



Warszawa, 28 czerwca 2016 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 215)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Przedłożona Senatowi ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, zwana dalej „ustawą”, wprowadza do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty szereg zmian o niejednorodnym charakterze, w szczególności:

- 1) przewiduje rezygnację od roku szkolnego 2016/2017 z przeprowadzania w klasie VI szkoły podstawowej sprawdzianu – jako obowiązkowego egzaminu zewnętrznego przygotowywanego i przeprowadzanego przez Centralną Komisję Egzaminacyjną i okręgowe komisje egzaminacyjne;
- 2) określa warunki rekrutacji uczniów do gimnazjum – w związku z rezygnacją z przeprowadzania sprawdzianu w ostatniej klasie szkoły podstawowej;
- 3) zakłada, że od roku 2017 osoby przystępujące do egzaminu maturalnego oraz egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie (zwanego dalej „egzaminem zawodowym”), będą miały możliwość odwołania się od ustalonego przez dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej wyniku weryfikacji sumy punktów z części pisemnej wskazanych egzaminów do Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego;
- 4) dopuszcza możliwość wykonywania przez zdającego fotografii swojej sprawdzonej i ocenionej pracy egzaminacyjnej podczas dokonywania wglądu (dotyczy egzaminu gimnazjalnego, egzaminu maturalnego i egzaminu zawodowego);
- 5) wprowadza dla dyrektorów szkół podstawowych i gimnazjów możliwość zakupu podręczników lub materiałów edukacyjnych do nauki danego języka obcego nowożytnego, które są dostosowane do stopnia zaawansowania znajomości tego języka przez uczniów;

- 6) ustanawia regulacje mające na celu zapewnienie uczniom niepełnosprawnym podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych dostosowanych do ich potrzeb edukacyjnych i możliwości psychofizycznych, niezależnie od terminu wydania orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego; a także zakupu sprzętu lub oprogramowania umożliwiających odczyt tych podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych w postaci elektronicznej – ze środków dotacji celowej;
- 7) wprowadza zmiany w zakresie ustalania terminów postępowania rekrutacyjnego, postępowania uzupełniającego, a także terminów składania dokumentów, w przypadku rekrutacji do przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół podstawowych dla dorosłych, gimnazjów dla dorosłych i liceów ogólnokształcących dla dorosłych;
- 8) zmienia zasady przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego do nowotworzonego: publicznego przedszkola, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, publicznej szkoły lub publicznej placówki, która zapewnia opiekę i wychowanie uczniom poza miejscem stałego zamieszkania;
- 9) doprecyzowuje katalog jednostek samorządu terytorialnego obowiązanych do zapewnienia dodatkowej bezpłatnej nauki języka polskiego uczniom przybywającym z zagranicy;
- 10) wprowadza możliwość wskazania uczniowi przybywającemu z zagranicy, jako miejsca realizacji obowiązku szkolnego, szkoły innej niż szkoła, w obwodzie której dany uczeń mieszka;
- 11) doprecyzowuje przepisy dotyczące dotowania przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i osoby fizyczne;
- 12) zgodnie z postanowieniami niniejszej ustawy z dniem 1 września 2018 r. znosi się szkołę pomaturalną bibliotekarską i animatorów kultury;
- 13) doprecyzowuje przepisy dotyczące warunków uzyskiwania uprawnień szkoły publicznej przez niepubliczne szkoły artystyczne;
- 14) modyfikuje zasady dotowania niepublicznych szkół artystycznych posiadających uprawnienia szkoły publicznej.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu kluczowym założeniem ustawy jest rezygnacja od roku szkolnego 2016/2017 z przeprowadzania sprawdzianu w klasie VI szkoły podstawowej. W chwili obecnej przystąpienie do sprawdzianu jest warunkiem ukończenia

szkoły podstawowej. Wyniki sprawdzianu jednak nie są brane pod uwagę przy przyjmowaniu do gimnazjów obwodowych, ponieważ szkoły te są obowiązane przyjąć każde dziecko mieszkające w ich obwodzie.

