



ANNA PIĘTA-SZAWARA

System finansowania oświaty niepublicznej w Polsce

The System of Financing Non-Public Education in Poland

Doktor, Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Instytut Nauk o Polityce, Zakład Teorii Państwa Prawa i Polityki, Polska

Streszczenie

Szkoły i placówki niepubliczne są finansowane ze źródeł prywatnych, przede wszystkim z czesnego opłacanego przez rodziców uczniów, oraz ze środków publicznych w postaci dotacji udzielanych im przez jednostki samorządu terytorialnego. W niniejszym artykule na podstawie analizy prawnej wspartej przeglądem literatury przedstawiono złożoność obecnych rozwiązań w zakresie trybu i zasad udzielania dotacji oświatowej podmiotom niepaństwowym i niesamorządowym, a także sposób ich uzyskiwania, wykorzystywania i rozliczania przez beneficjentów. Uwzględniono przy tym zróżnicowanie szkół niepublicznych oraz ewolucję najważniejszych rozwiązań proceduralnych w warunkach decentralizacji polityki oświatowej w Polsce na przestrzeni ostatnich 25 lat.

Słowa kluczowe: oświata, dotacje, szkolnictwo niepubliczne, polityka oświatowa, decentralizacja

Abstract

Non-public schools and institutions are financed from private sources, mainly from tuition fees paid by parents and public funds in the form of grants awarded by local government units. This article, based on a legal analysis supported by the literature review, presents the complexity of current solutions in the mode and principles of granting educational grants to non-state and non-governmental entities, as well as the way they are acquired, used and settled by beneficiaries. The paper has taken into account diversity of non-public schools and the evolution of the most important procedural solutions under the decentralization of education policy in Poland over the last 25 years.

Keywords: education, grants, non-public education, education policy, decentralization

Wstęp

Szkoły i placówki oświatowe w Polsce mają charakter publiczny lub niepubliczny. Mogą być zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne (np. stowarzyszenia, fundacje, spółki kapitałowe) oraz osoby fizyczne (Ustawa, 2016, art. 8).

Jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) są organami prowadzącymi wyłącznie dla szkół publicznych. Przekazywanie im zadań oświatowych rozpoczęło po 1989 r. w związku z przeprowadzaną wówczas transformacją ustrojową, której istotny element stanowiła decentralizacja władzy publicznej. Na mocy Ustawy o samorządzie (1990, art. 7, ust. 1, pkt 8) oraz Ustawy o podziale (1990, art. 1, ust. 5) edukację uznano wówczas za zadanie własne JST. W 1993 r. gminy rozpoczęły przejmowanie szkół podstawowych, początkowo na zasadzie dobrowolności, natomiast później (od 1996 r.) obligatoryjnie. W 1999 r. samorządy gminne przejęły zarządzanie gimnazjami, natomiast powiaty – szkołami ponadgimnazjalnymi.

Transformacja ustrojowa przyniosła również istotną zmianę w zakresie funkcjonowania szkolnictwa niepublicznego w Polsce. Ustawa (Ustawa, 1991, art. 82, § 1, tekst ogłoszony – dalej: t.o.) umożliwiła tworzenie szkół przez osoby fizyczne lub prawne niebędące JST po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez kuratora oświaty właściwego dla siedziby szkoły lub placówki. Na tej podstawie rozpoczął się w Polsce proces likwidacji przez samorządy małych, nieekonomicznych szkół, w miejsce których zaczęły powstawać podmioty działające na zasadzie non-profit prowadzone przez organizacje społeczne i stowarzyszenia. Obok nich stopniowo rozpoczęły działalność także prywatne szkoły o charakterze komercyjnym oraz szkoły organizacji wyznaniowych.

System finansowania oświaty niepublicznej

Sposób finansowania zadań oświatowych ustalono pierwotnie w Ustawie o dochodach (1990). Przewidziano w niej przekazanie gminom subwencji na zadania własne w zakresie szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych, zapewniając w ten sposób środki finansowe na realizację bieżących kosztów ich prowadzenia (Ustawa, 1990, art. 11, pkt 2).

