JAN ZALIWSKI

Uniwersytet Wrocławski

DOI: 10.19195/0137-1134.105.12

WPŁYW REGULACJI PRAWNEJ KARTA NAUCZYCIELA NA WYDATKI INWESTYCYJNE GMIN — NA PRZYKŁADZIE GMINY MIRSK

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Organizacja kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach publicznych stanowi jedno z głównych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (dalej jst). W finansowaniu tego zadania coraz częściej znaczący udział mają środki pochodzące nie tylko z budżetu państwa, lecz także z budżetów jst. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, w jaki sposób regulacja prawna znacząco kształtuje budżet jst, w tym przypadku gminy Mirsk, w szczególności wpływa na dynamikę jej wydatków inwestycyjnych. To z kolei ma przełożenie na jej rozwój społeczno-gospodarczy. Poruszane zagadnienie jest ważnym i aktualnym tematem, od którego rozwiązania zależy między innymi bardziej efektywne wykorzystanie środków pomocowych z Unii Europejskiej przez gminę w latach 2013–2020.

Zastosowana w niniejszej pracy metoda badawcza oparta jest na całościowej i wszechstronnej ocenie stanu normatywnego obowiązującego w zakresie omawianej tematyki, wykazanie ich niedoskonałości i wysunięcie wniosków *de lege ferenda*. Ponadto posługuję się także ustaleniami nauki prawa czy orzecznictwa sądowego wypowiadającego się na ten temat. Tak przeprowadzoną analizę przepisów prawa oraz piśmiennictwa i orzecznictwa porównuję z budżetem konkretnej gminy, co stanowi dla mnie podstawę zawartego w tytule niniejszej pracy założenia.

Prawo jest efektywne, wtedy gdy realizuje cel, jaki założył ustawodawca, tworząc to prawo (instytucję prawną). Ekonomiczna analiza prawa zajmuje się teorią racjonalnego wyboru w świecie regulowanym przez prawo, przy czym pojęcie prawa rozumiane jest nie tylko jako normy prawa pozytywnego o randze ustawowej, lecz także jako orzeczenia sądów czy prawo zwyczajowe. Ekonomicz-

na analiza prawa opisuje również sposoby jego tworzenia oraz wpływ, jaki prawo wywiera na postępowanie ludzi¹.

Spośród wielu regulacji prawnych, które istotnie wpływają na ograniczenie wydatków inwestycyjnych w budżetach gmin, wybrałem ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela². Z tej regulacji, której geneza sięga lat 80. XX wieku, czyli poprzedniego systemu, wynika wiele uprawnień tej grupy zawodowej (szerzej w dalszej części opracowania) rzutujący na ostateczną wysokość ich wynagrodzenia.

Wspomniana wyżej k.n. zawiera swoisty model finansowania płac nauczycielskich, gdzie u jego podstaw legła zasada decentralizacji kompetencji państwa, wyrażona ostatecznie w art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ (dalej Konstytucja). Stanowi ona obecnie docelowy model zarządzania obszarem publicznym. Polega on bowiem na przenoszeniu coraz większych kompetencji na najniższy poziom decyzyjny (samorządowy), zapewniając współuczestniczenie w tym procesie najszerszych grup obywateli. Samorządy zaczęły przyjmować zadania oświatowe do realizacji jako zadania własne już w roku 1990. Proces ten zakończył się przejściem w 1999 r. przez nowo powołane powiaty odpowiedzialności za prowadzenie szkół ponadpodstawowych i szkolnictwa specjalnego. W tym względzie zatem reformę roku 2000 zrealizowaną w k.n., w tym reformę systemu wynagradzania, należy rozpatrywać wyłącznie w ścisłym kontekście dokonujących się procesów globalnych (ustrojowych).

Istotą rozstrzygnięć zawartych w znowelizowanym w 2000 r. art. 30 k.n. stało się rozwiązanie polegające na przekazaniu kompetencji do stanowienia płac nauczycielskich, w ślad za uprzednim przekazaniem realizacji zadań oświatowych do realizowania jako zadań własnych. Utrzymywanie wcześniejszych rozwiązań opartych na centralnym ustalaniu tego kluczowego elementu zarządzania powierzonym procesem pozostawałoby w oczywistej kolizji systemowej. Niezależnie od upodmiotowienia społeczności lokalnych w procesie zarządzania zadaniami oświatowymi, poza sporem pozostaje fakt, że edukacja jest równocześnie zadaniem ponadlokalnym⁴.

Według poglądu A. Klawenka⁵ wyraża się to między innymi jednolitymi rozstrzygnięciami w postaci przepisów prawa, nakładającymi rozwiązania ramowe determinujące kierunkowe działania oświaty lokalnej, tj. podstawy programowe, wymagania w zakresie jakości edukacji, centralne egzaminy i sprawdziany zewnętrzne.

¹ H. Kermeestre, *Methodology: General*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, red. B. Bo-uccaert, G. De Geest, Cheltenham 2000, s. 384.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm. (dalej k.n.).

³ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ A. Klawenek, *Samorządowy regulamin wynagradzania nauczycieli*, Warszawa 2012, s. 7–8.

⁵ *Ibidem*, 8–9.

Konsekwencją powołania ponadlokalnych i jednolitych wymogów w zakresie jakości i oceny procesu kształcenia stała się konieczność powołania również ramowych i jednolitych w skali kraju rozwiązań w zakresie płac nauczycielskich (art. 30 k.n.). Nie jest bowiem możliwe, aby samodzielne, działające w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność podmioty — samorządy (głęboko i naturalnie zróżnicowane dochodowo i organizacyjnie) — samodzielnie i w sposób równie zróżnicowany decydowały o wysokości płacy za osiągnięcie tych samych, jednolitych oczekiwań jakościowych. W art. 30 k.n. przyjęto zatem rozwiązanie polegające na powołaniu standardu płacowego, w którym ustawodawca w przepisach powszechnych determinuje płacę średnią, jednolitą w skali kraju, gwarantowaną ustawą i „nie niższą niż...”. W ślad za tym, samorządy zostały wyposażone w określone kompetencje: adresowanie, na jakie cele powinna iść część płacy gwarantowanej ustawowo (prawo do ustalania wysokości i szczegółowych zasad wypłacania dodatków), swobodne podwyższania płac powyżej płac gwarantowanych. Rozwiązanie zawarte w art. 30 k.n. daje możliwość współuczestniczenia na poziomie lokalnym w procesie ustalania płacy gwarantowanej, w składnikach odnoszących się do jakości pracy nauczyciela (np. dodatek motywacyjny) oraz daje płaszczyznę zwiększania tej płacy ponad stawki gwarantowane ustawowo w zależności od priorytetów i możliwości odnotowywanych w danym samorządzie.