Zgodnie z postanowieniami omawianej nowelizacji od roku szkolnego 2017/2018 Centralna Komisja Egzaminacyjna będzie udostępniać szkołom testy diagnostyczne, z których każda szkoła będzie mogła, na zasadzie dobrowolności, skorzystać w celu wstępnej oceny poziomu wiadomości i umiejętności uczniów rozpoczynających naukę w gimnazjum. Testy diagnostyczne będą przygotowywane w zakresie analogicznym do obecnie przeprowadzanego sprawdzianu w klasie VI szkoły podstawowej. We wrześniu każdego roku Centralna Komisja Egzaminacyjna udostępni gimnazjom w postaci elektronicznej test diagnostyczny wraz z zasadami oceniania, a zainteresowane przeprowadzaniem takiego badania szkoły będą mogły skorzystać z testów (nie będzie to obowiązek), a następnie same sprawdzą prace uczniów.

Rezygnacja z przeprowadzania sprawdzianu w klasie VI szkoły podstawowej powoduje konieczność wprowadzenia stosownych zmian w przepisach dotyczących rekrutacji do publicznych gimnazjów: dwujęzycznych, z oddziałami dwujęzycznymi lub oddziałami międzynarodowymi, a także do publicznych gimnazjów sportowych, mistrzostwa sportowego lub z oddziałami sportowymi. Odpowiednie zmiany zostały wprowadzone do ustawy o systemie oświaty. Ponadto, w wyniku rezygnacji z egzaminu, wprowadzono zmiany w przepisach określających warunki ukończenia szkoły podstawowej oraz szkoły artystycznej realizującej kształcenie ogólne, w której ostatni rok nauki odpowiada klasie VI szkoły podstawowej, a także warunki otrzymania promocji do klasy programowo wyższej w szkole artystycznej realizującej kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej.

Kolejną podstawową zmianą wprowadzaną niniejszą ustawą jest umożliwienie absolwentom odwołania od wyniku weryfikacji sumy punktów z części pisemnej egzaminu maturalnego i zawodowego. Dotychczas absolwent, który przystąpił do egzaminu maturalnego, miał prawo wglądu do sprawdzonej i ocenionej pracy egzaminacyjnej w terminie 6 miesięcy od dnia wydania przez okręgową komisję egzaminacyjną świadectwa dojrzałości, aneksu do świadectwa dojrzałości albo informacji o wynikach egzaminu maturalnego. Po dokonaniu wglądu absolwent mógł złożyć wniosek o weryfikację sumy punktów przyznanych przez egzaminatora sprawdzającego pracę egzaminacyjną oraz uzyskanych z elektronicznego odczytu karty odpowiedzi. Dyrektor okręgowej komisji

egzaminacyjnej informował na piśmie o wyniku przeprowadzonej weryfikacji sumy punktów. Jeżeli w wyniku przeprowadzonej weryfikacji suma punktów została podwyższona, dyrektor okręgowej komisji egzaminacyjnej ustalał nowe wyniki egzaminu maturalnego i w przypadku spełnienia wymagań wydawał świadectwo dojrzałości bądź anulował dotychczasowe i wydawał nowe (analogiczne regulacje stosowane były do egzaminu zawodowego).

Opiniowana ustawa przewiduje utworzenie Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego, działającego przy dyrektorze Centralnej Komisji Egzaminacyjnej.

Procedura odwoławcza przewiduje możliwość wniesienia odwołania od wyniku weryfikacji sumy punktów z części pisemnej: egzaminu maturalnego oraz zawodowego do Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego, za pośrednictwem dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej. Dyrektor po otrzymaniu odwołania będzie mógł:

- 1) dokonać ponownej weryfikacji sumy punktów i uznać zasadność odwołania w całości;
- 2) uznać zasadność odwołania w części – w tym przypadku dyrektor okręgowej komisji egzaminacyjnej przekaze do Centralnej Komisji Egzaminacyjnej odwołanie wraz z informacją, w jakim zakresie odwołanie zostało uwzględnione, a Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego rozpatrzy odwołanie w zakresie nieuwzględnionym przez dyrektora;
- 3) przekazać odwołanie do Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w celu rozpatrzenia go przez Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego.