Dotowanie podmiotów niepublicznych uregulowano w Ustawie (1991). W art. 90 zapewniono dotacje z budżetu gminy dla niepublicznych przedszkoli i szkół podstawowych oraz z budżetu państwa dla niepublicznych szkół ponadpodstawowych o uprawnieniach szkoły publicznej. Przysługiwały one pierwotnie w wysokości „do 50% wydatków bieżących” w przeliczeniu na jednego ucznia (Ustawa, 1991, art. 90, § 3, t.o.). Regulację tę zmieniono następnie na dotowanie „w wysokości 50%”, natomiast od 2000 r. szkoły niepubliczne objęto finansowaniem ze środków publicznych w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji w szkole publicznej danego typu. Dotacje wypłacane z art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych określa się mianem *dotacji oświatowych* (Orlikowska, 2016, s. 85).

Źródłem finansowania zadań z zakresu oświaty i wychowania, także tych realizowanych przez niepubliczne szkoły i placówki, jest przede wszystkim część

oświatowa subwencji ogólnej. Jej wysokość dla poszczególnych JST jest ustalana corocznie na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej, z uwzględnieniem zakresu realizowanych zadań oświatowych, stopni awansu zawodowego nauczycieli, liczby uczniów, typów oraz rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez poszczególne samorządy. Pozostałe środki na edukację mogą pochodzić z budżetu centralnego – w tym z budżetu Unii Europejskiej – oraz dochodów własnych samorządów. Poza dotowaniem ze środków publicznych szkoły niepubliczne mogą być również finansowane z czesnego wnoszonego przez rodziców uczniów, a także z innych źródeł dochodów (np. grantów, stypendiów, dotacji fundowanych przez stowarzyszenia lub prywatne przedsiębiorstwa).

Wysokość dotacji jest zależna od liczby uczniów uczęszczających do placówki oświatowej. Według obowiązującego stanu prawnego szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu poszczególnych jednostek samorządowych w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla JST (Ustawa, 1991, art. 90, ust. 2a, tekst ujednolicony – dalej: t.u.). Z kolei szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotację w wysokości nie niższej niż 50% podstawowej kwoty dotacji dla szkoły danego typu i rodzaju, przy czym uczestnictwo uczniów w zajęciach musi być potwierdzone ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności na tych zajęciach (Ustawa, 1991, art. 90, ust. 3, t.u.).

W odniesieniu do zasad dotowania szkół niepublicznych istotne zmiany przewiduje procedowany aktualnie projekt ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (wersja przyjęta przez Sejm 27 października 2017 r.), którego wejście w życie zostało przewidziane od 1 stycznia 2018 r. Zgodnie z art. 26 ust. 2 tego aktu prawnego niepubliczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymają na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotację w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla JST (Projekt ustawy, 2017, art. 26, ust. 2). O ile to rozwiązanie wpłynie korzystnie na sytuację finansową tego typu szkół i ujednolici kwoty dotacji na terenie kraju, zapobiegając ich zaniżaniu przez powiaty, to pozostałe postanowienia projektu dotyczące wysokości dotacji dla szkół niepublicznych ustawią je w gorszym położeniu w stosunku do szkół publicznych. Projekt wprowadza bowiem dotowanie szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty przewidzianej na ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla JST oraz tzw. wskaźnika zwiększającego. Szkoły niepubliczne,

w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, będą otrzymywać dotację bez wskaźnika zwiększającego, w wysokości równej kwocie przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej (Projekt ustawy, 2017, art. 26, ust. 1).

Nowym rozwiązaniem jest również wprowadzenie – w przypadku niepublicznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych oraz szkół policealnych – podziału dotacji na część stałą, przekazywaną szkołom na dotychczasowych zasadach, oraz dodatkową, wypłacaną dopiero po uzyskaniu przez ucznia świadectwa dojrzałości lub dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe (Projekt ustawy, 2017, art. 26, ust. 5). Przepis ten uniemożliwi osobom prowadzącym tego typu szkoły przewidzenie rzeczywistej wysokości kwot dotacji, a tym samym znacząco utrudni bieżące wydatkowanie środków.

Podmioty niepubliczne uprawnione do otrzymywania dotacji

Z obowiązujących od 1 września 2017 r. przepisów prawa wynika, że podmiotami niepublicznymi uprawnionymi do otrzymywania dotacji z budżetu gminy są przedszkola (w tym specjalne), inne formy wychowania przedszkolnego i szkoły podstawowe (w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych), natomiast z budżetu powiatu – szkoły podstawowe specjalne oraz szkoły ponadpodstawowe o uprawnieniach szkół publicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi. Funkcjonują one na podstawie wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego (Ustawa, 1991, art. 90, ust. 1–2, t.u.).

