

Rozdział I. Wybrane elementy systemu na tle opinii i komentarzy pojawiających się w przestrzeni publicznej

1. Informacje wstępne

Tematyka niniejszej publikacji nie pozwala pozostawić bez komentarza strajku szkolnego 2019 – wydarzenia, które przerodziło się w najpoważniejszy spór płacowy od dziesięcioleci. Na podstawie pojawiających się argumentów można wysnuć wniosek, że strony nie do końca rozumiały to, w czym uczestniczą. Ogólny chaos pojęciowy pogłębiały media, które formułowały oceny i wnioski co do przebiegu protestu i podnoszonych racji, chociaż – jak się wydaje – wcześniej nie zapoznały się z istotą rzeczy. W tej części publikacji pozwolę sobie hasłowo skomentować największe merytoryczne błędy, jakie stały się udziałem prawie wszystkich uczestników sporu – w tym nie tylko jego komentatorów, lecz także decydentów. Zacznijmy jednak od podstaw i warunków systemowych, które regulują status rzeczywistego uczestnika sporu płacowego, tj. samorządu terytorialnego.

2. Status samorządu terytorialnego

Podział terytorialny RP odzwierciedla ustrojową zasadę decentralizacji kompetencji państwa. Podział ten ma zapewniać sytuację prawną i faktyczną, w której realne i rzeczywiste decyzje podejmują podmioty (JST i jej organy, lokalna wspólnota mieszkańców), których dane decyzje dotyczą¹. Jest to urzeczywistnienie **demokratycznego państwa prawnego** (szerokie decyzje w rękach obywateli). Reguła ta stoi w opozycji do państwa centralnie zarządzanego i centralnie decydującego o lokalnych wydatkach, a tym samym – potrzebach. Państwo prawa wzmacnia się przez kontynuację delegowania kompeten-

¹ Zgodnie z art. 15 Konstytucji RP:

1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

cji na poziom jak najbliższy obywatelom (np. samorządom), a osłabia wraz z przywracaniem władztwa kompetencyjnego administracji centralnej.

Samorząd jest integralną, nieprzypadkowo wyodrębnioną częścią władzy publicznej². Wykonując zadania własne, działa w imieniu własnym, na własną odpowiedzialność (i na podstawie własnego budżetu). Nie jest tym samym organem wykonawczym administracji centralnej. Taka decentralizacja władzy publicznej nie stanowi absolutyzacji autonomii samorządu terytorialnego, lecz jest regułą mającą gwarantować, że lokalne kompetencje decyzyjne będą naprawdę suwerenne i centralnie niepodważane. Zasada wykonywania przez samorząd wyłącznie zadań publicznych – niezastrzeżonych przez Konstytucję RP lub ustawy dla innych władz publicznych – oznacza, że władza centralna i samorządowa w żaden sposób nie konkurują, ale wzajemnie się uzupełniają.

Państwo (parlament) ma obowiązek zapewnienia takich warunków (dla budżetów JST), aby poszczególne JST mogły wywiązywać się z zadań uprzednio nałożonych ustawami. Samorząd ma kompetencje i podejmuje decyzje własne, wydatkowe (także organizacyjne), a następnie konfrontuje je z posiadanymi dochodami. Finalnie powstaje autonomiczny budżet samorządowy, czyli zbilansowany plan dochodów i wydatków. Budżet opiera się na dochodach – jest to kategoria zdefiniowana (także w Konstytucji RP). Na dochody w każdej JST składają się:

- 1) dochody własne (udziały w PIT i CIT),
- 2) subwencje (w tym część oświatowa),
- 3) dotacje (różnią się od pozostałych dochodów tym, że są rozliczane)³.

Stają się one (łącznie dodane) podstawą realizacji wszystkich zadań samorządowych (także oświatowych). Zastosowania nie ma tu zatem zasada: PIT i CIT to wydatki np. na wodę i oświetlenie, a subwencja oświatowa – na edukację itp. Taka formuła wykluczałaby bowiem udział społeczności lokalnej i jej reprezentacji (organów JST) w stosownych decyzjach.

Jak wynika z przepisów PrOśw, zadania oświatowe to zadania własne samorządu. Są to zatem zadania organizowane i finansowane wyłącznie na podstawie decyzji organów wykonawczych i stanowiących, czyli także na podstawie własnego, autonomicznego budżetu. Subwencja to pomoc finansowa – wsparcie, które nie podlega centralnemu adresowaniu i rozliczaniu (takiemu adresowaniu i rozliczaniu podlegają jedynie dotacje). Dlaczego? Dlatego że archaiczna, centralna redystrybucja środków finansowych nie może uchylać konstytucyjnie zagwarantowanej autonomii samorządu i jego organów (rada gminy jako reprezentacja społeczności lokalnej) w prawie do suwerennego adreso-

² Stosownie do art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych. W art. 16 Konstytucji RP wskazano:

1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

³ W myśl art. 167 Konstytucji RP:

1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

wania środków, uchylałaby bowiem zasadę władztwa obywatelskiego (lokalnego), a zatem filar demokratycznego państwa, w którym władzę sprawują obywatele. W konsekwencji we wszystkich przepisach prawa (samorządowego, oświatowego) jako podstawę finansowania zadań wskazuje się dochody samorządowe, a nie np. PIT czy subwencję oświatową (np. art. 30 ust. 8 KartaNauczU). Obowiązująca formuła – zapewniania dochodów samorządu w podziale na dochody z PIT i CIT, subwencję i dotację – to format, który nie jest absolutny i skończony. Wymiar rzeczywisty – udział tych trzech dochodów w dochodach ogółem – może się zmieniać. Teoretycznie możliwa jest np. likwidacja subwencji (w tym części oświatowej) w ogóle i równoczesne powiększenie udziału procentowego w PIT i CIT, tak aby łącznie kwota dochodów była taka sama. Można też przyjąć rozwiązania częściowe – trochę większy udział w podatkach, a mniejszy w subwencjach. Idealne jest takie państwo, w którym samorządowe dochody opierają się wyłącznie na udziale w podatkach, a nie centralnie przydzielanych środkach. W istocie więc problemy finansowe niektórych samorządów (o ile nie wynikają one z nieracjonalnego gospodarowania własnym budżetem) to skutek wadliwego podziału terytorialnego, ustanawiającego niewystarczający wymiar dochodów własnych.

3. Argumenty za strajkiem nauczycieli, podnoszone w debacie publicznej, z komentarzem

W kontekście wskazanych wyżej reguł przyjrzymy się najczęściej podnoszonym argumentom na uzasadnienie strajku nauczycieli, pojawiającym się w debacie publicznej.