Zadaniem Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego będzie rozstrzygnięcie zasadności odwołania w odniesieniu do poszczególnych zadań egzaminacyjnych, przy czym – w celu zapewnienia porównywalności oceniania – członkowie Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego będą musieli przestrzegać ustalonych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną zasad oceniania rozwiązań zadań. Rozstrzygnięcie Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego wraz z uzasadnieniem dyrektor Centralnej Komisji Egzaminacyjnej będzie niezwłocznie przekazywał dyrektorowi okręgowej komisji egzaminacyjnej oraz osobie, która wniosła odwołanie. Rozstrzygnięcie Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego będzie ostateczne i nie będzie służyła na nie skarga do sądu administracyjnego.

Jak już wcześniej podkreślono w niniejszej opinii ustawa zakłada wygaszenie z dniem 1 września 2018 r. szkół bibliotekarskich i animatorów kultury. Celem przedmiotowej zmiany jest to, aby kształcenie w zawodach: bibliotekarz i animator kultury było realizowane jedynie w ramach studiów wyższych. Ustawa usuwa definicję szkół bibliotekarskich i animatorów kultury jako szkół artystycznych. Ponadto z dniem 1 września 2017 r. planuje się

zlikwidowanie klasy pierwszej dotychczasowej dwuletniej szkoły pomaturalnej bibliotekarskiej i animatorów kultury, w związku z tym na rok szkolny 2017/2018 nie będzie prowadzona rekrutacja kandydatów do klasy pierwszej. Od dnia 1 października 2016 r. nie będzie się tworzyć nowych publicznych i niepublicznych szkół pomaturalnych bibliotekarskich i animatorów kultury, zaś niepublicznym szkołom pomaturalnym bibliotekarskim i animatorów kultury nie będą mogły być nadane uprawnienia szkoły publicznej. Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 1 września 2018 r. dwuletnia szkoła pomaturalna bibliotekarska i animatorów kultury zostanie zniesiona, a w konsekwencji wygasną wpisy do ewidencji niepublicznych szkół artystycznych, dotyczące niepublicznych szkół pomaturalnych bibliotekarskich i animatorów kultury oraz decyzje w sprawie zezwolenia osobom prawnym lub osobom fizycznym na prowadzenie publicznych szkół pomaturalnych bibliotekarskich i animatorów kultury.

W kolejnej zasadniczej dziedzinie proponowanych zmian odnoszących się do kwestii doprecyzowania przepisów dotyczących dotowania przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i osoby fizyczne, autorzy ustawy podkreślają, że duży poziom ogólności obecnych przepisów dotyczących dotowania przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek z budżetów jednostek samorządu terytorialnego powodował wątpliwości interpretacyjne, co w konsekwencji skutkowało niejednolitym stosowaniem przepisów w skali kraju. Konieczność doprecyzowania i ujednoczenia przepisów w tym zakresie zgłaszały jednostki samorządu terytorialnego, regionalne izby obrachunkowe oraz Najwyższa Izba Kontroli, jak również podmioty niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, prowadzące przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły i inne placówki oświatowe. W ramach proponowanych zmian w zakresie dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w ustawie o systemie oświaty wprowadza się następujące zmiany:

- 1) wprowadzenie słownika pojęć, w tym m. in. pojęć:
  - a) najbliższa gmina prowadząca odpowiednio przedszkole, szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny, szkołę danego typu i rodzaju, szkołę, w której zorganizowano internat,
  - b) najbliższy powiat prowadzący: szkołę danego typu i rodzaju, placówkę, która zapewnia opiekę i wychowanie uczniom poza miejscem stałego zamieszkania; szkołę, w której zorganizowano internat,