Definicję wynagrodzenia nauczycielskiego określa art. 30 ust. 1 k.n. Jest to ważne rozstrzygnięcie z uwagi na fakt, że w innych przepisach płacowych poszczególne składniki często mają charakter rozproszony. Definicję należy postrzegać w ścisłym kontekście art. 30 ust. 3 i art. 30 ust. 6 k.n. Pierwszy z tych przepisów ustanawia pojęcie: „średniego wynagrodzenia nauczyciela”, drugi zaś nakazuje zbilansowanie przez samorząd terytorialny wysokości średnich płac z uwzględnieniem wszystkich składników wskazanych w definicji. Definicja jest zatem zasadniczym punktem odniesienia do czynności stanowiących samorządu w zakresie płac nauczycielskich.

Wynagrodzenie nauczyciela składa się z następujących składników:

- a) wynagrodzenia zasadniczego;
- b) dodatków:
 - za wysługę lat,
 - motywacyjnego,
 - funkcyjnego,
 - za warunki pracy,
- c) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
- d) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, w tym:
 - dodatkowe wynagrodzenie za pracę w porze nocnej,
 - nagrody jubileuszowe,
 - dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. trzynastka),
 - zasiłek na zagospodarowanie,

- dodatki specjalistyczne (za stopień doktora i za stopnie specjalizacji),
- odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy oraz odprawy z tytułu przejścia na emeryturę lub rentę,

- nagrody ze specjalnego funduszu nagród.

Ponadto nauczycielowi przysługuje:

- płatny urlop w wymiarze nieprzekraczającym jednorazowo jednego roku dla podratowania zdrowia. Łączny wymiar urlopu dla poratowania zdrowia nauczyciela w okresie całego zatrudnienia nie może przekraczać 3 lat (art. 71 k.n.),

- dodatek mieszkaniowy, gdy nauczyciel jest zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców (art. 54 ust. 3 k.n.),

- dodatek w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wsi lub w mieście liczącym do 5000 mieszkańców, (art. 54 ust. 5 k.n.),

- jednorazowy dodatek uzupełniający (art. 30a k.n.),

- pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej (art. 72 ust. 1 k.n.).

Definicja wynagrodzenia zawarta w art. 30 ust. 1 k.n. nie określa comiesięcznego wynagrodzenia nauczyciela, jest natomiast katalogiem tych wszystkich tytułów, z których nauczyciel uzyskuje przychód ze stosunku pracy:

- w części comiesięcznie (np. wynagrodzenie zasadnicze),

- w części np. raz w roku (np. dodatkowe wynagrodzenie roczne),

- w części tylko raz podczas kariery zawodowej (np. odprawa emerytalna).

Powstaje zatem pytanie, w jakim celu ustawodawca ustanowił taką strukturę? W tej materii pojawia się wiele opinii wskazujących m.in. na mnogość składników płacy, nierealną wysokość tej płacy w konfrontacji z faktycznie pobieranym itp. Otóż niezależnemu samorządowi definicja ta ma przede wszystkim umożliwić kalkulację łącznego funduszu wynagrodzeń. Niezależnie bowiem od oczekiwań nauczyciela zatrudnionego na danym stanowisku i stopniu awansu zawodowego samorząd ten musi zabezpieczyć w planie finansowym środki nie tylko na stałe składniki płacy, lecz także te nieperiodyczne, czyli niewypłacane comiesięcznie, a znaczące istotnie w planie finansowym szkoły (np. wysokie odprawy emerytalne, których jednego roku może nie być, a w innym są znaczne)⁶.

Definicja wynagrodzenia nauczycieli zawarta w art. 30 ust. 1 k.n. ma zatem znaczenie bilansowo-finansowe, pozwalające efektywniej planować strukturę płac. Oczywiście interes nauczyciela w tym względzie jest również chroniony poprzez centralnie ustalaną wysokość wynagrodzenia zasadniczego i średnią wysokość płacy ogółem, do której muszą zostać dostosowane samorządowe dodatki płacowe.

Wyszczególnienie składników płac w definicji zawartej w art 30 ust. 1 k.n. było niezbędne wobec ustalenia zawartego w art. 30 ust. 3 k.n., który arytmetycznie wskazuje tzw. średnie wynagrodzenie. Przez średnie wynagrodzenie należy

⁶ *Ibidem*, s. 19–20.

rozumieć kwotę powstałą z konfrontacji wskaźników zawartych w art. 30 ust. 3 k.n. z kwotą bazową ustalaną w ustawie budżetowej na dany rok. Tak ustalone kwoty określają zakres gwarancji ustawowych wysokości płac nauczyciela⁷.

Zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 3 k.n. średnie wynagrodzenie nauczyciela uzależnione jest od stopnia awansu zawodowego i wynosi dla nauczyciela:

- a) stażysty — 100%,
- b) kontraktowego — 111%,
- c) mianowanego — 144%,
- d) dyplomowanego — 184%,

kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia między innymi corocznie wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, których wysokość ukazana jest w tabeli 1.

Środki finansowe na prowadzenie zadań oświatowych z budżetu państwaodawca określana mianem oświatowej subwencji ogólnej⁸ i zapewnia gminom w art. 27 i 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹ oraz corocznych rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy.

⁷ Po zakończeniu reformy systemu wynagrodzeń nauczycieli związki zawodowe dostrzegły, że system stał się w pewnym sensie zamknięty, tzn. może tak się stać, że po osiągnięciu stopnia nauczyciela dyplomowanego — aż do emerytury — jego wynagrodzenie będzie rosło tylko z tytułu inflacji. Może, ponieważ nie ma już żadnego prawnego obowiązku podwyższenia tego wynagrodzenia. Jednocześnie nie ma żadnych barier, by te wynagrodzenia dowolnie rosły, jeżeli samorządy mają na to pieniądze. Nie ma też gwarancji, choć utarła się praktyka, że wynagrodzenia będą rosły z tytułu inflacji. Sejm może, ale nie musi waloryzować kwoty bazowej, od której są uzależnione wynagrodzenia przeciętne. To wzrost przeciętnych wynagrodzeń wywołuje presję środowiska nauczycielskiego na podniesienie wynagrodzeń minimalnych, które tylko mogą, ale nie muszą być podwyższane. Dlatego pojawiają się postulaty, by w systemie wynagrodzenia nauczycieli zapisać mechanizm umożliwiający nauczycielowi dyplomowanemu (najlepiej wykwalifikowanemu) osiągnięcie kolejnego, wyższego statusu finansowego niż ten określony w Karcie nauczyciela (tzw. otwarcie systemu). Zob. H. Kuzińska, *Finansowanie oświaty w Polsce realia i konieczne zmiany*, Warszawa 2005, s. 89–90.