1. **System wynagradzania nauczycieli jest zawyły i skomplikowany.** Może tak się wydawać, ale tylko do momentu, gdy wypowiadający taką opinię (za którą nie idzie jakiegokolwiek uzasadnienie) nie zorientuje się, że jedynym podmiotem i uczestnikiem relacji płacowych z nauczycielami jest od 20 lat samorząd terytorialny (od czasu uzyskania statusu organu prowadzącego szkołę przez samorząd i nałożenia na niego obowiązku wykonywania zadań edukacyjnych jako zadań własnych). Wówczas staje się również jasne, że wszystkie kwoty płac ustalane na poziomie KartaNauczU czy aktów wykonawczych wydawanych przez administrację rządową (rozporządzeń) mają charakter **stawek minimalnych, będących gwarancją publiczną w sferze płac**, ale nie płacą. Biorąc to pod uwagę, można śmiało zaryzykować ponowne odczytanie przepisów dotyczących płac nauczycielskich. Warto zauważyć, że podstawowe reguły w tym względzie są opisane w jednym artykule KartaNauczU.

2. **Składników wynagrodzenia jest zbyt dużo.** To jeden z najczęściej przywoływanych argumentów w dyskusji o płacach nauczycieli, jednak niemający uzasadnienia merytorycznego. Dla porządku należy od razu wskazać, że w skład comiesięcznej płacy nauczycielskiej wchodzi zawsze wynagrodzenie zasadnicze. Tylko warunkowo (nie zawsze) nauczycielowi przysługują cztery dodatki, mianowicie, jeżeli:

- 1) przepracował już jakiś czas w szkole, przysługuje mu dodatek za wysługę lat,
- 2) jest dobrym nauczycielem, dostaje dodatek motywacyjny,

- 3) pełni jakąś funkcję, dostaje dodatek funkcyjny,
- 4) pracuje z dziećmi wymagającymi szczególnej opieki, dostaje dodatek za warunki pracy.

Jak widać, poza wynagrodzeniem zasadniczym wszystkie cztery dodatkowe składniki (dodatki) mają związek z inną, szczególną aktywnością nauczyciela. W rozstrzygnięciu płacowym musi ona mieć swoje odzwierciedlenie, gdyż różnicuje nauczycieli w zakresie faktycznej realizacji zadań.

Nie sposób uznać powyższego wyliczenia za katalog obszerny. Skąd zatem bierze się za-sygnalizowany problem? Otóż powszechnie powielany jest (bez opatrzenia stosownym komentarzem) inny katalog, służący zupełnie innym celom⁴. W katalogu tym wskazano łącznie kilkanaście składników bezpośrednio odnoszących się do pojęcia średniego wy-nagrodzenia na poszczególnych stopniach awansu, a także sposób obliczania tego wynagrodzenia. W prawie pracy, w szczególności w sektorze publicznym, ukształtowała się określona tradycja prawodawcza, dzieląca dochód ze stosunku pracy na wynagrodzenia. W tym miejscu warto przywołać ogólną definicję świadczenia ze stosunku pracy. Chodzi o te elementy dochodu ze stosunku pracy, które, co do zasady, nie mają charakteru comiesięcznego. Są one wypłacane np. raz w roku (dodatkowe wynagrodzenie roczne, czyli tzw. trzynastka), raz na kilka lat (np. nagroda jubileuszowa) czy tylko raz w ciągu całej kariery zawodowej (np. odprawa emerytalna). To świadczenia ze stosunku pracy, które są należne i wypłacane bez wyjątku wszystkim pracownikom sektora publicznego (także pracownikom samorządowym, urzędnikom, policjantom itp.), co ma umocowanie w przepisach ustaw regulujących inne pragmatyki zawodowe. W tym sensie liczba skład-ników kształtujących dochód nauczyciela ze stosunku pracy w żaden sposób nie różni się od innych regulacji płacowych dla pracowników sektora publicznego. W KartaNauczU te dodatkowe świadczenia nazwano jednak również składnikami wynagrodzenia. Zrobiono tak celowo, w przeciwieństwie bowiem do innych grup sektora publicznego rozstrzygnię-cie ustawodawcze w sferze płac nauczycielskich jest szczególne, tak jak szczególna jest KartaNauczU wobec KP. Przepisy płacowe KartaNauczU nie są dyspozycją dla pracodaw-ców, którym pracownicy podlegają bezpośrednio i którzy wprost stosują przepisy prawa powszechnie obowiązującego (np. policja, urzędnicy). Jest to rozstrzygnięcie skierowane do 3 tys. suwerennych podmiotów – samorządów (organów stanowiących i wykonaw-czych), które muszą realnie uczestniczyć w kształtowaniu tych przepisów. Ponadto jest to rozstrzygnięcie w sferze płacy minimalnej (nie niższej niż ...). Wprowadzenie w życie przepisów płacowych z KartaNauczU wymaga od samorządów (każdego z nich odręb-nie) aktywnego udziału, polegającego na zbilansowaniu wszystkich, w ujęciu rocznym, wydatków na cele płacowe w konkretnej sytuacji kadrowej, a następnie wypowiedzenia się, w formie uchwały (aktu prawa miejscowego), o wysokości dodatków samorządo-wych, co należy uczynić w sposób bardzo konkretny: tak, **aby co najmniej osiągnąć mi-nimalne wynagrodzenie na poszczególnych stopniach awansu. Oznacza to, że sze-roki katalog składników wynagrodzeń nauczycielskich należy rozumieć, przedsta-wiać i stosować w kontekście precyzyjnie określonej, centralnej i samorządowej procedury prawodawczo-kalkulacyjnej.** Nie ma on uzasadnienia w prezentacji comie-

⁴ Materiały MEN prezentowane podczas negocjacji oraz materiały prasowe. Paradoksalnie jest to katalog stwo-rzony przez autora niniejszej publikacji.

sięczych wynagrodzeń nauczyciela. Niektóre jego składniki w przypadku innych grup zawodowych sektora publicznego będą bowiem po prostu świadczeniami, pomijanymi w innych zestawieniach ramowych. Dlatego szeroki katalog wynagrodzeń nauczycieli nie istnieje i nie może istnieć w jakiegokolwiek prezentacji jako układ samoistny i wyizolowany od merytorycznego komentarza, bez usytuowania składników w kontekście systemowym. Zatem porównywać to zestawienie z regułami płacowymi innych grup zawodowych można wyłącznie z uwzględnieniem wszystkich elementów dochodów takich pracowników ze stosunku pracy.

3. **Średnie wynagrodzenie z KartaNauczU jest wysokie, lecz niska jest kwota wypłaty, znajdująca się na tzw. pasku.** W tak sformułowanym argumentem miesza się odmienne, nieporównywalne pojęcia. Wskazywanie różnic w tych kwotach dyskwalifikuje poważny dialog. Dotyczy to oczywiście nie tylko samych nauczycieli, dla których znajomość prawa oświatowego jest warunkiem uzyskiwania kolejnych stopni awansu zawodowego, lecz także komentatorów i mediów, który często po prostu nieuczciwie (wydaje się, że umyślnie) konfrontują te kwoty.

