



**CAŁOŚCIOWA OPINIA**  
**do projektu ustawy „o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją**  
**ustawy budżetowej”**

dla obszaru tematycznego OŚWIATA w ramach projektu pt.” Konstruktywny dialog III –  
wzmocnienie potencjału instytucjonalnego NSZZ „Solidarność” w ramach Programu  
Operacyjnego Kapitał Ludzki Priorytet V Poddziałanie 5.5.2 współfinansowanego ze środków  
EFS.

**Autor: Lech Sprawka- ekspert zewnętrzny**

**Lublin, wrzesień 2014**

CZŁOWIEK - najlepsza inwestycja

Projekt POKL 05.05.02-00-243/13

„Konstruktywny dialog III - wzmocnienie potencjału instytucjonalnego NSZZ „Solidarność”





## **SPIS TREŚCI:**

**I. Podstawowe tezy opinii całościowej do projektu ustawy „o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej” dla obszaru tematycznego OŚWIATA.**

**II. Wyciąg z projektu ustawy „o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej” dla obszaru tematycznego OŚWIATA.**

**III. Uzasadnienie.**



## **I. Podstawowe tezy opinii całościowej do projektu ustawy „o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej” dla obszaru tematycznego OŚWIATA.**

### **Całościowa opinia do projektu ustawy „o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej” dla obszaru tematycznego OŚWIATA. - negatywna.**

- 1) nieuzasadnione zamrożenie czwarty rok z rządu poziomu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych pracowników niepedagogicznych szkół i placówek oświatowych oraz emerytów i rencistów tej grupy zawodowej- art.1,
- 2) nieuzasadnione zamrożenie trzeci rok z rządu poziomu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nauczycieli- art. 13,
- 3) nieuzasadnione, trzeci rok z rządu, dopuszczenie ograniczenia wydatków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w budżetach organów prowadzących – art. 12 pkt 1,
- 4) nieuzasadnione, trzeci rok z rządu, dopuszczenie ograniczenia wydatków na wspieranie na obszarze województwa doskonalenia zawodowego nauczycieli w budżetach wojewodów – art. 12 pkt 2,
- 5) nieuzasadnione, trzeci rok z rządu, dopuszczenie ograniczenia wydatków na realizację ogólnokrajowych zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania– art. 12 pkt 3,
- 6) wadliwa prawnie konstrukcja art. 32, uniemożliwiająca realizację intencji regulacji w przypadku szkół masowych i szkół z oddziałami integracyjnymi- art. 32.



## **II. Wyciąg z projektu ustawy „o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej” dla obszaru tematycznego OŚWIATA.**

### **- z treści projektu ustawy:**

„**Art.1.** W ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 592, z późn.zm) po art. 5c dodaje się art. 5d w brzmieniu:

"Art. 5d. W 2015 r. przez przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 5 ust. 2, należy rozumieć przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2010 r. ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 5 ust. 7."

.....  
**Art.12.** W roku 2015 środki, o których mowa:

- 1) w art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.), przeznaczone na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, wyodrębnia się w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości do 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jednak nie mniej niż 0,5% tych środków;
- 2) w art. 70a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, przeznaczone na wspieranie na obszarze województwa doskonalenia zawodowego nauczycieli wyodrębnia się w budżetach wojewodów w łącznej wysokości do 5000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty ustalanego w oparciu o kwotę bazową, o której mowa w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, obowiązującą w dniu 1 stycznia 2012 r.;
- 3) w art. 70a ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, przeznaczone na realizację ogólnokrajowych zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli wyodrębnia się w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w łącznej wysokości do 5000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty ustalanego w oparciu o kwotę bazową, o której mowa w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, obowiązującą w dniu 1 stycznia 2012 r.



**Art.13.** W roku 2015 do ustalania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, stosuje się kwotę bazową obowiązującą w dniu 1 stycznia 2012 r.

.....  
**Art. 32.** W roku 2015 na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży jednostka samorządu terytorialnego przeznacza środki w wysokości nie niższej niż wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115), w zakresie tych zadań.

- z treści uzasadnienia:

**„Zmiany związane ze świadczeniami oraz wynagrodzeniami w sektorze finansów publicznych ( art. 1, art. 3-4, art. 6, art. 15-22, art. 26-27).**

W projekcie ustawy proponuje się:

.....  
3) „zamrożenie” na poziomie obowiązującym w roku 2014 funduszu świadczeń socjalnych. W przypadku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych podstawą będzie kwota w wysokości 2.917,14 zł. (art. 1, art. 26 i art. 27 projektu ustawy).

.....  
**Zmiany związane ze świadczeniami dla nauczycieli oraz pracowników uczelni publicznych (art. 12-14)**

Zgodnie z postanowieniami art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191) w budżetach organów prowadzących szkoły, w budżetach wojewodów oraz w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania wyodrębnia się środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli, i tak odpowiednio:

1) w budżecie organów prowadzących szkoły – 1% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli,





Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

- 2) budżetach wojewodów – 5000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty, z przeznaczeniem na wspieranie na obszarze województwa doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- 3) w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – 5000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty na realizację ogólnokrajowych zadań w tym obszarze.