⁸ Subwencja oświatowa została wprowadzona z myślą o finansowaniu zadań oświatowych. Mimo to, jako część subwencji ogólnej, formalnie nie jest bardziej związana z oświatą niż pozostałe rodzaje dochodów samorządowych, takich jak dochody z podatków lokalnych, z udziału w podatkach dochodowych czy część wyrównawcza subwencji ogólnej. Zatem żeby odpowiedzieć na pytanie, czy państwo gwarantuje samorządom wystarczające środki na edukację, nie wystarczy odnieść się do wysokości dochodów jst z jednego źródła (np. części oświatowej subwencji ogólnej). Należałoby uwzględnić wszystkie dochody wynikające z ustawy o dochodach jst, a także całość zadań niezwiązanych z oświatą. Naturalnie analiza jest niezmiernie trudna do przeprowadzenia. Nie można więc rozstrzygnąć na gruncie rozwiązań ustawowych, czy środki zapewnione samorządom są wystarczające. Zob. M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce — diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa 2009, s. 20–21.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

Tabela 1. Wysokość minimalnego wynagrodzenia zasadniczego w złotych obowiązujących od dnia 1 września 2013 r.

Poziom wykształcenia		Stopnie awansu zawodowego			
		nauczyciel stażysta	nauczyciel kontraktowy	nauczyciel mianowany	nauczyciel dyplomowany
1	tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym	2265	2331	2647	3109
2	tytuł zawodowy magistra bez przygotowania pedagogicznego, tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) z przygotowaniem pedagogicznym	1993	2042	2306	2707
3	tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) bez przygotowania pedagogicznego, dyplom ukończenia kolegium nauczycielskiego lub nauczycielskiego kolegium języków obcych	1759	1802	2024	2366
4	pozostałe wykształcenie	1513	1548	1724	2006

Źródło: opracowania dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta i Gminy Mirsk.

Takim przepisem wykonawczym regulującym wysokość subwencji w roku 2013 jest Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013¹⁰. W załączniku do tego rozporządzenia znajduje się algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2013. Jest to skomplikowany wzór zawierający wiele współczynników (wag) według którego wylicza się wysokość subwencji oświatowej dla poszczególnych gmin, z uwzględnieniem typów i rodzajów szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w szkołach i placówkach, co w praktyce oznacza uwzględnianie przy podziale wielu różnych kryteriów (np. lokalizację szkół na terenach wiejskich lub w małych miastach). W tym algorytmie jest ukryta preferencja prawodawcy dotycząca między innymi liczebności uczniów w oddziałach (klasach) (np. w gimnazjum jest to liczba 25), gdzie poniżej której gmina musi z własnych środków dołożyć do utrzymania ich w roku szkolnym. Próba zaskarżenia rozporządzenia w sprawie podziału subwencji oświatowej przez gminy do Trybunału Konstytucyjnego okazała się nieskuteczna. Trybunał Konstytucyjny potwierdził jego zgodność z Konstytucją¹¹.

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 1541.

¹¹ Zob. uzasadnienie wyroku z dnia 18 września 2006 r., sygn. K. 27/2005, w którym Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wnioskodawca, zarzucając niezgodność zaskarżonego przepisu

Kontynuując ten wątek, należy dojść do przekonania, że w algorytmie jest ukryta swoista polityka prawodawcy, kierowana względami ekonomicznymi do restrukturyzacji, najczęściej przez likwidację oddziałów, a nawet szkół, których stany osobowe odbiegają znacząco od przyjętego w algorytmie modelu ilościowego. Pozostawia się wtedy decyzję samorządom, czy dofinansowywać nierentowne szkoły z własnych dochodów¹², czy też dokonać ich restrukturyzacji (np. przez likwidację, łączenie oddziałów czy przekazanie prowadzenie ich osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego). Ten ostatni model restrukturyzacji umożliwia przepis art. 5 g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹³. Zgodnie z jego brzmieniem jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej prowadzenie takiej szkoły. Są to dylematy, z którymi od wielu lat zmagają się jst różnego szczebla. Znane są w Polsce przypadki, iż samorząd gminny nie prowadzi w ogóle szkół podstawowych i gimnazjalnych; takim przykładem może być gmina Hanna w województwie lubelskim, która przekazała je Fundacji — Akademia Umiejętności w Lublinie. Podstawą tego działania był rachunek ekonomiczny. W wyniku tej decyzji powstały znaczne oszczędności w budżecie gminy, które zostały przeznaczone na rozwój systemu edukacji w gminie¹⁴.

Próba zaskarżenia przez nauczycieli jednej z uchwał przekazującej szkołę osobie prawnej, niebędącej jednostką jst Rady Gminy Hanna¹⁵, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, a później skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zakończyła się niepowodzeniem. W uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż postanowienia uchwały, podjęte na podstawie powyższych przepisów, nie są adresowane do

z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody z tytułu subwencji oświatowej niektórych jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają, w ramach ich zadań publicznych, na finansowanie podległych im placówek oświatowych.

¹² Już przeszło 93% samorządów wydaje na szkoły i opiekę wychowawczą więcej, niż otrzymuje na to z budżetu państwa — wynika z informacji Ministerstwa Finansów o wykonaniu budżetu przez samorządy. W 2013 roku otrzymały one 39,5 mld zł w formie subwencji oświatowej i 0,5 mld zł dotacji celowej na opiekę przedszkolną. Ich wydatki na oświatę osiągnęły poziom 61,1 mld zł. To oznacza, że przeznaczyły na ten cel dodatkowo 21,1 mld. zł ze środków własnych. Od 2003 roku udział środków własnych w wydatkach na edukację samorządów wzrósł ponad dwukrotnie (267%) w tym samym czasie subwencja oświatowa wzrosła o 65% — A. Grabek, *Oświata coraz droższa*, „Rzeczpospolita” 2014, nr 132, s. A1.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

¹⁴ Zob. A. Grabek, *Oświata bez Karty nauczyciela*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 296, s. A8.