Skąd zatem taka różnica w wysokości? **Średnie wynagrodzenie** (art. 30 ust. 3 KartaNauczU) to wysokość minimalnych gwarancji publicznych wydatków płacowych brutto dla nauczycieli zatrudnionych na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w prawie 3 tys. samorządów terytorialnych (będących suwerennymi i niezależnymi płatnikami) – w ujęciu miesięcznym. Powołanie średniego wynagrodzenia, jak również wskazanie wszystkich składników, które wchodzi w jego skład (art. 30 ust. 1 KartaNauczU), ma na celu bezsporne rozstrzygnięcie o łącznych skutkach wydatków płacowych, co zabezpiecza interes publiczny (samorządowy, poszczególnych samorządów) i samych nauczycieli. Skutki łącznych wydatków na wynagrodzenia samorządowe (nauczycielskie) liczy się bowiem w skali roku i we wszystkich składnikach. Bez znaczenia dla budżetu samorządowego jest to, że np. nagrody czy trzynastki płaci się raz w roku. Środki na ten cel i tak muszą być zabezpieczone w budżecie i wypłacone. W ten sposób powstaje średnia, która jest sumą wszystkich planowanych wydatków na określone elementy płacy poszczególnych nauczycieli w skali roku, dzieloną na zatrudnionych nauczycieli w danym roku, a następnie dzieloną na 12 (średnia miesięczna). Ponieważ w każdym samorządzie jest ona tak samo liczona, stanowi jednocześnie taką samą, jednolitą i równą gwarancję publiczną wysokości płacy nauczycielskiej wśród rozproszonych i autonomicznych administracyjnie podmiotów odpowiedzialnych za tę płacę (samorządów). Kwota średniego wynagrodzenia nauczyciela nie różni się od średniej ustalonej przez GUS. Wszystkie kwoty wynagrodzeń – gwarancyjne, średnie itp. – są podawane w Polsce w wartościach brutto. Zapewnia to elementarne warunki do konfrontowania wysokości kwot występujących w obiegu prawnym i publicznym.

Natomiast **wynagrodzenie widoczne na pasku** to wynagrodzenie netto wypłacane w danym miesiącu konkretnemu nauczycielowi. Jest ono ustalane według osobistej stawki zaszeregowania płacowego, a zatem jest głęboko zindywidualizowane ze względu na posiadane kwalifikacje i stopień awansu zawodowego nauczyciela, wymiar i długość zatrudnienia, liczbę godzin ponadwymiarowych w danym miesiącu, rodzaj wykonywanych zajęć i zadań oraz inne należne doraźnie uprawnienia. W konsekwencji wynagrodzenie na pasku u poszczególnych nauczycieli może zasadniczo różnić się w po-

dziale na poszczególne miesiące. W marcu jest ono podwojone (wypłata trzynastki), kiedy indziej może być potrojone, np. wypłata nagrody jubileuszowej (200% wynagrodzenia). Ponadto kwota na pasku to wynagrodzenie pomniejszone (o bagatela ponad 30%) na składki ZUS (emerytalną, rentową, chorobową i zdrowotną) oraz o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych. Powyższe wskazuje, że porównywanie kwot średnich i kwot ostatecznych jest nie tylko metodologicznym, dyskwalifikującym błędem, lecz także – ze względu na jego oczywistość – po prostu nieetyczne. Obie te kwoty mają oparcie w ustawach i wypełniają równie ważne, przypisane funkcje.

4. Średnie wynagrodzenie z art. 30 ust. 3 KartaNauczU jest zbędne. Samorząd poradzi sobie z płacami. Najpierw należy ustalić, czym jest właściwie „średnie wynagrodzenie”. Chodzi o kwoty przeciętnych wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu nauczyciela, powołane w KartaNauczU, które muszą być wypłacane – co najmniej w wysokościach ustalonych KartaNauczU – w każdym samorządzie terytorialnym. Ich powołanie w KartaNauczU należy ściśle wiązać z faktem, że edukacja stała się zadaniem własnym samorządów terytorialnych. Taka decyzja systemowa stanowiła dalszy ciąg procesu budowania i wzmacniania środowiska lokalnego dzięki wyposażeniu go w realne kompetencje decyzyjne w sprawach dla niego istotnych (kosztem władztwa centralnego). Na mocy przyznanej autonomii rady, wójtowie, prezydenci, starostowie rady gmin, powiatów itd. podejmują prawie 3 tys. autonomicznych decyzji o budowie szkół, zatrudnianiu nauczycieli, liczbie uczniów w oddziale, ofercie szkolnej w zakresie zajęć dodatkowych i wreszcie o wynagrodzeniach. Jako punkt odniesienia do swoich działań mają oni wpisany obowiązek zaspokajania potrzeb członków lokalnej wspólnoty mieszkańców. Jednak równocześnie nauczyciele są zobowiązani na mocy przepisów powszechnych do realizowania jednolitych w skali kraju programów nauczania i określonego cyklu zajęć edukacyjnych, stosowania klasyfikowania, promowania uczniów, przeprowadzania egzaminów itp. Jeżeli zatem bezpośrednia organizacja szkół jest zdecentralizowana, a zadania i obowiązki nauczycieli – nie, to musiał powstać mechanizm, który zagwarantuje równe, jednolite traktowanie przez ustawodawcę (państwo) grupy 600 tys. pracowników realizujących jednorodne, kluczowe zadanie publiczne. Tym mechanizmem są właśnie średnie płace (które muszą być osiągnięte co najmniej w każdej z suwerennych JST i na poszczególnych stopniach awansu zawodowego nauczycieli). Oznacza to również zagwarantowanie ścieżki kariery nauczyciela.

Wyobraźmy sobie sytuację (zresztą podnoszoną w debacie o nauczycielskich płacach), że nie byłoby średnich wynagrodzeń (z art. 30 ust. 3 KartaNauczU). Otóż płace byłyby wówczas ustalane przez samorządy dowolnie, odpowiednio do możliwości finansowych, wymiaru wcześniej podjętych przez niego inwestycji, priorytetów członków organów stanowiących JST i szeregu innych okoliczności. W konsekwencji wynagrodzenie – za tę samą pracę i za te same wymagania stawiane nauczycielom w procesie kształcenia – mogłyby być bardzo zróżnicowane. Powołanie średnich wynagrodzeń ma więc głębokie uzasadnienie merytoryczne, są one bowiem bezpośrednio związane z obowiązkiem gwarancyjnym państwa i szkolnictwa publicznego w kontekście konstytucyjnie ustalonego obowiązku nauki.

