnienie art. 66 ust. 1 KN w brzmieniu proponowanym w projekcie opiniowanej ustawy przez dodanie w nim postanowienia, że w razie przekroczenia okresu 7 dni w czasie urlopu wypoczynkowego nauczyciela zatrudnionego w szkole lub placówce feryjnej na wykonywanie czynności określonych w art. 64 ust. 2 pkt 1-3 KN – nauczycielowi przysługuje urlop uzupełniający w ciągu roku szkolnego. Postulat ten jest podyktowany nagminnym nadużywaniem powyższych przepisów przez dyrektorów szkół, którzy bardzo często zmuszają nauczycieli do wykonywania czynności związanych zwłaszcza z rekrutacją i

naborem uczniów na nowy rok szkolny w wymiarze przekraczającym 7 dni w czasie ferii letnich i tym samym skracają urlop wypoczynkowy nauczycielom.

Stanowczo sprzeciwiamy się uchynieniu art. 72 KN i zniesieniu funduszu zdrowotnego dla nauczycieli i żądamy pozostawienia tego świadczenia oraz ustalenia wysokości minimalnego odpisu na ten fundusz w wysokości 0,3 % funduszu płac.

Nie zgadzamy się na ograniczenie przyczyn udzielania nauczycielom urlopu dla poratowania zdrowia, przewidzianych w projektowanym art. 73 ust. 1 pkt 1 i 2 KN, zawężonych do leczenia choroby zagrażającej wystąpieniem choroby zawodowej lub choroby, w której powstaniu czynniki środowiska pracy lub sposób wykonywania pracy odgrywają istotną rolę. Oprócz przyczyn zamieszczonych w tym przepisie, nauczyciele będą musieli korzystać z urlopu dla poratowania zdrowia także z powodu innych ciężkich lub przewlekłych chorób, jak choroby nowotworowe czy kardiologiczne, a także na leczenie pooperacyjne lub rehabilitacyjne. Ograniczenie przewidziane w projektowanym przepisie będzie przyczyniało się do niekończących się sporów i nieporozumień oraz do stosowania praktyki niezgodnej z celem i przeznaczeniem urlopu dla poratowania zdrowia.

Biorąc pod uwagę powyższe, Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” zgłasza gotowość do dalszych, szczegółowych prac dotyczących finansowania zadań oświatowych oraz ustawy Karta Nauczyciela.

*Z poważaniem*

*Przewodniczący  
KSNiO NSZZ „Solidarność”*

  
*Ryszard Proksa*