¹⁵ Mowa tu o uchwale Rady Gminy Hanna z dnia 3 sierpnia 2012 r. nr XX/122/12 w przedmiocie przekazania prowadzenia Gimnazjum im. Żołnierzy Korpusu Ochrony Pogranicza w Hannie osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, źródło Biuletyn Informacji Publicznej gminy Hanna, <http://gmina.hanna.sisco.info/?id=497> (dostęp: 20 listopada 2014).

skarżących ani też nie kształtują bezpośrednio ich sytuacji prawnej. Innymi słowy, przedmiotem zaskarżonej uchwały nie jest regulacja uprawnień lub obowiązków skarżących. Uchwała zmierza bowiem do zmiany sposobu prowadzenia szkoły, natomiast nie reguluje i nie określa sytuacji nauczycieli dotychczas w niej zatrudnionych; a tylko wówczas należałoby przyjąć, że dotyczy interesu prawnego skarżących. Organ prowadzący szkołę ma prawo — w świetle powołanych przepisów — zmienić sposób prowadzenia szkoły, korzystanie zaś z tego rodzaju rozwiązania ustawowego przez przyjęcie stosownej uchwały w tym zakresie nie może być samo w sobie kwalifikowane w kategoriach naruszenia interesu prawnego nauczycieli. Skarżący również nie wskazali takich przepisów prawa materialnego, z których bezpośrednio wynikałyby ich prawa (obowiązki), a które zostałyby naruszone zaskarżoną uchwałą. Powoływanie się na pogorszenie sytuacji nauczycieli zatrudnionych w szkole wskutek przyjęcia zaskarżonej uchwały nie pozostaje w bezpośrednim związku z regulacją w niej zawartą, bowiem uchwała wprowadzająca zmianę podmiotu prowadzącego szkołę w istocie nie ingeruje w sferę praw i obowiązków nauczycieli czy innych pracowników szkoły. Nie wynika z niej ani żaden obowiązek, ani zakaz, nakaz czy ograniczenie jakiegokolwiek indywidualnego uprawnienia skarżących. Nie można zatem uznać, by nieskonkretyzowane odczucia o pogorszeniu sytuacji nauczycieli mogły mieć wpływ na ocenę ich interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, wszak żaden podmiot nie ma zagwarantowanego przepisami prawa określonego *status quo* czy też szerzej — gwarancji niezmienności jego sytuacji faktycznej. Toteż ewentualne zmiany w zakresie stosunków zatrudnieniowych nauczycieli, choćby w wymiarze trwałości stosunku pracy czy emerytalno-rentowym, i wywodzona na tej podstawie argumentacja o pozbawieniu ich uprawnień wynikających z ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. — Karta nauczyciela (t.j. Dz.U. Nr 97, poz. 674 ze zm.), nie mogą być kwalifikowane w kategoriach naruszeń prawa świadczących o istnieniu interesu prawnego. Wskazywane przez skarżących argumenty, jakkolwiek dla nich istotne, świadczą o istnieniu po ich stronie jedynie interesu faktycznego, nie zaś interesu prawnego, którego wystąpienie tylko uzasadnia merytoryczną kontrolę i ingerencję sądu administracyjnego w przypadku jego naruszenia. Skarżący nie odróżniają interesu faktycznego, na który się powołują, od interesu prawnego, który wymaga wskazania konkretnej normy prawnej, określającej ów interes faktyczny i stwarzającej prawną podstawę ochrony tegoż interesu faktycznego. Nie wystarczy bowiem, jak to czynią skarżący, ogólne powoływanie się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o systemie oświaty, ustawy — Karta nauczyciela czy przepisy prawa pracy¹⁶.

Mając na uwadze powyższe rozważania, można dojść do przekonania, że prawodawca przez możliwość przekazania wykonywania zadań oświatowych podmiotom spoza sfery administracji publicznej, akceptuje paradygmat tzw. nowego

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 stycznia 2013 r. syg. I OSK 1209/13 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8561263720> (dostęp: 20 listopada 2014).

zarządzania publicznego¹⁷ (*New Public Management*, w skrócie NPM). Oświata jednak należy do jednej z materii, które nie powinny być przedmiotem gwałtownych przemian. Specyfika świadczeń oświatowych mających charakter podstawowy dla ludności wymaga głębokiej refleksji nad podejmowaniem i planowaniem strategicznych reform. Nowe zarządzanie publiczne może w istocie usprawnić mechanizmy działania zbiurokratyzowanej administracji publicznej, podnieść jakość funkcjonowania szkół i placówek, a w rezultacie ułatwić realizację postulatu „dobrej administracji”, korespondującego z obowiązkiem skutecznego (efektywnego) działania administracji wobec każdego. Natomiast postulaty partycypacyjne powinny być coraz szerzej uwzględniane, zarówno w przedmiocie dopuszczenia do równoległej realizacji zadań publicznych podmiotów niepublicznych, jak i w różnych formach współdziałania z tymi podmiotami, np. konsultacyjnych, opiniujących itd. Jednak całość tych relacji na linii administracja publiczna — obywatele powinna odbywać się przy założeniu, że odpowiedzialność za trwałą i nieprzerwaną realizację świadczeń oświatowych leży po stronie administracji publicznej (państwowej i samorządu terytorialnego). Administracja ta nie powinna ograniczać się wyłącznie do kontroli podmiotów niepublicznych, którym przekazano te zadania, lecz sama — w większości — je realizować. Przede wszystkim, najważniejsze zadanie oświatowe polegające na zakładaniu i prowadzeniu szkół i placówek publicznych powinno być nadal domeną administracji publicznej, a odejście od niej dopuszczalne zupełnie wyjątkowo, np. w celu ratowania przed likwidacją konkretnej szkoły bądź placówki. Nigdy zaś realizacja postulatów partycypacji społecznej i prywatyzacji nie powinna prowadzić do faktycznego obniżenia poziomu bezpłatnych, równych i powszechnych świadczeń oświatowych¹⁸.

II. ANALIZA DOCHODÓW I WYDATKÓW BUDŻETOWYCH ZWIĄZANYCH Z OŚWIATĄ W GMINIE MIRSK

Gmina Mirsk administracyjnie należy do województwa dolnośląskiego i powiatu lwóweckiego. W skład gminy wchodzi miasto Mirsk i 17 sołectw. W pobli-

¹⁷ Założenie urynkowania administracji jest szczególnie widoczne w koncepcji działania administracji głoszonej przez popularyzatorów tzw. nowego paradygmatu administracji publicznej, tj. D. Osborne’a i T. Gaeblera. Autorzy ci twierdzą, iż najbardziej naturalnym sposobem dostarczania dóbr i usług jest mechanizm rynkowy. Administracja publiczna powinna zatem świadczyć tylko takie usługi publiczne, których wolny rynek nie jest w stanie zapewnić i tylko w sposób właściwy dla funkcjonowania rynku, tj. w warunkach konkurencji. Administracja powinna posługiwać się metodami i technikami zaczerpniętymi z sektora prywatnego, m.in. konkurencyjnością między dostawcami dóbr i usług publicznych, społeczną kontrolą nad procesem ich świadczenia, koncentracją uwagi na wynikach działania i badaniu skuteczności tych wyników, koncentracją na celach strategicznych, nie zaś na szczegółowych procedurach. D. Osborne i T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika administrację publiczną*, Poznań 1992, s. 434–440.