5. Minister Edukacji Narodowej jest stroną sporu i negocjacji. To największe z nieporozumień, które pojawiły się podczas negocjacji. Konflikt płacowy w 2019 r. zaiskrzył

się w momencie podjęcia prac nad jednym ze składników płacy nauczycielskiej, który pozostał we władztwie centralnym – chodzi o minimalne wynagrodzenie zasadnicze. Samorząd ma status decydenta ostatecznego w sprawie płac nauczycielskich, a Minister Edukacji Narodowej dokonuje wyboru co do sposobu podążania za wysokością wzrostu kwoty bazowej z ustawy budżetowej (zob. art. 30 ust. 3 KartaNauczU). Jeżeli kwota bazowa wzrasta np. o 5%, Minister Edukacji Narodowej może w praktyce ustalić wzrost minimalnego wynagrodzenia zasadniczego na poziomie od 0% do 5%. Nie podnosząc wcale minimalnych stawek, Minister Edukacji Narodowej niejako wymusza na samorządzie konieczność zwiększenia innych składników wynagrodzenia – dodatków płacowych nauczyciela. Po podwyżkach (bez względu na to, który ze składników decyduje o wzroście) średnie wynagrodzenie ogółem z art. 30 ust. 3 KartaNauczU musi bowiem zostać osiągnięte w każdym samorządzie.

Zgodnie z przepisami prawa Minister Edukacji Narodowej nie ma zatem ani upoważnienia do prowadzenia dyskusji o wysokości wzrostu kwoty bazowej (wzrostu średnich płac gwarantowanych ustawowo w danym roku), ani formalnej możliwości, żeby w takich rozmowach brać udział. Wprowadzenie tej reguły było niezaprzeczalnym osiągnięciem reformy sprzed prawie 20 lat, odbierającej pojedynczemu członkowi administracji rządowej (Ministrowi Edukacji Narodowej) prawo i możliwość podejmowania subiektywnych decyzji w kwestii płac. Takie kompetencje przyznano parlamentowi (głosowanie nad ustawą budżetową, kwotą bazową i odpowiednio średnimi płacami, gwarantowanymi w KartaNauczU). Prowadzenie dialogu podczas strajku (i odpowiedzialność za porozumienie) wzięła na siebie administracja rządowa jako podmiot mający prawo inicjatywy ustawodawczej. Jest to o tyle uzasadnione, że w mocy ustawodawcy wciąż pozostają gwarancje minimalne wysokości płac nauczycielskich ogółem na poszczególnych stopniach awansu zawodowego (kwota bazowa i średnie wynagrodzenie). Mając na uwadze interes uczniów, rodziców i bezpieczeństwo całego procesu kształcenia, ówczesna Minister Edukacji Narodowej, pod rygorem strajku, rozpoczęła negocjacje w sprawie zupełnie innej niż ta, do której upoważnił ją ustawodawca. W efekcie zaszło poważnie nieporozumienie: media, związki zawodowe, dyrektorzy, nauczyciele, a nawet samorządowcy zaczęli wspierać negocjacje centralne, pomimo że ani centrale związkowe, ani Minister Edukacji Narodowej nie mogli podjąć jakichkolwiek suwerennych decyzji w sprawie płac dla poszczególnych nauczycieli poszczególnych szkół⁵.

W środowisku oświaty i w mediach błędnie utożsamiono określanie gwarancji w zakresie płacy minimalnej (średniej i zasadniczej) ze stanowieniem rzeczywistych płac, przez co tym samym podważono rozstrzygnięcia systemowe i wyeliminowano w całości samorząd terytorialny z tego procesu. Tymczasem w przepisach nieprzypadkowo wskazano samorząd terytorialny jako właściwy w sferze płac nauczycielskich. Jest on istotną częścią władzy publicznej – uczestniczy w jej sprawowaniu, również dzięki temu, że został wyposażony w stosowny do zadań udział w dochodach publicznych (a nie samorządowych, m.in. z podatków PIT i CIT). Faktyczne wykluczenie samorządu z procesu kształtowania płac oznaczało w konsekwencji nieuzasadnione logicznie i prawnie wyeliminowanie

⁵ Szczególnie nieporozumieniem były próby zrozumienia, stosowania i interpretowania przepisów SporyZbiorU, która wiąże ten spór we wszystkich procedurach bezpośrednio z pracodawcą (dyrektorem szkoły, a zatem organem prowadzącym JST).

wanie części dochodów państwa jako źródeł finansowania ważnych celów publicznych, których wyłącznym beneficjentem jest właśnie samorząd.

6. Wynagrodzenia nauczycieli powinny być wypłacane z budżetu centralnego. Nie ma możliwości organizacyjnej, merytorycznej ani logicznej, aby szczegółowa organizacja zadań oświatowych (infrastruktura, zatrudnienie, warunki zatrudnienia itd.) pozostawała w rękach autonomicznych podmiotów (samorządów), a wynagrodzenia były obliczane i wypłacane z poziomu administracji centralnej. Przede wszystkim liczba zatrudnionych i kwoty na ich wynagrodzenia to dwa niezbędne elementy prowadzenia realnej, obliczalnej polityki płacowej. W rezultacie nie jest możliwe, aby samorząd swobodnie kształtował liczbę zatrudnionych, a rząd płacił im wynagrodzenie. Naraziłoby to budżet państwa na wysoce niekontrolowaną organizację wydatków z tego budżetu. Nawet jeśli wprowadzić w tym względzie obowiązek wcześniejszego zgłaszania stanu zatrudnienia (na kolejny rok), to i tak mogłoby dojść do sytuacji, że budżetu nie byłoby po prostu stać na wykonanie zobowiązań podejmowanych niezależnie i bez wcześniejszego uwzględnienia jego granic. Należy przy tym podkreślić, że w edukacji reguły organizacyjne pozwalają właściwie dowolnie kształtować liczbę zatrudnionych. Jeżeli przyjąć, że jest np. 30 uczniów, a na oddział przypada jeden nauczyciel (w warunkach uśrednionych), to naukę dla tych uczniów można zorganizować przy udziale jednego nauczyciela, dwóch nauczycieli (przy ustaleniu 15 uczniów w oddziale) czy trzech nauczycieli (przy ustaleniu 10 uczniów w oddziale). W konsekwencji wydatki budżetowe obsługi 30 uczniów mogą zostać ustalone w wysokości 5000 zł, 10 000 zł lub 15 000 zł. Konstrukcja zakładająca wypłacanie wynagrodzeń nauczycielom z budżetu centralnego nie mogłaby zatem zaistnieć. Ewentualne urzeczywistnienie takiego pomysłu musiałyby wiązać się z przejściem przez administrację rządową, wraz z obowiązkami w sferze płacowej, również zatrudnienia nauczycieli w samorządach. Chociaż takie rozwiązanie było realizowane w minionym ustroju, ten kilkudziesięcioletni eksperyment należy uznać raczej za nieudany.