- c) najbliższe województwo prowadzące szkołę danego typu i rodzaju;
- 2) zdefiniowano pojęcia wydatków bieżących będących podstawą do obliczania wysokości dotacji oraz wyłączenie w tym zakresie m.in. (oprócz opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego i opłat za wyżywienie, kwoty dotacji, o której mowa w art. 22ae ust. 3 ustawy o systemie oświaty – jak obecnie) wydatków bieżących finansowanych z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, wydatków bieżących zaplanowanych w ramach programów rządowych, o których mowa w art. 90u ustawy o systemie oświaty, kwoty części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej dla gminy lub powiatu na uczniów niepełnosprawnych w szkołach ogólnodostępnych oraz na dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, a także na dzieci z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim objęte zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi;
  - 3) doprecyzowano i dostosowano przepisy dotyczące rozliczania się między gminami w zakresie pokrycia kosztów dotacji lub kosztów edukacji przedszkolnej w przypadku, gdy dziecko korzysta z wychowania przedszkolnego w gminie, której nie jest mieszkańcem (wyłączenie możliwości rozliczeń między gminami w przypadku uczniów niepełnosprawnych, ze względu na objęcie tych dzieci subwencją oświatową);
  - 4) doprecyzowano kwestię dotowania dzieci z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, tj. dodano odrębną podstawę prawną dla dotowania przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, które prowadzą zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim;
  - 5) wprowadzono określenie jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu dotującego szkołę artystyczną przekazaną do prowadzenia innej osobie prawnej lub osobie fizycznej w trybie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty;
  - 6) wprowadzono obowiązek publikacji podstawowych kwot dotacji oraz statystycznej liczby uczniów przyjętej do ich wyliczenia;
  - 7) doprecyzowano inne przepisy odnoszące się do dotacji – budzące wątpliwości interpretacyjne oraz ujednolicono ich brzmienia.

Poza wskazanymi powyżej najistotniejszymi rozwiązaniami opiniowana ustawa wprowadza zmiany doprecyzowujące i porządkujące obecne przepisy ustawy o systemie oświaty, w tym także dostosowujące obecne regulacje do zmian wprowadzanych niniejszą nowelizacją.

Opiniowana ustawa nowelizuje ponadto: ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, ustawę z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji oraz ustawę z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw

W ustawie – Karta Nauczyciela wprowadzane zmiany są konsekwencją rezygnacji z przeprowadzania sprawdzianu w klasie VI szkoły podstawowej.

Zmiany proponowane w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych skutkują objęciem podatkiem dochodowym wynagrodzenia osoby fizycznej prowadzącej publiczną lub niepubliczną: szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego.

Natomiast proponowane zmiany w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym przewidują konieczność uwzględniania w uchwałach rekrutacyjnych uczelni możliwości przeprowadzania rekrutacji uzupełniającej dla zdających, którzy złożyli odwołania od wyniku weryfikacji sumy punktów z części pisemnej egzaminu maturalnego do Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego.

Nowelizacja ustawy o systemie informacji oświatowej ma na celu umożliwienie zbierania w systemie informacji oświatowej danych o wychowankach młodzieżowych ośrodków wychowawczych, którzy zostali skierowani do ww. ośrodka, lecz do niego jeszcze nie przybyli, oraz wychowankach niedoprowadzonych do ośrodka.

Zmiana w zakresie ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji modyfikuje przepis zachowujący czasowo w mocy rozporządzenia wydane na podstawie zmienianej ustawy, w taki sposób, aby była możliwość nowelizacji tych rozporządzeń w okresie czasowego utrzymania ich w mocy.

Nowelizacja ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw ma charakter dostosowawczy, w związku ze zmianami wprowadzanymi niniejszą ustawą.

Ustawa wejdzie w życie zasadniczo z dniem 1 września 2016 r., z wyjątkiem przepisów:

- 1) dotyczących zmian w ustawie z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji, które wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy, z mocą od dnia 15 stycznia 2016 r.;
- 2) wprowadzających możliwość wykonywania przez zdającego fotografii swojej sprawdzonej i ocenionej pracy egzaminacyjnej podczas dokonywania wglądu, które wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy;
- 3) ustanawiających nowe regulacje odnoszące opłat za poszczególne egzaminy, zakupu podręczników oraz dotyczące szkół artystycznych, w tym stopniowej likwidacji szkół pomaturalnych bibliotekarskiej i animatorów kultury, które wejdą w życie po upływie 14 od dnia ogłoszenia;
- 4) wprowadzających zmiany w zakresie dotowania przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i osoby fizyczne, a także m.in. wprowadzanej ustawą nowej procedury odwoławczej, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.;
- 5) wygaszających pomaturalne szkoły bibliotekarskie i animatorów kultury, które wejdą w życie z dniem 1 września 2018 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 21. posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2016 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 599).