Z doświadczeń ostatnich kilku lat wynika, że środki planowane na ten cel, szczególnie w budżetach wojewodów oraz w budżecie Ministra Edukacji Narodowej, były niewykorzystywane, a w przypadku wojewodów planowane w niższych wysokościach niż wynika to z obowiązujących przepisów. Praktyka ta była skutkiem tego, że na doskonalenie zawodowe nauczycieli dysponenci pozyskują środki unijne i te w pierwszej kolejności wydatkują. W szczególności w budżetach wojewodów faktyczne wykonane wydatki na doskonalenie były dwukrotnie niższe niż wynikające z obowiązujących przepisów.

W związku z powyższym proponuje się, aby w roku 2015, analogicznie jak w roku 2014, wprowadzić przepis (art. 12 projektu ustawy), który umożliwi elastyczne planowanie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli. Określenie maksymalnej wysokości rocznych środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli, w odniesieniu do poziomu dotychczasowych sztywnych kwot, pozwoli na urealnienie planowania środków na ten cel.

Wprowadzenie powyższej zmiany nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Powstałe w wyniku zaplanowania niższej kwoty na doskonalenie zawodowe nauczycieli oszczędności w budżetach organów prowadzących szkoły, w budżetach wojewodów oraz w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania będą mogły być racjonalnie wykorzystane na inne potrzeby w zakresie oświaty.

Z kolei zgodnie z postanowieniami art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela corocznie dokonuje się odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli w wysokości ustalonej jako iloczyn planowanej liczby nauczycieli w przeliczeniu na pełny wymiar zajęć i 110% kwoty bazowej stanowiącej podstawę wyliczania średnich wynagrodzeń nauczycieli w dniu 1 stycznia danego roku.





Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

W związku z powyższym proponuje się (art. 13 projektu ustawy), aby w roku 2015, analogicznie jak w roku 2014, wprowadzić przepis, iż odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli dokonywany jest w oparciu o kwotę bazową z dnia 1 stycznia 2012 r.

Obecna sytuacja finansów publicznych uzasadnia zastosowanie rozwiązania polegającego na „zamrożeniu” wysokości odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

.....

**Zmiany związane z finansowaniem w roku 2015 zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży ( art. 32).**

W art. 32 projektu ustawy proponuje się wprowadzenie przepisu nakładającego na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przeznaczenia środków z części oświatowej subwencji ogólnej na zadania związane ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży, w wysokości nie niższej niż wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ( Dz. U. z 2014 r. poz.1115), w zakresie tych zadań. Proponowane rozwiązania są wynikiem uwag zgłaszanych w trakcie obrad komisji sejmowych przez opiekunów osób (dzieci) niepełnosprawnych.

Projektowane rozwiązania nie powodują dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na fakt, że proponowane zmiany dotyczą wyłącznie kwestii wydatkowania otrzymanych w ramach części oświatowej subwencji ogólnej środków na realizację zadania związanego ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży, nie wpłyną one na wysokość planowanej w ustawie budżetowej na rok 2015 kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.”







### **III. Uzasadnienie.**

Wszystkie art. projektu ustawy dotyczące oświaty należy krytycznie ocenić.

Wpływają negatywnie na sytuację materialną: nauczycieli, pracowników niepedagogicznych, emerytów i rencistów. Negatywnie wpływają na system doskonalenia nauczycieli, a tym samym na jakość procesu kształcenia i wychowania.

Uszczegółowiona charakterystyka poszczególnych tez:

Ad.1.

#### **1)nieuzasadnione zamrożenie czwarty rok z rzędu poziomu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych pracowników niepedagogicznych szkół i placówek oświatowych oraz emerytów i rencistów tej grupy zawodowej- art.1,**

Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w szkołach i placówkach oświatowych jest między innymi wsparciem materialnym dla pracowników oraz emerytów i rencistów w różnych formach pomocy socjalnej. Wielu pracowników zatrudnionych jest wg stawek minimalnego wynagrodzenia. W bardzo trudnej sytuacji materialnej są emeryci i renciści, którzy byli pracownikami niepedagogicznymi. Z powyższych powodów, brak od 4 lat wzrostu podstawy odpisu na fundusz, mimo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, zasługuje na bardzo krytyczną ocenę.

Ad. 2.

#### **2) nieuzasadnione zamrożenie trzeci rok z rzędu poziomu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nauczycieli- art. 13,**

W obliczu braku podwyżek wynagrodzeń nauczycieli 3 rok z rzędu, niezrozumiałym jest nieprzyjęcie kwoty bazowej z 1 stycznia 2013 r.(ostatnia podwyżka wynagrodzeń była w 2012 r.) jako podstawy odpisu zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli.