Inny pomysłem (pochwyconym przed kilku laty przez niektóre samorzady jako remedium na wszystkie bolączki finansowe) jest powołanie tzw. standardów zatrudnienia. Problem w tym, że jest to rozwiązanie szczególnie szkodliwe w przypadku edukacji. Należy podkreślić, że nieprzypadkowo pozostawiono swobodę w organizacji pracy uczniów (o której mowa wyżej, w przykładzie dotyczącym tworzenia oddziałów). Każda corocznie zmieniająca się populacja uczniów jest nieco inna i często wymaga innych decyzji organizacyjnych. W tej sytuacji jakikolwiek standard w którymś momencie ograniczałby możliwości kształcenia i wychowania. Najprawdopodobniej ustalenie standardu zatrudnienia byłoby równoznaczne z przyjęciem przez większość JST, że to on gwarantuje zaspokojenie podstawowych potrzeb edukacyjnych (tak jak w przypadku płac przyjęto, że płace minimalne zaspokajają potrzeby płacowe). Tak jednak nie jest i nie będzie, a ponadto byłoby to wprost sprzeczne z doktryną pedagogiczną.

Ważniejszy od powyższego jest jednak fakt, że przedstawione pomysły naruszają porządek ustrojowy. Jak wielokrotnie wskazywałem, wykonywanie zadań własnych jest zadaniem własnym samorządów. Nie ma zatem merytorycznej rozmowy o edukacji bez wiedzy o samorządach terytorialnych, celu ich powołania i sposobie działania, w szczególności że ich powołanie jest wypełnieniem zasady ustrojowej decentralizacji kompetencji

państwa, w praktyce decydującej o istnieniu demokratycznego państwa prawnego. Należy jeszcze raz powtórzyć, że **decentralizacja to demokratyzacja polegająca na przekazaniu władztwa kompetencyjnego w ręce obywateli** (w ich własne ręce), zwłaszcza w tej części, w której dane decyzje mają na nich bezpośredni wpływ. Realizacja zadań edukacyjnych przez samorządy jako ich zadań własnych to właśnie przekazanie w ręce społeczności lokalnej decyzji o tym, jak ma wyglądać organizacja kształcenia w ich środowisku lokalnym.

W opozycji do powyższego pozostaje utrzymywanie władztwa centralnego, które decyduje za obywateli o sposobie zaspokajania potrzeb edukacyjnych społeczności lokalnych. Wiemy już z doświadczeń historycznych, że taka koncepcja nie rokuje nadziei: przejawia się w ustanawianiu standardów (które zresztą z roku na rok były coraz niższe) oraz występowaniu problemów gospodarczych państwa centralnie zarządzanego. W konsekwencji propozycje centralistyczne w organizacji kształcenia i wychowania oznaczają w praktyce podważanie porządku demokratycznego i odbieranie kompetencji obywatelom w myśl błędnego założenia, że centrala działa lepiej. Formułowanie takich poglądów przez samorządy świadczy niestety o braku zrozumienia procesów, w których uczestniczą. Obecnie samorząd w Polsce to nie są terenowe organy władzy centralnej o przypadkowo powołanej autonomii. Samorząd istnieje i ma sens dlatego, że podejmuje określone i rzeczywiste decyzje dotyczące swoich mieszkańców. Jeżeli pozbywa się kompetencji decyzyjnych, to w rzeczywistości kwestionuje sens swojego istnienia. W dobie cywilizacji elektronicznej problem organizacji oświaty czy zielonej miejscowości (kwestie usługowej) nie wymaga działania lokalnych organów stanowiących (rad, a zatem istnienia samorządu jako takiego). Został on powołany w takiej właśnie formie i uzyskał takie kompetencje, aby społeczność lokalna w procedurach demokratycznych ścierała się na argumenty i koncepcje oraz wybierała w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność optymalne rozwiązania w realnych sprawach, które jej dotyczą. Edukacja jest właśnie tym obszarem, w którym ustawodawca przyznał organom lokalnym kluczowe kompetencje do podejmowania głęboko zróżnicowanych decyzji. Do nich należy np. zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych szkół, zatrudnienie, a także kwestie wynagrodzeń – przy czym warto zaznaczyć, że nie chodzi o czynność polegającą na wypłacaniu wynagrodzeń, lecz o ustalanie ich wysokości i warunków wypłacania (zgodnych z potrzebami lokalnymi). Samorząd dokonuje takich regulacji uchwałą, a zatem aktem prawa miejscowego (rozstrzygnięcia parlamentu lokalnego – rady gminy, powiatu)⁶.

7. Rząd ponosi winę za problem płacowy w oświacie. W trakcie sporu płacowego niektóre samorządy stały się krytycznym recenzentem rządu, wskazując na jego istotne zaniedbania w sprawie płac nauczycielskich. Z niniejszej publikacji można się dowiedzieć, jak i kiedy na przestrzeni lat zmieniały się gwarancje płac minimalnych nauczycieli. Kwestii tej nie trzeba więc tutaj komentować. Warto natomiast skupić się na rzeczywistości prawnej, w jakiej powstawały i były powtarzane te komentarze. Przede wszystkim należy podkreślić, że od prawie 20 lat **wyłącznym podmiotem uprawnionym do kształto-**

⁶ Jak samorządy korzystają z tych możliwości? W przeważającej większości samorządów nauczycielskie regulaminy płacowe nie były nowelizowane od 10 lat. Oznacza to, że od 10 lat te samorządy nie zechciały wypowiedzieć się np. w sprawie warunków motywowania swoich nauczycieli, nie mówiąc o ustalaniu wysokości płacy ponad wynagrodzenie minimalne.

wania płac nauczycielskich jest samorząd terytorialny, który wykonuje zadania edukacyjne jako zadania własne. Udział Ministra Edukacji Narodowej w tym procesie jest w istocie niewielki, sprowadzony bowiem do roli podmiotu uczestniczącego w kształtowaniu projektu ustawy budżetowej, o której decyduje parlament. W sferze płac nauczycielskich ustawa budżetowa ustala kwotę bazową, która w relacji ze wskaźnikami z KartaNauczU decyduje o powstaniu gwarancji minimalnych średniej płacy i jej ewentualnego wzrostu (na stopniach awansu zawodowego). Ustalenie tych kwot powinno skutkować podjęciem inicjatywy prawodawczej w każdym z samorządów, aby za pośrednictwem dodatków samorządowych ustalić płace faktyczne w samorządzie na poziomie nie niższym niż płace wskaźnikowe (wynikające z kwoty bazowej), zgodnie z art. 30 ust. 6 KartaNauczU. Niestety tak się nie dzieje. Od 2009 r., kiedy uchylono obowiązek prawny corocznego stanowienia regulaminów płacowych, tylko w niewielu samorządach podjęto ten trud. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że była to czynność, co do zasady, wręcz incydentalna. Nie bez znaczenia jest fakt, że w tym samym roku (2009) ustawodawca przyjął zasadę arytmetycznego obliczania i wyrównywania płac nauczycielskich (do wysokości średnich, minimalnych), jeżeli ze stosownych obliczeń wynikało, że średnie płace (minimalne) na poszczególnych stopniach awansu nie zostały osiągnięte (tzw. dodatek uzupełniający).