Projekt ustawy został skierowany do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, która w dniu 15 czerwca 2016 r. przedstawiła swoje sprawozdanie (druk sejmowy nr 614).

W trakcie II czytania złożono wniosek odrzucenie ustawy w całości, a także 18 poprawek, spośród których Sejm zaakceptował 11.

W trakcie prac legislacyjnych w Sejmie wprowadzono do projektu ustawy zmiany, które (poza poprawkami o charakterze legislacyjno-redakcyjnym poprawiającymi jakość ustawy) polegały w szczególności na:

- 1) zwiększeniu uprawnień kuratora oświaty w zakresie opiniowania arkuszy organizacyjnych szkół – w myśl zaproponowanych zmian to kurator będzie sprawdzał czy arkusze są poprawne w odniesieniu do siatki godzin, czy ramowe plany nauczania są zgodne z kwalifikacjami nauczycieli;



- 2) modyfikacji w zakresie składu komisji do przeprowadzenia konkursu na dyrektora szkoły, wyznaczając do niego 3 przedstawicieli organu prowadzącego szkołę, 3 przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny, po 2 przedstawicieli rady rodziców i rady pedagogicznej oraz po 1 przedstawicielu reprezentatywnych zakładowych organizacji związkowych zrzeszających nauczycieli;
- 3) przekazaniu oceny pracy dyrektora szkoły do kompetencji organu sprawującego nadzór pedagogiczny, który będzie jej dokonywał w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę;
- 4) zmianie warunków uzyskiwania uprawnień szkoły publicznej przez niepubliczne szkoły artystyczne.

### **III. Uwaga ogólna**

Przedmiotowa ustawa wprowadza w ustawie o systemie oświaty zmiany w wielu nie powiązanych ze sobą dziedzinach. Tak szeroki zakres zmian wprowadzanych w ustawie, która była wielokrotnie nowelizowana może skutkować jej nieczytelnością, co w konsekwencji może powodować problemy w jej stosowaniu. Przyjęta forma wprowadzania zmian w ustawie o systemie oświaty poprzez jej nowelizację oraz obecną i wcześniejsze nowelizacje ustaw, które ją zmieniały, prowadzi do naruszenia reguł wynikających z Zasad techniki prawodawczej. Należy podkreślić, że jeżeli zmiany wprowadzane w danej ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, albo gdy ustawa była już uprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się – zgodnie z obowiązującym § 84 Zasad techniki prawodawczej – projekt nowej ustawy.

### **IV. Uwagi redakcyjne**

– art. 1 pkt 78 lit. a–c. Zgodnie z art. 56 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej w obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów. Po części wspólnej nie dodaje się kolejnej samodzielnej myśli; w razie potrzeby formułuje się ją w kolejnym ustępie. Zastosowana technika legislacyjna w proponowanym brzmieniu art. 90 ust. 1a, 1b i 1c nie czyni zadość wskazanej powyżej regule. Jednakże z uwagi na zastosowaną w nowelizacji numerację jednostek redakcyjnych, wprowadzenie stosownej poprawki na obecnym etapie prac legislacyjnych nie jest zasadne, mając na uwadze komunikatywność i czytelność ustawy;

– art. 1 pkt 67 i 75 noweli. W proponowanym brzmieniu ust. 3a w art. 71b oraz ust. 3 w art. 86 przepisy te zawierają odesłania do innych ustępów w obrębie artykułu. W związku z powyższym zbędne jest przytaczanie w odesłaniu również artykułu, w skład którego wchodzi.

**Propozycje poprawek:**

- 1) w art. 1 w pkt 67, w zdaniu drugim skreśla się wyrazy „art. 71b”;
- 2) w art. 1 w pkt 75, w ust. 3 skreśla się wyrazy „art. 86”.

*Mirosław Reszczyński*

*Starszy legislator*