¹⁸ D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 147.

żu gminy położone są takie miejscowości, jak Świeradów-Zdrój i Gryfów Śląski. Odległość miasta Mirsk od wybranych miejscowości: Świeradów-Zdrój — 9 km, Gryfów Śląski — 11 km, Lwówek Śląski — 28 km, Szklarska Poręba — 29 km, Jelenia Góra — 32 km, Zgorzelec — 49 km, Wrocław — 156 km.

Dochód gminy Mirsk z podatków na jednego mieszkańca wynosił w 2014 roku 935,76 zł, co dało jej 1322 miejsce w kraju na 2479 gmin. Należy przy tym zauważyć, iż średni dochód podatkowy na jednego mieszkańca dla wszystkich gmin w kraju, tzw. wskaźnik gminny Gg., Ministerstwo Finansów oszacowało na 1 358,98 zł.¹⁹

W tabelach 2 i 3 przedstawiono strukturę wydatków budżetu gminy Mirsk w roku 2012 i 2013 według działów, w ujęciu kwotowym i procentowym. Z zestawień powyższych wynika, iż największy udział w wydatkach sztywnych gminy ma oświata (40,1 % i 31,9%), na drugim miejscu jest opieka społeczna (19,0% i 18,6%).

Tabela 2. Struktura poniesionych wydatków w budżecie gminy Mirsk w 2012 r.

Lp.	Dział	%	Kwota
1.	Oświata i wychowanie	40,1	12 075566,19
2.	Pomoc społeczna	19,0	5 715746,62
3.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	8,2	2 468717,62
4.	Kultura fizyczna i sport	7,0	2 115468,36
5.	Administracja publiczna	7,0	2 111095,03
6.	Drogi publiczne	6,4	1 929218,17
7.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	6,1	1 848881,10
8.	Edukacyjna opieka wychowawcza	1,6	472331,64
9.	Bezpieczeństwo publiczne	1,5	443484,19
10.	Obsługa długu publicznego	1,3	398028,30
11.	Ochrona zdrowia	0,5	145283,81
12.	Rolnictwo i łowiectwo	0,5	143692,51
13.	Działalność usługowa	0,4	114215,19
14.	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,3	76609,36
15.	Gospodarka mieszkaniowa	0,1	32623,99

Źródło: opracowanie własne.

¹⁹ http://samorząd.pap.pl/depesze/polecane_artykuly.firma/135029/Ranking-gmin--Kleszczow-ma-100-razy-wyzsze-wplywy-z-podatku-od-Lukowicy (dostęp: 15 listopada 2014).

Tabela 3. Struktura poniesionych wydatków gminy Mirsk w 2013 r.

Lp.	Dział	%	kwota
1.	Oświata i wychowanie	31,9	10583562,65
2.	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	19,1	6337716,32
3.	Pomoc społeczna	18,5	6125838,63
4.	Administracja publiczna	7,0	2315557,31
5.	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	6,5	2154667,18
6.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	4,9	1630258,71
7.	Drogi publiczne	4,3	1433735,65
8.	Bezpieczeństwo publiczne	2,2	723121,69
9.	Edukacyjna opieka wychowawcza	1,7	551208,58
10.	Kultura fizyczna i sport	1,0	333698,51
11.	Obsługa długu publicznego	0,9	296438,45
12.	Ochrona zdrowia	0,6	193068,20
13.	Rolnictwo i łowiectwo	0,5	151024,47
14.	Gospodarka mieszkaniowa	0,4	136717,06
15.	Turystyka	0,3	84230,49
16.	Działalność usługowa	0,2	63907,38

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym²⁰ do zadań własnych gminy należy między innymi prowadzenie edukacji publicznej, która obejmuje kształcenie przedszkolne, podstawowe, gimnazjalne. W przypadku gminy Mirsk należy też ująć prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, które jest wynikiem porozumienia z powiatem lwóweckim na zasadzie art. 8 ust. 2a u.s.g. Zanim przejdę do szczegółowego omawiania tego problemu, w poniższej tabeli 4 przedstawiona jest tzw. metryczka gminy Mirsk zawierająca między innymi dane o liczbie jej mieszkańców wielkości budżetu obejmująca lata 2012 i 2013.

²⁰ Tekst jednolity Dz.U. 2013 r., poz. 594 (dalej u.s.g.).

Tabela 4. Metryczka gminy Mirsk

Dane ogólne dotyczące gminy Mirsk	Dane z roku 2012	Dane z roku 2013
Liczba ludności	8805,00	8782,00
Budżet gminy (dochody) w zł	27410286,63	33135646,16
Budżet w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł	3113,04	3773,11
Dochody własne gminy bez subwencji w zł	10078402,80	10914519,03
Wydatki inwestycyjne ogółem w zł:	6751245,27	9173990,24
udział środków własnych w zł	5714385,35	5047841,11
udział środków Unii Europejskiej w zł	1036,859,93	4126,149,15
Otrzymana subwencja oświatowa w zł	7362900,00	7398256,00
Statystyczna liczba uczniów według metryczki subwencji oświatowej w zł	997,00	951,00
Subwencja oświatowa w przeliczeniu na jednego ucznia według metryczki oświatowej w zł	7385,06	7779,45
Wydatki na oświatę i wychowanie w działach 801 i 854 w zł	12075566,19	10583562,65

Źródło: opracowania dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta Gminy Mirsk.

Już z pobieżnej analizy widać, że dochody otrzymane w ramach subwencji oświatowej nie wystarczają na pokrycie wydatków na oświatę.