Powyższe w praktyce oznacza, że większość samorządów, wyposażonych we wszystkie niezbędne kompetencje prawodawcze, nie korzystała przez lata z możliwości wypowiedzenia się w sprawach wysokości płac nauczycielskich, a co gorsza odstąpiła od wydawania corocznie nowego regulaminu. Zrezygnowała zatem z możliwości wypowiedzenia się w sprawach tak istotnych jak szczegółowe warunki wypłacania dodatku motywacyjnego. Sytuację tę w uproszczeniu można porównać do zachowania pracodawcy, który chociaż ma punkt odniesienia w postaci minimalnego wynagrodzenia (zgodnie z art. 10 § 2 KP państwo określa minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę), wykorzystuje brak konkurencji na rynku pracy i uporczywie, przez lata, stawki tej nie podnosi, a po wybuchu sporu pracowniczego oskarża państwo o to, że stawkę wynagrodzenia minimalnego ustaliło zbyt nisko, i wspiera swoich pracowników w tym proteście. Są to z pewnością słowa gorzkie dla samorządów, ale tylko dla tych, które przez lata nie dostrzegały problemu nauczycieli.

8. Subwencja oświatowa jest za mała, nawet na wynagrodzenia nauczycielskie. Zaczniemy od podstawowego stwierdzenia, że subwencja oświatowa nie jest źródłem finansowania zadań oświatowych. Państwo postanowiło wyodrębnić ją z części ogólnej subwencji, aby zróżnicować centralnie dzielone dochody samorządowe według kryteriów edukacyjnych (innych niż kryteria z subwencji ogólnej). W ten sposób potwierdza się nie tylko znaczenie i rola edukacji, lecz także głębokie zróżnicowanie odrębnych od siebie samorządów (i ich budżetów). Na przestrzeni ostatnich lat nie rozumiano tego ustrojowego formatu – dzielenie subwencji oświatowej doprowadziło do przekształcania jednolitego, równego i uniwersalnego kryterium (na ucznia) na coraz bardziej zróżnicowane kryterium wydatkowe (wagi w SubOśwR). Dlaczego jest to działanie wadliwe? Dlatego że w oświacie jest 3000 samorządów i tyle samo koncepcji organizacyjnych. Myślenie, że subwencja oświatowa jest przeznaczona na konkretne zadania oświatowe w konkretnej JST, jest obarczone poważną wadą pierwotną. Z prowadzeniem szkół (jako zadaniem własnym) wiąże się również szereg autonomicznych kompetencji organizacyjnych, do-

tyczących choćby podejmowania decyzji o liczbie szkół czy oddziałów (np. w oddziale może być 10 lub 20 uczniów, a każdy nowy oddział oznacza konieczność zatrudnienia nowych nauczycieli – pociąga to za sobą różne skutki finansowe, mające odzwierciedlenie w wynagrodzeniach). Decyzje w tym zakresie każda JST podejmuje odrębnie i samodzielnie. Odzwierciedla to zarówno prawo każdego samorządu do wyboru własnej drogi zaspokajania potrzeb swoich mieszkańców, jak i obowiązek poniesienia kosztów takich wyborów (np. podjęta przez radę gmin decyzja o stworzeniu szkoły oznacza rezygnację z remontu chodników). Część oświatowa subwencji to zatem standard, który wpływa do budżetu JST jako jeden z dochodów JST (jak np. z PIT i CIT). W zależności od poprzednich decyzji organizacyjnych danej JST stanowi ona np. 80% albo 120% kwoty subwencji oświatowej (co jest sytuacją całkowicie normalną).

9. Rząd nakłada na samorząd nowe zadania, ale nie zabezpiecza na ten cel dodatkowych środków. Taki pogląd jest stale powtarzany w kontekście płac nauczycielskich i ich podwyżek, jednak i on nie ma oparcia w przepisach ustrojowych i systemowych. Ponownie należy podkreślić, że samorząd nie jest częścią żadnej wielkiej, hierarchicznie uporządkowanej struktury administracyjnej. Odpowiednio nie jest zatem organem wykonawczym administracji rządowej. Nie można mu więc przypisywać cech właściwych dla relacji zachodzących np. pomiędzy gminą a gminną jednostką organizacyjną. W takich relacjach gmina (organy stanowiące gminy) kierują zadania i konsekwentnie egzekwują ich realizację, uwzględniając uprzednio ustalone plany finansowe. Dyrektor jednostki organizacyjnej jest odpowiednio podległy służbowo organom wykonawczym JST. Samorząd jest podmiotem ustrojowym, który na mocy Konstytucji RP wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zadanie to wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w konsekwencji na podstawie własnego budżetu, ustalanego wyłącznie przez własne organy stanowiące. Rząd nie może zatem nakładać jakichkolwiek zadań na samorząd ani finansować zadań własnych JST (chyba że jest to dotacja centralna na jakieś zadanie), korzystając z posiadanych uprawnień. Jeżeli dokonuje się zmiana organizacji działania samorządu, to musi mieć ona oparcie w ustawach, a więc rozstrzygnięciach organu stanowiącego państwa, co jest wyrazem respektowania i zaspokajania globalnych potrzeb publicznych. Należy dodać, że jest to również decyzja przedstawicieli każdego z samorządów terytorialnych ze względu na reguły wyborcze i demokratyczne. Do respektowania takich rozstrzygnięć w równym stopniu zobowiązana jest zarówno administracja rządowa, jak i administracja samorządowa.

Nie wolno upraszczać powyższych zasad, zwłaszcza dla potrzeb doraźnego sporu (np. politycznego), ponieważ grozi to podważeniem autorytetu państwa. W tym miejscu należy przejść do drugiego, może nawet ważniejszego aspektu omawianego zagadnienia. Krytyka twierdzenia, że rząd nakłada na samorząd nowe zadania, ale nie zabezpiecza na ten cel dodatkowych środków, wywodzi się z zasady opisanej w art. 167 ust. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ustrojowym zmiany w zakresie zadań i kompetencji JST następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Jak reguła ta przekłada się na spór płacowy w samorządach? Przypomnijmy, że przejmowanie zadań oświatowych do wykonywania jako zadania własne rozpoczęło się jeszcze na początku lat 90. ubiegłego wieku. Wtedy to samorządy zaczęły przejmować prowadzenie przedszkoli, w związku z czym zwiększono samorządom udziały w podatkach

PIT i CIT (dochody własne). Warto zwrócić uwagę, że nie było wówczas części oświatowej subwencji, co oznacza, że dziś również mogłoby jej w ogóle nie być (mogłaby zostać zastąpiona np. zwiększonym udziałem w podatkach). Regułę z art. 167 Konstytucji RP omówmy na przykładzie. Jeżeli przejęcie przedszkoli i odpowiednio obowiązku wypłacania wynagrodzenia za pracę nauczycieli przedszkoli było związane ze zwiększeniem udziału w podatkach, to powstaje pytanie, czy również każda podwyżka płac powinna skutkować kolejnym zwiększeniem tego udziału. Odpowiedź brzmi: absolutnie nie. Wynika to z następującego porządku systemowego (w uproszczeniu):

- 1) łączny wymiar zadań publicznych (wydatków) realizowanych przez państwo jest policzalny – jest to katalog, który wynosi 100%,
- 2) łączny wymiar danin pobieranych przez państwo w formie podatków (dochodów) jest również policzalny – również jest to katalog, który wynosi 100%.