Zgłoszenie do ewidencji jest podstawowym warunkiem udzielenia dotacji. Powinno ono zawierać następujące elementy: oznaczenie osoby zamierzającej prowadzić szkołę lub placówkę oświatową, jej miejsce zamieszkania lub siedzibę, typ szkoły lub placówki, dokładne miejsce jej prowadzenia, informacje o warunkach lokalowych, statut szkoły lub placówki, wykaz kwalifikacji nauczycieli i dyrektora szkoły oraz pozytywną opinię kuratora oświaty. Ponadto w przypadku szkół, którym mają zostać nadane uprawnienia szkoły publicznej, konieczne jest zobowiązanie do przestrzegania wymagań, o których mowa w art. 14 §3 ustawy Prawo oświatowe¹.

¹ Szkoła niepubliczna może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, gdy: realizuje programy nauczania uwzględniające właściwe dla danego typu szkoły podstawy programowe, realizuje zajęcia edukacyjne w cyklu nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu, stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla szkół publicznych, w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – kształci w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego oraz zatrudnia nauczycieli obowiązkowych zajęć edukacyjnych, posiadających kwalifikacje określone dla nauczycieli szkół publicznych (Ustawa, 2016, art. 14, § 3).

Drugim kryterium, jakie należy spełnić, aby szkoła lub placówka oświatowa mogła otrzymać dotację z budżetu JST, jest podanie organowi właściwemu do udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie uczniów w poszczególnych miesiącach kolejnego roku kalendarzowego (w tym np. liczby uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi) nie później niż do 30 września roku poprzedzającego udzielenie dotacji. We wniosku powinny się znaleźć podstawowe dane jednostki i organu ją prowadzącego, daty i numery: wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych oraz nadania uprawnień szkoły publicznej, a także numer rachunku bankowego, na który będzie przekazywana dotacja. Jest to pełny i zamknięty katalog wymagań formalnych, do spełnienia których zobowiązany jest wnioskodawca, co oznacza, że JST nie może żądać żadnych dodatkowych czynności ani informacji, np. dotyczących wysokości pobieranego czesnego (Olszewski, 2007, s. 84). Spełnienie tego obowiązku stanowi jedyną przesłankę uzasadniającą przyznanie lub nieprzyznanie dotacji, ponieważ w przypadku wypełnienia przez szkołę lub placówkę oświatową wymagań sformułowanych w art. 80 ustawy o systemie oświaty organ samorządowy zobowiązany jest do przekazania dotacji.

Przeznaczenie, rozliczenie i kontrola wykorzystania dotacji

Dotacje dla niepublicznych jednostek systemu oświaty, podobnie jak w szkołach publicznych, są wykorzystywane na realizację przez nie zadań z zakresu kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, jako pokrycie wydatków poniesionych w okresie roku budżetowego, na który dotacja została udzielona, niezależnie od tego, którego roku te zadania dotyczą. Oznacza to, że przy rozliczeniu dotacji uwzględnia się tylko wydatki dokonane w danym roku dotacyjnym.

Dotacje przeznacza się wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących jednostek oświatowych, dlatego mają one charakter dotacji podmiotowych (Zioło, 2015, s. 13). Zarówno ustawa o systemie oświaty, jak i ustawa Prawo oświatowe nie definiuje wydatków bieżących. Właściwa w tym zakresie jest ustawa o finansach publicznych, której art. 236 ust. 2 określa wydatki bieżące jako „wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi”. Oznacza to, że dotacji nie można przeznaczyć na: inwestycje, zakupy inwestycyjne, zakup lub objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego (Ustawa, 2009, art. 236, ust. 2, 4), które w rozumieniu ustawy stanowią wydatki majątkowe. Niemożliwe do pokrycia z dotacji są ponadto: amortyzacja niestanowiąca wydatku, lecz odpis, koszty promocji i reklamy (Wyrok NSA, 2014), odsetki od kredytu, modernizacja budynków i pomieszczeń szkolnych, leasing finansowy.

W szczególności dotacje oświatowe przeznacza się na wynagrodzenia osób zatrudnionych oraz pochodne od tych wynagrodzeń, wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę lub placówkę, jeżeli pełni funkcję dyrektora, koszty

eksploatacyjne, remonty pomieszczeń szkolnych, koszty obsługi finansowo-księgowej, zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Ustawa, 1991, art. 90, ust. 3d, t.u.).

Dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub też pobrane nienależnie podlegają zwrotowi do budżetu jednostki przekazującej finansowanie (Ustawa, 2009, art. 168, 169). Tryb udzielania i rozliczania dotacji, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w szczególności poprzez wskazanie terminu i sposobu rozliczenia, określa organ stanowiący JST w uchwale dotacyjnej (szerzej: Kotlińska, 2015, s. 34–35). Nadzór nad uchwałami dotacyjnymi oraz kontrolę w zakresie prawidłowości naliczania i rozliczania dotacji oświatowych realizują regionalne izby obrachunkowe (Ustawa, 1992, art. 11, ust. 1, pkt 4, art. 7–9). Prawidłowość rozliczania i wydatkowania dotacji kontrolują także przedstawiciele organu dotującego.

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty z 1 września 2017 r. nałożyła na organ dotujący obowiązek wstrzymania dotacji w przypadku utrudniania lub udarmiania czynności kontrolnych (Ustawa, 1991, art. 90, ust. 3fa–3fc, t.u.). Rozwiązanie to odnosi się do szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, oraz niepublicznych: placówek oświatowo-wychowawczych, poradni psychologiczno-pedagogicznych, placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, bibliotek pedagogicznych.

Dodatkowe przepisy o możliwości wstrzymania przekazywania dotacji przez JST szkole lub placówce niepublicznej wprowadza wspomniany już projekt ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z art. 37 będzie mogło to nastąpić również w sytuacji, gdy szkoła lub placówka nie dokona rozliczenia wykorzystania dotacji albo korekty błędów, nie przekaze informacji o liczbie uczniów lub też nie wykona decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądu wydanych w związku z przekazaną dotacją (Projekt ustawy 2017, art. 37, ust. 1–2).

Podsumowanie

Finansowanie oświaty niepublicznej jest możliwe głównie dzięki subwencjonowaniu wydatków edukacyjnych z budżetu państwa. Jego ostatecznym źródłem są jednak budżety samorządowe – gmin i powiatów, które mają obowiązek dotowania szkół i placówek prowadzonych przez podmioty niesamorządowe. Wysokość dotacji jest bezpośrednio powiązana z liczbą uczniów. Stanowi to istotne ograniczenie samodzielności samorządów w dysponowaniu posiadanymi środkami, przy stosunkowo niewielkiej kontroli nad ich wydatkowaniem przez beneficjentów oraz braku odniesienia do rzeczywistych kosztów i efektów kształcenia. Z perspektywy organów prowadzących szkoły niepubliczne doto-

wanie ze środków publicznych zapewnia im gwarancję stabilności finansowej, a równocześnie – wpływając na wysokość opłat pobieranych przez tego typu placówki – może zostać uznane za mechanizm sprzyjający zwiększaniu dostępności tego sektora edukacji.

Literatura

- Kotlińska, J. (2015). Podstawy prawne udzielania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania oświatowe. W: A. Babczuk, A. Talik (red.), *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego* (s. 24–39). Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Olszewski, A. (2007). Zasady finansowania szkół i placówek niepublicznych w świetle obowiązujących przepisów prawa, orzecznictwa i praktyki. *Samorząd Terytorialny*, 7–8 (199–200), 82–88.
- Orlikowska, J. (2016). Dotacje udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego niepublicznym podmiotom prowadzącym szkoły i placówki oświatowe. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 1 (4), 75–95.
- Projekt ustawy z 27.10.2017 o finansowaniu zadań oświatowych. Pobrane z: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1837_u/\\$file/1837_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/1837_u/$file/1837_u.pdf) (31.10.2017).
- Ustawa z 14.12.1990 o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym. Dz.U. nr 89, poz. 518.
- Ustawa z 17.05.1990 o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. nr 34, poz. 198.
- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. nr 16, poz. 95.
- Ustawa z 7.09.1991 o systemie oświaty. t.o. Dz.U. nr 95, poz. 425.
- Ustawa z 7.09.1991 o systemie oświaty, t.u. Dz.U. 2017, poz. 1292.
- Ustawa z 7.10.1992 o regionalnych izbach obrachunkowych. Dz.U. 2015, poz. 1890.
- Ustawa z 7.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2016, poz. 1537.
- Ustawa z 14.12.2016 – Prawo oświatowe. Dz.U. 2017, poz. 949.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28.05.2014, sygn. II GSK 229/13. Pobrane z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E268719C0F> (31.10.2017).
- Zioło, M. (2015). Dotacja w systemie finansów publicznych. Zarys problematyki. W: A. Babczuk, A. Talik (red.), *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego* (s. 7–23). Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.