

FINANSOWANIE ZADAŃ OŚWIATOWYCH

Komentarz

redakcja naukowa Mateusz Pilich

Artur Olszewski, Daria Pietrzykowska
Mateusz Pilich, Grzegorz Pochopień
Dawid Sześciło, Krzysztof Tusiński

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

FINANSOWANIE ZADAŃ OŚWIATOWYCH

Komentarz

redakcja naukowa Mateusz Pilich

Artur Olszewski, Daria Pietrzykowska
Mateusz Pilich, Grzegorz Pochopień
Dawid Sześciło, Krzysztof Tusiński

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 15 stycznia 2020 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Małgorzata Masłowska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie
Fotoedytor

Komentarz do poszczególnych artykułów napisali:

Artur Olszewski: art. 47–48, 50–51, 123–142

Mateusz Pilich: art. 3, 5–6, 49, 54, 70–73, 89–93, 97–98, 111, 117, 121–122, 143–144

Dawid Sześciło: art. 1, 4, 22, 52, 102–107

Krzysztof Tusiński: art. 2, 9, 33–34, 36, 39–42, 74–75, 145, 147

Daria Pietrzykowska, Grzegorz Pochopień, Krzysztof Tusiński: art. 7–8, 11, 12–14

Daria Pietrzykowska, Mateusz Pilich, Grzegorz Pochopień, Krzysztof Tusiński: art. 10

Artur Olszewski, Daria Pietrzykowska, Grzegorz Pochopień: art. 15–21, 23–32, 43–46,
53, 101, 108–109

Artur Olszewski, Daria Pietrzykowska, Grzegorz Pochopień, Krzysztof Tusiński: art. 35

Mateusz Pilich, Krzysztof Tusiński: art. 37–38, 146

Daria Pietrzykowska, Mateusz Pilich, Grzegorz Pochopień: art. 55, 59–61, 64–65, 94–96,
110, 112, 118–120

Daria Pietrzykowska, Grzegorz Pochopień: art. 56–58, 62–63, 66–69, 99–100, 113–116

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-411-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Przedmowa

Zakończona w tym roku VIII kadencja Sejmu RP obfitowała w wydarzenia legislacyjne o fundamentalnym znaczeniu dla systemu edukacji. Niezależnie od oceny ich realnych konsekwencji dla państwa i społeczeństwa, trudno byłoby zaprzeczyć, że nowe akty normatywne – w szczególności zaś ustawa o finansowaniu zadań oświatowych – bezpośrednio wpływają na losy ponad 6 milionów uczniów oraz niemal 600 tysięcy nauczycieli polskich szkół. Już choćby tylko z tego względu wymagają one uwagi i starannego omówienia, tak aby ułatwić jej bieżące stosowanie oraz wpłynąć na kształtowanie się prawidłowej wykładni jej przepisów.

Publikacja, którą oddajemy do rąk Czytelników, jest próbą zaspokojenia zapotrzebowania rynku w tym zakresie. W jej przygotowaniu brało udział grono specjalistów zarówno prawa, jak i finansowania oświaty. Z prawdziwą satysfakcją odnotować wypada udział w naszym zespole pana prof. dra hab. Dawida Sześciły, wybitnego teoretyka prawa administracyjnego, a także r. pr. dra Artura Olszewskiego, od lat zajmującego się problematyką oświatowego prawa dotacyjnego. Przez najtrudniejsze partie regulacji prawnej przeprowadzą nas pp. Daria Pietrzykowska i Grzegorz Pochopień, którzy jako pracownicy Ministerstwa Edukacji Narodowej brali aktywny udział w pracach nad projektem ustawy i rozumieją jej treść lepiej niż ktokolwiek inny. Ważną rolę w tym projekcie miał również pan r. pr. Krzysztof Tusiński, doświadczony praktyk prawa edukacyjnego.

Mamy nadzieję, że książka spotka się z życzliwym przyjęciem jej licznych adresatów: osób prowadzących jednostki oświatowe, pracowników państwowej i samorządowej administracji publicznej, sędziów oraz adwokatów i radców prawnych. Wszelkie uwagi, również krytyczne, z Państwa strony będą nieocenionym wsparciem przy przygotowaniu – miejmy taką nadzieję – jej kolejnych edycji.

Wszystkie przepisy, których nie oznaczono w tekście w szczególny sposób skrótem lub cytowaniem tytułu, pochodzą z ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Warszawa, styczeń 2020 r.