W roku szkolnym 2012/2013 działalność edukacyjna prowadzona była w następujących placówkach oświatowych:

Przedszkole Publiczne w Mirsku wchodzące w skład Zespołu Szkolno — Przedszkolnego w Mirsku — dalej Przedszkole w Mirsku,

Szkoła Podstawowa im. Osadników Ziemi Mirskiej w Mirsku (z oddziałem przedszkolnym) wchodząca w skład Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Mirsku — dalej SP w Mirsku,

Szkoła Podstawowa w Giebułtowie (z oddziałem przedszkolnym) — dalej SP w Giebułtowie,

Szkoła Podstawowa w Krobicy (z oddziałem przedszkolnym) — dalej SP w Krobicy,

Szkoła Podstawowa w Rębiszowie (z oddziałem przedszkolnym) — dalej SP w Rębiszowie,

Gimnazjum im. Mikołaja Kopernika w Mirsku wchodzące w skład Zespołu Szkół Licealno-Gimnazjalnych w Mirsku — dalej ZSL-G w Mirsku,

Liceum Ogólnokształcące im. Bohaterów II Armii Wojska Polskiego w Mirsku wchodzące w skład ZSL-G w Mirsku,

Technikum Hotelarsko-Turystyczne w Mirsku wchodzące w skład ZSL-G w Mirsku.

W tabelach 5–8 zostały przedstawione podstawowe informacje o placówkach oświatowych funkcjonujących na terenie gminy Mirsk.

Tabela 5. Organizacja szkół podstawowych, gimnazjum, liceum i technikum

Placówka	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Średnia liczba uczniów w oddziale	Tygodniowa liczba godzin nauczycielskich	Liczba etatów admin.	Liczba etatów obsługowych
SP w Mirsku	12	231	19,25	439	2	6
SP w Giebułtowie	6	72	12	189	0,75	2,87
SP w Krobicy	6	68	11,33	180	0,75	2,25 + 1 sezon
SP w Rębiszowie	6	68	11,33	200	0,75	2,5 + 0,5 sezon
ZSL-G w Mirsku w tym:	21	502	23,90	1074	3,5	7
Gimnazjum	11	241	21,90			
Liceum	6	178	29,66			
Technikum	4	83	20,75			

Źródło: opracowania dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta Gminy Mirsk.

Tabela 6. Wybrane dane o przedszkolu i oddziałach „0” przy szkołach podstawowych

Placówka	Liczba oddziałów		Liczba wychowanków	
	całodniowych	5-godzinnych	razem	w tym 6-letnich
Przedszkole w Mirsku	4	—	110	19
„0” przy SP w Mirsku	0	1	27	8
„0” przy SP w Giebułtowie	0	1	19	12
„0” przy SP w Krobicy	0	1	17	7
„0” przy SP Rębiszowie	0	1	24	10

Źródło: opracowania dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta Gminy Mirsk.

Tabela nr 7. Liczba godzin nauczycielskich i zatrudnienie w przedszkolach i oddz. przedszkolnych

Placówka	Liczba godzin nauczycielskich	Liczba etatów obsługowych
Przedszkole w Mirsku	165	5
„0” przy SP Mirsku	25	1 (oddział przedszkolny i świetlica)
„0” przy SP w Giebułtowie	25	0
„0” przy SP w Krobicy	25	0
„0” przy SP w Rębiszowie	25	0

Źródło: opracowania dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta Gminy Mirsk.

W rozwoju szkolnictwa zasadniczą rolę odgrywają umiejętności zawodowe nauczycieli, ich wiedza o życiu, zrozumienie współczesnych problemów świata oraz chęć samodoskonalenia. Dobór kadry pedagogicznej to zadanie dyrektorów szkół. Stan zatrudnienia nauczycieli w danym roku szkolnym wynika z zatwierdzonej przez organ prowadzący organizację roku szkolnego, z tym ściśle związana jest liczba oddziałów na każdym poziomie nauczania. Liczba godzin nauczania przypadająca nauczycielowi wynika z podziału na grupy (dotyczy zajęć wychowania fizycznego, języków obcych, informatyki) zależy też od ilości oddziałów klasowych oraz określoną w rozporządzeniu²¹ liczbą godzin dla poszczególnych przedmiotów i poziomów nauczania.

Tabela 8. Poziom wykształcenia nauczycieli (w liczbach)

Nazwa placówki oświatowej	Wyższe magisterskie z przygotowaniem pedagogicznym	Licencjat	Studium nauczycielskie	Inne	Razem
Przedszkole w Mirsku	3	2	2	0	7
SP w Mirsku	24	2	0	0	26
SP w Giebułtowie	9	1	1	0	11
SP w Krobicy	14	0	0	0	14
SP w Rębiszowie	9	3	0	0	12
ZSL-G w Mirsku	58	1	0	0	59
Razem	116	9	3	0	129

Źródło: opracowania dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta Gminy Mirsk.

²¹ Mowa tu o rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych Dz.U. z 2012 r. poz. 204.

Stopnie awansu zawodowego nauczycieli znacząco rzutują na wydatki finansowe jst, ponieważ od ich wynagrodzenia zasadniczego jest wyliczany między innymi jednorazowy dodatek uzupełniający (tzw. czternastka). Liczbę nauczycieli zatrudnionych w poszczególnych placówkach oświatowych przedstawia tabela nr 9.

Tabela nr 9. Stopnie awansu zawodowego nauczycieli (w liczbach)

Nazwa placówki oświatowej	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	Razem
Przedszkole w Mirsku	0	2	5	0	7
SP w Mirsku	3	1	15	7	26
SP w Giebułtowie	0	2	5	4	11
SP w Krobicy	0	2	7	5	14
SP w Rębiszowie	0	4	4	4	12
ZSL-G w Mirsku	1	9	24	25	59
Razem	4	20	60	45	129

Źródło: opracowania dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta Gminy Mirsk.

Z analizy tej tabeli wynika, iż największy procent stanowią nauczyciele z najwyższym stopniem awansu zawodowego, tj. mianowanymi i dyplomowanymi — 81%.

Dla zabezpieczenia odpowiedniego poziomu nauczania w roku szkolnym 2012/2013, zgodnie z wymogami prawa i potrzebami zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. W roku 2013 odpis na doskonalenie zawodowe nauczycieli wynosi 0,5% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenie osobowe nauczycieli.

Nakłady na kształcenie i doskonalenie zawodowe w latach 2008–2013 przedstawia tabela 10.

Tabela 10. Nakłady na doskonalenie zawodowe nauczycieli w latach 2008–2013

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.	SP w Krobicy	2650	3825	4213	4208	389	2085
2.	SP w Giebułtowie	2570	3854	3614	4260	1307	2550
3.	SP w Rębiszowie	2297	3465	3952	4174	3555	2294
4.	Przedszkole w Mirsku SP w Mirsku	4993	9200	10680	11400	12222	6163
5.	ZSL-G w Mirsku	11700	18480	20480	22333	8365	13081
Ogółem		24210	38824	42939	46375	25838	26173

Źródło: opracowania dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta Gminy Mirsk.