Przenosząc powyższe na realia państwa centralnie zarządzanego, trzeba wskazać, że władza centralna, co do zasady, dopasowuje otrzymane dochody do wydatków, aby zachować stabilność finansów państwa. Operacja jest teoretycznie nieskomplikowana, lecz zmienia się to, gdy uwzględnimy fakt, że podatki nie gwarantują na przestrzeni lat stałego dochodu – z takiego samego wymiaru podatków realny dochód może bowiem wzrastać lub spadać. Gdy następuje wzrost dochodów z podatków (np. o 10%), państwo centralne polepsza sytuację sektora publicznego (np. wypłacając wynagrodzenia wyższe o 10%). Natomiast w realiach państwa zdecentralizowanego sprawa jest nieco bardziej skomplikowana. Otóż państwo, powołując samorządy terytorialne, dzieli się z nimi zadaniami publicznymi i odpowiednio dochodami. Przyjmijmy, że w tym wypadku 50% tych zadań wykonują samorządy, a 50% – administracja centralna. Każda z tych administracji realizuje zadania publiczne i dopasowuje swoje wydatki do uzyskiwanych dochodów. Załóżmy, że dochody z podatków wzrosły równomiernie o 10% i w samorządzie, i w administracji rządowej. Władza ustawodawcza, będąca władzą nadrzędną wobec administracji samorządowej i rządowej, podejmuje w konsekwencji decyzję o wzroście płac dla całego sektora publicznego o 10%. Jak widać, wszystko się bilansuje. Wzrost dochodów jest równy z planowanymi, wyższymi wydatkami zarówno w sektorze zarządzanym przez administrację rządową, jak i w sektorze zarządzanym przez administrację samorządową. Co ważne, państwo w związku z podwyżką płac nie zwiększa udziału procentowego samorządu w podatkach. Samorząd bowiem finansuje podwyżkę z odnotowywanego u siebie wzrostu środków finansowych z dochodów.

Opisany powyżej mechanizm w praktyce jest oczywiście nieco bardziej złożony. Model pokazuje jednak wyraźnie, że czym innym jest obsługa realizowanych zadań publicznych (na tle uzyskiwanych dochodów i ich wzrostu corocznego), a zupełnie czym innym są zmiany w zakresie zadań i kompetencji, które zgodnie z art. 167 Konstytucji RP powinny skutkować odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Trzymając się wskazanego przykładu, taką zmianą byłoby przekazanie do realizacji samorządom kolejnych zadań, które pozostawały dotychczas w gestii administracji rządowej. Dla zobrazowania zagadnienia przyjmijmy, że będzie to np. nadzór pedagogiczny. W tym przypadku skutkiem takiego działania musi być zmiana stosownych proporcji np. w posiadanym udziale w podatkach. Relacja ta powinna się zmienić, np. 52% udziału w podatkach będzie od momentu przejęcia zadań posiadać samorząd, a 48% – administracja rządowa. Wówczas bezspornie dochodzi do przekazania kolejnych kompetencji i zadań z jednej

administracji do innej, a zatem jest to przypadek przewidziany w art. 167 Konstytucji RP, wiążący ciało ustawodawcze. Zupełnie inna jest sytuacja, gdy zachodzi konieczność wypłacenia pracownikom tego nadzoru pedagogicznego podwyżek wynagrodzeń w kolejnym roku. W tym wypadku nie ma przesłanki, o której mowa w art. 167 Konstytucji RP. Realizacja tego zadania wpisuje się bowiem w obowiązki związane z zarządzaniem i gospodarowaniem obszarem, które wykonuje się jako zadanie własne. Zatem podwyżki należy uznać tylko za obsługę realizowanego zadania publicznego, która nie uprawnia do żądania zwiększenia udziału w podatkach (bądź zwiększenia dochodów z innego tytułu).

Na tle opisanego wyżej modelu można odnieść się do rzeczywistej sytuacji w obszarze płac i podwyżek nauczycielskich. Najczęściej stwierdzenie, że rząd nakłada na samorząd nowe zadania, ale nie zabezpiecza na ten cel dodatkowych środków, dotyczy kolejnych regulacji płacowych w zakresie minimalnego, gwarancyjnego wynagrodzenia nauczycieli (średnie wynagrodzenie z art. 30 ust. 3 KartaNauczU), a niekiedy odnosi się również do warunków organizacji zadań oświatowych, które nie są jednak nowym zadaniem, a zmianą organizacyjną. Jak wykazano, regulacje płacowe i podobne zmiany nie są zwiększeniem zadań i kompetencji, ale tzw. obsługą obszaru, którym zarządza się w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jak w tym wypadku pogodzić to z posiadanymi dochodami? W porównaniu z modelem, o którym mowa wyżej, omawiany przypadek jest nieco inny. Przede wszystkim sytuacja dochodowa poszczególnych samorządów nie jest proporcjonalna pomimo tego samego udziału w podatkach. Wynika to z faktu, że pierwotny podział administracyjny (na gminy, powiaty) nie został bezwzględnie podporządkowany uzyskiwanym dochodom danych jednostek administracyjnych. Zasadnicze znaczenie w tym podziale miały uwarunkowania historyczne, a nie ekonomiczne. W rezultacie powstała znaczna liczba gmin i powiatów, których organizacja gospodarcza nie umożliwia uzyskania dochodów własnych na poziomie wystarczającym, i odpowiednio istnieje znaczna grupa JST (np. duże aglomeracje miejskie), gdzie dochody własne znacznie przekraczają wymiar niezbędny do obsługi wykonywanych zadań. Oczywiście najbardziej rozsądnym działaniem byłoby przeprowadzenie reformy podziału administracyjnego, wymagałoby to jednak wypracowania znacznego kompromisu społecznego. W konsekwencji należało zaproponować rozwiązanie, które w istniejącym podziale na konkretne gminy i powiaty (województwa) pozwoliłoby zapewnić mniej więcej równy udział w dochodach, adekwatny do realizowanych zadań (gdyby źródłem był tylko udział w podatkach, część JST nie byłaby w stanie w żadnym przypadku obsłużyć zadania własnego np. ze względu na brak w gminie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą – PIT). Odpowiedzią na ten problem stała się konstrukcja dochodów samorządowych. Zaliczamy do nich już nie tylko dochody własne (udziały w podatkach), lecz także subwencje (subwencja ogólna, w tym oświatowa) oraz dotacje (na zadania zlecone). Instrumentem wyrównującym dochody jest tzw. subwencja ogólna. Jej centralny podział zapewnia możliwość wykonywania zadań własnych nawet w sytuacji, gdy dana gmina ma dochody własne na bardzo niskim poziomie. W ten sposób państwo potwierdza i gwarantuje równe, jednolite traktowanie wszystkich obywateli. Na subwencję ogólną składają się nie tylko dochody uzyskiwane przez administrację centralną, lecz także dochody własne niektórych największych samorządów (np. Warszawy). Część dochodów

własnych jest oddawana do puli ogólnej i dzielona na mniej zamożne samorzady, przy respektowaniu zasady solidaryzmu.