Ad. 3, 4 i 5.

**3) nieuzasadnione, trzeci rok z rządu, dopuszczenie ograniczenia wydatków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w budżetach organów prowadzących – art. 12 pkt 1,**

**4) nieuzasadnione, trzeci rok z rządu, dopuszczenie ograniczenia wydatków na wspieranie na obszarze województwa doskonalenia zawodowego nauczycieli w budżetach wojewodów – art. 12 pkt 2,**

**5) nieuzasadnione, trzeci rok z rządu, dopuszczenie ograniczenia wydatków na realizację ogólnokrajowych zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – art. 12 pkt 3,**

W związku z drastycznym niedoszacowaniem części oświatowej subwencji ogólnej duża część samorządów, od 3 lat wykorzystuje ograniczenie wynikające z art. 12 pkt 1. Odbywa się to ze szkodą w realizacji doskonalenia nauczycieli, ze szczególnym podkreśleniem organizacji doradztwa metodycznego. Nieliczne samorządy zapewniają realizację tego zadania. Sprzyja temu brak pomysłu MEN na odbudowę systemu doradztwa metodycznego. Dlatego przedłużanie możliwości ograniczenia wielkości nakładów na szeroko rozumiane doskonalenie nauczycieli na poziomie organu prowadzącego jest niedopuszczalne i jest działaniem przeciwko podnoszeniu jakości kształcenia.

Nie do zaakceptowania jest również regulacja zawarta w art.12 pkt 2 i 3.

Gdyby realizowane były zapisy art.70a ustawy Karta Nauczyciela to od 3 lat w budżetach wojewodów i w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, rocznie byłyby kwota 13 587 950 zł. Tymczasem dla przykładu w budżetach wojewodów w ostatnich latach było: 2011-5 934 000 zł, 2012-6 010 000 zł, 2013- 6 664 000 zł, 2014- 7 882 000 zł, a projekcie na 2015- 7 804 000 zł. Sytuacja powyższa jest dowodem na bezczynność kuratorów oświaty i MEN w zakresie realizacji zadań z zakresu doskonalenia nauczycieli określonych w ustawie o systemie oświaty- art. 31 ust.1 pkt 6c, 9 i art.35 ust. 1 i 2.

Potrzeby są bardzo duże. Pilne jest doskonalenie przedmiotowe nauczycieli przedmiotów ścisłych ( szczególnie matematyki), przedmiotów zawodowych i edukacji wczesnoszkolnej.





Dlatego nie można zgodzić się na kontynuowanie ograniczeń zapisów ustawy Karta Nauczyciela.

Ad. 6.

**6) wadliwa prawnie konstrukcja art. 32, uniemożliwiająca realizację intencji regulacji w przypadku szkół masowych i szkół z oddziałami integracyjnymi- art. 32.**

Zapisy art.32 w intencji są bardzo szlachetne. Podkreślają troskę o przeznaczenie odpowiednich środków na zaspokojenie specjalnych potrzeb edukacyjnych, wynikających z niepełnosprawności. Jednak przyjęta metoda jest całkowicie błędna. Gdyby do problemu podejść poważnie, to należałoby:

- 1) precyzyjnie określić standardy zaspokojenia tych potrzeb,
- 2) dokładnie oszacować ich koszt,
- 3) wybrać odpowiednią ścieżkę ich finansowania, najlepiej w formie dotacji.

Obecny system nie spełnia warunków określonych w pkt 1 i 2, a ponadto drastycznie niedoszacowana jest część oświatowa subwencji ogólnej, w szczególności w stosunku do zadań realizowanych przez gminy. Powyższe problemy szczególnie dotyczą szkół masowych i szkół z oddziałami integracyjnymi, do których uczęszczają uczniowie niepełnosprawni. Zaproponowany natomiast zapis jest sprzeczny z ustawami o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa oraz ustawą o finansach publicznych i ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wymóg przeznaczenia określonych kwot na ściśle określone zadanie może dotyczyć jedynie dotacji celowej, a nie subwencji. Gdyby nawet pominąć tę sprzeczność ze względu na ważny interes społeczny, to pojawia się inny problem. Zapis jest łatwy do zrealizowania w szkołach i placówkach specjalnych, ponieważ wydatki księgowane są w odpowiednich, jednoznacznych rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Natomiast w przypadku szkół masowych i szkół z oddziałami integracyjnymi wydatki związane z kształceniem niepełnosprawnych nie są odrębnie ewidencjonowane. Dlatego niemożliwe jest określenie poziomu finansowania tych specjalnych zadań. Spowoduje to liczne konflikty między organami prowadzącymi a rodzicami lub opiekunami dzieci niepełnosprawnych.

Dlatego, zamiast przyjmować złe rozwiązania prawne w ustawie okołobudżetowej, należy zmodernizować system organizacji kształcenia dzieci niepełnosprawnych.