Realizując obowiązki określone w art. 17 ustawy o systemie oświaty, refundowano rodzicom wydatki związane z dowożeniem do szkół uczniów niepełnosprawnych i zamieszkałych w znacznej odległości od szkół lub uczniowie ci byli dowożeni. Na mocy zawartego porozumienia dzieci niepełnosprawne były dowożone do Zespołu Placówek Edukacyjno-Wychowawczych w Lwówku Śl. autobusem zespołu. Dowóz dzieci niepełnosprawnych do szkół specjalnych w Lubaniu, Jeleniej Górze odbywał się na zasadzie refundowania rodzicom wydatków. Strukturę dowożenia uczniów do szkół przedstawia tabela 11.

Tabela nr 11. Dowożenie uczniów do szkół w roku szkolnym 2012/2013

Lp.	Szkoła	Liczba uczniów dowożonych
1.	SP w Mirsku	14
2.	SP w Rębiszowie	44
3.	SP w Krobicy	28
4.	Gimnazjum w Mirsku	116
5.	Dowożeni uczniowie niepełnosprawni	12
	Razem	214

Źródło: opracowania dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta i Gminy Mirsk.

W tabeli nr 12 została przedstawiona liczba uczniów w poszczególnych szkołach w rozbiciu na oddziały, a w 13 zestawienie otrzymywanej subwencji oświatowej z liczbą etatów nauczycielskich i liczbą uczniów w 2013 r.

Z ostatniej prezentowanej tabeli wynika, iż gmina Mirsk w roku 2013 na bieżące funkcjonowanie oświaty (płace zasadnicze i różne uprawnienia nauczycieli wyliczone na początku niniejszego opracowania) przeznaczyła ze środków własnych kwotę 1 375 837 zł, czyli 7,93% dochodów własnych za rok 2013. Dla porównania, w tym samym roku na realizację zadania pn. opieka społeczna ze środków własnych została przeznaczona kwota 1 266 808,15 zł²².

Ta kwota ujęta w budżecie po stronie wydatków pomniejszyła wydatki inwestycyjne (infrastrukturalne) gminy Mirsk, takie jak np. budowa dróg czy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, mające znaczący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy gminy. Widać to w tabeli 4, gdzie udział środków własnych (w latach 2012–2013) na ten cel zmniejszył się ok. 0,7 mln zł. Jest to niepokojąca tendencja, ponieważ udział dochodów własnych w finansowaniu oświaty stale rośnie i w roku 2014 wyniósł 1 1915 275,00 zł²³, co w konsekwencji przełoży się na dalsze pomniejszanie wydatków inwestycyjnych gminy. Może dojść do paradoksalnej sytuacji, w której gmina nie będzie w ogóle prowadzić procesu inwestycyjnego, ponieważ zabraknie na to pieniędzy. Konsekwencją tego stanu rzeczy będzie brak tzw. udziału własnego w po-

²² Opracowanie własne.

²³ Opracowania dotyczące oświaty za 2014 r. Urzędu Miasta i Gminy Mirsk.

Tabela 12. Stan organizacji szkół podstawowych, gimnazjum, liceum i technikum w roku szkolnym 2012/2013 i 2013/2014

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba oddziałów		Liczba uczniów		W tym													
		a	b	a	b	0		I		II		III		IV		V		VI	
						a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
1.	SP w Mirsku	13	14	312	317	79*	97*	40	29	39	39	35	40	35	35	43	31	41	46
2.	SP w Giebułtowie	7	7	90	83	20	15	14	11	11	12	12	11	12	13	11	11	10	10
3.	SP w Krobicy	7	7	84	68	16	15	10	6	12	9	11	12	9	8	8	8	18	8
4.	SP w Rębiszowie	7	7	92	81	24	19	10	10	9	8	15	9	12	15	8	12	14	8
	razem	34	35	578	549	139	146	74	56	71	68	73	72	68	71	60	62	83	72
5.	Gimnazjum	11	10	241	236														
6.	Liceum	6	6	178	177														
7.	Technikum	4	4	83	80														
	Ogółem	55	55	1080	1042														

a) rok szkolny 2012/2013,

b) rok szkolny 2013/2014.

Do oddziału „0” w roku szkolnym 2012/2013 i 2013/2014 uczęszczają dzieci 5-letnie i 6-letnie.

* razem z dziećmi z przedszkola

Dane za: z System Informacji Oświatowej według stanu na dzień 31.03.2013 r. dotyczy roku szkolnego 2012/2013 i 30.09.2013 r. dotyczy roku szkolnego 2013/2014.

Źródło: opracowanie dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta i Gminy Mirsk.

zyskiwaniu na te cele środków finansowych z Unii Europejskiej. Z ostatniej tabeli wynika, iż potrzebna jest restrukturyzacja sieci szkół na terenie gminy Mirsk, np. przez przekazanie szkół stowarzyszeniom, w których nie obowiązują uprawnienia nauczycieli wynikające z k.n., dałoby to roczne oszczędności rządu 713 467 zł czy likwidacja jednej ze szkół wiejskich albo też rozwiązanie porozumienia z powiatem lwóweckim na prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych.

Takie niepopularne działania wymusza niejako zawarty w wspomnianym rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej algorytm, według którego jest obliczana subwencja oświatowa, a także zmniejszająca się liczba uczniów mająca na nią wpływ. Mimo to, Rada Miejska Gminy Mirsk, jako organ stanowiący i mający wpływ na siatkę szkół w gminie, nie dokonała swoistego racjonalnego, z punktu ekonomicznego, wyboru, skutkiem czego miałoby być ograniczanie dotowania ze środków własnych bieżącej działalności zadań oświatowych, co w konsekwencji miałoby pozytywne przełożenie na wydatki inwestycyjne (infrastrukturalne) gminy. Są to trudne i niepopularne decyzje, szczególnie dla środowiska nauczycielskiego, ale w dalszej perspektywie konieczne.