W przypadku oświaty powyższe oznacza, że w stosunku do przykładu modelowego realizacja zadań edukacyjnych, w tym w zakresie wypłaty wynagrodzeń i podwyżek, w związku z realizowaniem zadań oświatowych jako zadań własnych, pozostaje kategorią wpisującą się w obsługę realizowanego zadania. Punktem odniesienia do ustalenia zdolności przy wykonywaniu tej obsługi są łącznie odczytywane dochody danej JST, a nie odrębnie postrzegane udziały w podatkach czy subwencja ogólna albo tylko jej część oświatowa. Inaczej mówiąc, ocena kosztów obsługi zadań edukacyjnych, skutkująca wskazywaniem niedoborów i ewentualnym roszczeniem do ustawodawcy, nie może być ilustrowana pokazaniem wysokości faktycznych wydatków na zadania oświatowe i relacji tych wydatków do kwoty części oświatowej subwencji ogólnej. Jedynym punktem odniesienia mogą tu być zsumowane dochody ze wszystkich źródeł, skonfrontowane z wydatkami oświatowymi. Jeżeli kwoty wydatków oświatowych wraz z innym niezbędnymi wydatkami na zadania własne przekroczą łączne dochody JST, w tym ich coroczny wzrost, uprawnione stanie się twierdzenie, że rząd nakłada na samorząd nowe zadania, ale nie zabezpiecza na ten cel dodatkowych środków. W każdym innym przypadku takie argumenty są nieprawdziwe – bardziej potwierdzają brak rzetelnego zainteresowania się sferą finansowania oświaty, niż wskazują na rzeczywisty sposób realizacji zadania (z zastrzeżeniem uwag poniżej).

W odniesieniu do powyższego należy zastrzec wyjątek. Chodzi mianowicie o zasadę przewidującą autonomię organów samorządowych w decydowaniu o sposobie realizacji zadania własnego. Są tu dwa aspekty, na które należy zwrócić uwagę. Pozostanmy przy przykładzie oświaty i decyzji organów stanowiących w tym względzie. Jedną z takich decyzji jest np. ustalenie liczebności oddziałów (regulę w tym zakresie opisano w akapicie komentującym szósty argument). Trzeba wskazać, że decyzja o zmniejszeniu liczby uczniów w oddziale jest zawsze kosztowna (np. zmniejszenie jej do 10 uczniów w zasadzie rujnuje budżet JST). Czy koszty takiej decyzji, po zbilansowaniu z innymi wydatkami na zadania własne i negatywnym skonfrontowaniu powyższego z całością dochodów, uzasadniają roszczenie wobec Skarbu Państwa? Otóż nie. Skarb Państwa nie jest zobowiązany do respektowania wszystkich rozstrzygnięć lokalnych. Przy identyfikacji ewentualnych niedoborów będzie kierował się zasadą racjonalności w ocenie decyzji organizacyjnych podejmowanych przez daną JST.

Drugim istotnym aspektem są priorytety zadaniowe. Należy uznać, że niektóre z zadań własnych są ważniejsze od innych. Trzymając się przykładu oświaty i podwyżek w tym obszarze, należy podkreślić, że samorząd może skutecznie formułować zastrzeżenia wobec państwa co do niedoskonałości ukształtowanych dochodów wówczas, gdy udokumentuje swoją umiejętność hierarchizowania zadań publicznych. W tym przypadku nie ulega wątpliwości, że zadania edukacyjne są jednym z najważniejszych zadań publicznych. Oznacza to, że samorząd nie może efektywnie kwestionować ustalonej centralnie wysokości dochodów, o ile nie wykaże, że pozostające w dyspozycji środki w momencie wdrażania podwyżek nauczycielskich nie zostały przeznaczone np. na modernizację czy budowę dróg.

4. Podsumowanie

Niezależnie od podpisania porozumienia protest w postaci akcji strajkowej został zainicjowany w wielu szkołach i przybrał ogólnopolski charakter. W trakcie jego trwania ujawniły się zasadnicze problemy związane procedurą legalizującą. Należy przypomnieć, że począwszy od lat 90. XX w., w ślad za ustanawianiem reguł demokratycznego państwa prawnego, konstituowały się samorzady terytorialne. Uzyskiwały one coraz szersze kompetencje, w tym związane z prowadzeniem szkół i przedszkoli. Kwestię tę w 1997 r. ostatecznie rozstrzygnęła Konstytucja RP, która wpisała decentralizację kompetencji państwa jako zasadę ustrojową (art. 15 Konstytucja RP). W myśl tej idei najpierw na podstawie przepisów OświatU, a następnie PrOśw zadania edukacyjne stały się zadaniem własnym samorządów, a szkoły – samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Przepisy ustaw oświatowych jednocześnie nadały samorządom określony status. Zgodnie z art. 11 ust. 2 PrOśw zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym:

- 1) gmin – w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, a także w szkołach,
- 2) powiatów – w szkołach i placówkach ponadpodstawowych,
- 3) samorządów województw – w szkołach, placówkach i placówkach doskonalenia nauczycieli oraz kolegiach pracowników służb społecznych.

Przepis art. 10 ust. 1 PrOśw rozstrzyga, że organ prowadzący szkołę lub placówkę (JST) odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego należy w szczególności:

- 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,
- 2) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym,
- 3) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie,
- 4) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki,
- 5) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych,
- 6) wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki.

Powyższe oznacza, że kwestie związane z bieżącą organizacją pracy szkoły przypisano samorządowi. Szkoła jest pracodawcą dla nauczyciela, a wójt (burmistrz, prezydent) starosta lub marszałek województwa – dla dyrektora (w ramach przepisów prawa pracy dyrektor szkoły wykonuje czynności jako kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej). Ważne jest również rozumienie, że powołane powyżej przepisy PrOśw należy interpretować kontekstowo, tj. w ścisłym związku z przepisami ustrojowymi oraz przepisami ustaw samorządowych, zgodnie z którymi samorząd wykonuje zadania przypisane ustawami jako zadania własne, czyli w imieniu własnym, na własną odpowiedzialność, niezastrzeżone dla innych organów władzy publicznej, zaspokajając potrzeby lokal-