Dr hab. Mateusz Pilich
Redaktor dzieła

ROZDZIAŁ 2

Część oświatowa subwencji ogólnej

Art. 7. [Ustalanie kwot części oświatowej subwencji ogólnej]

Sposób ustalania łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego określają przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

1. Część oświatowa subwencji ogólnej stanowi główne źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego, finansujące zadania oświatowe. Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych odsyła do u.d.j.s.t., gdzie zasady ustalania łącznej wysokości tej części subwencji ogólnej oraz zasady jej podziału między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego określono w art. 27 i 28. Należy rozumieć różnicę między ustalaniem łącznej wysokości części oświatowej subwencji ogólnej a jej późniejszym podziałem pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego. Dla pełnego zrozumienia przepisów komentowanej ustawy, szczególnie art. 8 oraz rozdziału 3, niezbędna jest znajomość, przynajmniej ogólna, zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej między jednostki samorządu terytorialnego.

2. Ustalanie łącznej wysokości części oświatowej subwencji ogólnej jest corocznym procesem, w wyniku którego powstaje globalna kwota, dzielona później między poszczególne samorządy. Zgodnie z art. 27 u.d.j.s.t. wysokość części oświatowej subwencji ogólnej jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej. Sposób jej ustalania reguluje przepis art. 28 ust. 1 u.d.j.s.t. Zgodnie z nim kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym (poprzednim), skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Zwraca uwagę oszczędność ustawodawcy w określaniu szczegółów związanych ze sposobem ustalania łącznej kwoty subwencji oświatowej. Kluczowym pojęciem jest tu wycena zmiany realizowanych zadań oświatowych. Począwszy od precyzyjnego określenia katalogu tych zadań, którego trudno jest się doszukać w przepisach oświatowych, a skończywszy na jednoznacznej i akceptowanej przez wszystkie strony wycenie tych zadań. Ogólność tego przepisu jest powodem corocznych sporów pomiędzy stroną rządową a beneficjentami tej subwencji, czyli stroną samorządową.
3. O wiele bardziej precyzyjnie zostały określone zasady podziału, wcześniej już ustalonej co do wysokości, części oświatowej subwencji ogólnej między jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.d.j.s.t. od łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej odlicza się 0,4% na rezerwę, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Istnienie tej rezerwy jest ważne dla zrozumienia wskaźnika zwiększającego, określonego w art. 14 u.f.z.o. Po odliczeniu 0,4% rezerwy subwencji oświatowej, Minister Edukacji Narodowej dokonuje, w drodze rozporządzenia, podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zapewnieniem kształcenia, wychowania i opieki uczniom, którzy kończą 5 lat lub mniej w roku bazowym, w placówkach wychowania przedszkolnego, niezwiązanych z organizacją kształcenia specjalnego albo zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi. Wyłączone zadania są

finansowane z dochodów własnych samorządów lub dotacji celowych (w szczególności dotacji określonej w art. 53).

4. Dokonując podziału subwencji oświatowej, minister uwzględnia, zgodnie z art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t., w szczególności: typy i rodzaje szkół, stopnie awansu zawodowego nauczycieli, liczbę uczniów, liczbę dzieci, które ukończyły 6 lat lub więcej w roku bazowym, objętych wychowaniem przedszkolnym, zróżnicowanie kwot ustalanych na uczniów objętych kształceniem zawodowym w oparciu o prognozowane zapotrzebowanie na pracowników i egzaminy zdane przez słuchaczy szkół dla dorosłych oraz sytuację finansową j.s.t. Szczegółowe rozwiązania znajdują wyraz w corocznie wydawanym przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Efektem realizacji tego rozporządzenia jest ustalenie kwot dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Kwoty te powstają poprzez zsumowanie jednostkowych kwot przypisanych każdemu uczniowi, wychowankowi, dziecku objętemu wczesnym wspomaganie rozwoju i uczestnikowi zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. Dla potrzeb zrozumienia art. 8 i rozdziału 3 komentowanej ustawy wystarczy widzieć, że każdy uczeń, wychowanek, dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju i uczestnik zajęć rewalidacyjno-wychowawczych generuje dla jednostki samorządu terytorialnego kwotę składającą się z sumy:

- 1) całości lub części finansowego standardu A podziału subwencji w przypadku uczniów. (Finansowy standard A podziału subwencji jest wprawdzie pojęciem dość abstrakcyjnym, ale można go utożsamiać z podstawową, roczną kwotą subwencji oświatowej na każdego ucznia szkół dla dzieci i młodzieży, niezależnie od ich typów, objętego kształceniem w tych szkołach. Wysokość finansowego standardu A jest jednakowa w danym roku dla każdej jednostki samorządu terytorialnego);
- 2) wartości wag określonych w zasadach podziału przemnożonych przez finansowy standard A w przypadku uczniów, wychowanków, dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. (Wagi te stanowią o zwiększaniu środków finansowych na pewne kategorie osób

i realizują zawarty w art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. postulat zróżnicowania środków w określonych sytuacjach. W ramach tych wag można wyróżnić wagi związane z posiadaniem przez osoby orzeczeń oraz wagi z nimi niezwiązane. Jednej osobie może być przypisana więcej niż jedna waga);

– przemnożonej przez wskaźnik korygujący, zależny głównie od rozkładu procentowego etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w jednostkach oświatowych prowadzonych przez samorządy. Przemnożenie przez wskaźnik korygujący powoduje, że kwota na poszczególnych uczniach, wychowanków, dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, nawet jeśli mają identyczne cechy, może się różnić pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego (choć zasadniczo nieznacznie).

5. Dane niezbędne do dokonania podziału części oświatowej subwencji ogólnej, zgodnie z art. 28 ust. 7 u.d.j.s.t., przyjmuje się z systemu informacji oświatowej. Zgodnie z u.s.i.o. wykorzystuje się do tego celu dane według stanu na dzień 30 września roku bazowego (czyli roku poprzedzającego rok przekazania subwencji oświatowej). W rzeczywistości istnieją od tej reguły pewne wyjątki i część danych jest pobierana z roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, który zawiera dzień 30 września roku bazowego.

Art. 8. [Środki na kształcenie specjalne]

1. W roku budżetowym na realizację zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 127 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, oraz na organizację zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 36 ust. 17 ustawy – Prawo oświatowe, jednostka samorządu terytorialnego przeznacza środki w wysokości nie mniejszej niż kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego na uczniów, wychowanków i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolach, szkołach i placówkach, prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, w zakresie tych zadań.

W komentarzu autorzy omówili istotne zagadnienia dotyczące finansowania polskiej oświaty – zarówno publicznej, jak i niepublicznej, w tym:

- utrzymanie przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek ze środków publicznych,
- finansowanie nieodpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych,
- wsparcie z budżetu państwa lokalnych i regionalnych programów edukacyjnych oraz pomocy społecznej i motywacyjnej dla uczniów.

Czytelnik znajdzie liczne odniesienia do doktryny i judykatury, a także odwołania do konkretnych problemów pojawiających się w praktyce wraz z propozycją ich rozwiązań.

Publikacja zainteresuje osoby i organy prowadzące szkoły, pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego i administracji państwowej, a także sędziów, adwokatów i radców prawnych zajmujących się sprawami prawnooświatowymi. Będzie przydatna również dla służb finansowo-księgowych.

Artur Olszewski – doktor nauk prawnych; radca prawny, ukończył aplikację sądową; w latach 2006–2010 dyrektor działu prawnego ogólnopolskiej sieci szkół; współpracownik uczelni wyższych oraz ośrodków doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Daria Pietrzykowska – współwłaściciel firmy doradczo-szkoleniowej CDS OMNIA s.c.; były wieloletni pracownik Ministerstwa Edukacji Narodowej; współtwórca m.in. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Mateusz Pilich – doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; adwokat; były pracownik Społecznego Towarzystwa Oświatowego i Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli.

Grzegorz Pochopiń – współwłaściciel firmy doradczo-szkoleniowej CDS OMNIA s.c.; były wieloletni pracownik Ministerstwa Edukacji Narodowej; współtwórca m.in. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Dawid Sześciło – kierownik Zakładu Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; ekspert organizacji międzynarodowych do spraw reform administracji publicznej.

Krzysztof Tusiński – radca prawny, doradca przedszkolom, szkołom i placówkom niepublicznym; w latach 2009–2019 doradca zespołu placówek oświatowych zajmujących się edukacją na odległość i wsparciem edukacji domowej.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-1874-113-0