III. PODSUMOWANIE

W ocenie autora prawodawca, utrzymując w dotychczasowej konstrukcji wspomniany na wstępie akt normatywny, nie dokonywał ani nie dokonuje bieżącej analizy skutków, jakie niesie on w sferze finansów²⁴. Mimo sygnalizacji tej kwestii ze strony samorządów, a w szczególności gmin wiejskich, wydaje się on nie dostrzegać tego problemu²⁵. Zmiany powinny iść w kierunku ograniczenia wielu uprawnień nauczycieli wynikających z k.n., np. urlopy dla podratowania zdrowia, dodatki wiejskie; pozwoli to na zmniejszenie współfinansowania oświaty z budżetów gmin. Podwyższona powinna być liczba uczniów w szkole (z obecnych 70), poniżej której samorządy mogą przekazać ich prowadzenie podmiotom niepublicznym. Zmiana obowiązującej ustawy o systemie oświaty winna być poprzedzona szczegółową analizą obecnego modelu finansowania oświaty. Proponowane zmiany pozwolą na racjonalniejsze wykorzystanie pieniędzy, które są w systemie. Pozwoli to samorządom będącym w podobnej sytuacji finansowej jak gmina Mirsk zwiększyć wydatki inwestycyjne w inne niż oświata obszary działalności gmin (np. drogi, wodociągi, kanalizacja), co w dalszej perspektywie wpłynie korzystnie na

²⁴ Jednak od wielu lat większość samorządów, zwłaszcza gmin, wydaje na zadania oświatowe znacznie więcej pieniędzy, niż otrzymuje w ramach subwencji oświatowej. Zob. M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *op. cit.*, s. 242.

²⁵ Zob. stanowisko Związku Gmin Wiejskich w sprawie prowadzenia zadań oświatowych wypracowany na Europejskim Kongresie Gmin Wiejskich, Warszawa 19–20 października 2011 r., <http://www.zgwrp.pl/attachments/article/95/Stnowisko%20ZGW%20RP%20w%20sprawie%20prowadzenia%20zada%C5%84%20oswiatowych%20-%20Europejski%20Kongres%20Gmin%20Wiejskich%2019-20.X.2011.pdf> (dostęp: 16 października 2014).

Tabela nr 13. Wysokość subwencji oświatowej dla poszczególnych szkół w roku 2013

Szkoła	Etaty nauczycieli**		Liczba uczniów stan na 30.09.2013 r. (dane z Systemu Informacji Oświatowej)	Liczba uczniów, stan na 30.09.2012 r. (do obliczenia subwencji oświatowej na rok budżetowy 2013)	Subwencja oświata na rok budżetowy 2013	Budżet 2013 (plan po zmianach)	Różnica
	a	b					
Gimnazjum	53,05	50,39	236	243	2.057988	2125845	-67857
Liceum			177	182	1.208741	1705972	-497231
Technikum			80	82	582605	672322	-89717
SP w Mirsku	30,89	31,17	220	236	1.916735	1924300	-7565
SP w Krobicy	10,60	9,62	51	68	533588	815592	-282004
SP w Rębiszowie	11,90	9,37	62	68	525916	758752	-232836
SP w Giebułtowie	10,57	9,16	68	72	572683	771310	-198627
Razem	117,01	109,71	894	951	7.398256	8774093*	1.375837

* bez remontów bieżących w szkołach i wynagrodzenia głównego księgowego szkół, doskonalenia zawodowego nauczycieli, odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nauczycieli emerytów i rencistów, świetlic szkolnych.

** etaty nauczycieli według danych z Systemu Informacji Oświatowej łącznie z etatami nauczycieli przedszkola i oddziałów zerowych:

a) rok szkolny 2012/2013 według stanu na dzień 30.09.2012 r.

b) rok szkolny 2013/2014 według stanu na dzień 30.09.2013 r.

Źródło: opracowania dotyczące oświaty za 2013 r. Urzędu Miasta i Gminy Mirsk.

jej rozwój społeczno-gospodarczy. Pozostawienie k.n w obecnym kształcie, mimo iż w ostatnich dziesięciu latach subwencja na oświatę w skali całego kraju wzrosła z 25 mld do 40 mld zł, choć w tym czasie ubyło 23 % uczniów²⁶, może spowodować poważne perturbacje finansowe w budżetach zarówno państwa, jak i jst.

Na koniec chciałbym zacytować wypowiedź Katarzyny Hał, posłanki na Sejm RP, minister edukacji narodowej w pierwszym rządzie Donalda Tuska (2007–2011), która niejako potwierdza tezy stawiane przeze mnie w niniejszej pracy.

Karta nauczyciela obowiązuje od 1982 roku. Od 1989 roku zmienia się w naszym kraju dużo, ale panuje ciągły brak politycznej możliwości faktycznego unowocześnienia tego dokumentu. Sposób zatrudniania nauczycieli jest nadal elementem skansenu PRLu, który politycy postanowili zachować²⁷.

THE INFLUENCE OF LAW REGULATIONS “THE TEACHER’S CHART” ON THE SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT OF PARISHES — BASED ON THE EXAMPLE OF MIRSK PARISH

Summary

The following article is a trial to reflect upon the way the legal regulations — the Teacher’s Chart frames the budget of local territorial governments, in this case the parish of Mirsk, and in particular influences the dynamics of capital investments. These in turn has a major impact on the social-economic development. In the initial considerations, I conducted a detailed analysis of the teacher’s wages broken down accordingly to the teacher’s qualifications and main components of the pension. I also analyzed the origin of entitlements that derive from the above mentioned act. Next, I pointed out the sources of financing education, both from the state budget and the local governments. I presented examples of schools of a different status than state schools together with motivating and determining factors that led the local governments to such decisions quoting the court and administrative judicial decisions. In the subsequent part of the article which is dedicated to the analysis of the budget’s incomes and expenses connected with education in Mirsk parish, in charts I enclosed detailed actual state of education in this parish.

The data depicts the state of affairs both from the organizational and financial side, in 2012 and 2013. This comparison shows that the Mirsk parish in year 2013 allotted 1,375,837 zł (7,93% of the total income) from its own funds, to finance the current functioning of education (basic wages and several entitlements listed at the beginning of this article). This sum decreased the sum for capital investments in the infrastructure area in Mirsk parish, such as building of roads, water-supply network or the sewage system. These factors have a major impact on the social-economic development of the parish. The following article recommends several propositions of reconstruction of school network on the parish territory together with enlisting potential savings deriving from these propositions. The summary of the article encloses the criticism of the existing normative solutions together with the final conclusion that for the last 25 years there has been a constant lack of political possibility to actually improve and modernize this provision of the law.

²⁶ Zob. B. Marczuk, *Bogaci chcą podwyżek*, „Rzeczpospolita” 2015, nr 68, s. A1.

²⁷ http://katarzynahall.natemat.pl/16575_iluzja-karty-nauczyciela-przywileje-czy-raczej-wykluczenie (dostęp: 22 listopada 2014).