

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH
ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Siedziba: Pałac Kultury i Nauki, 27 piętro, 00-901 Warszawa,
Plac Defilad 1, skr. poczt. 7, tel. 22 656 63 34, fax 22 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-303 Nowy Sącz, skr. poczt. 87,
tel. 18 477 86 00, fax 18 477 86 11, e-mail: biuro@zpp.pl, www.zpp.pl



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ZARZĄD

Or.A.0531/155/20

Warszawa, 9 lipca 2020 roku

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bieniek
POWIAT PŁOCKI

Mirosław Czaplą
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA**PRZEWODNICZĄCY**

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHELIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Jan Zalewski
POWIAT SIEMIATYCKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 25 czerwca 2020 (wpłynęło 29 czerwca br.) w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (Druk nr 464), przedkładam opinię Związku Powiatów Polskich.

Projekt ustawy zawiera zasadnicze błędy legislacyjne:

1) zakłada on wprowadzenie do ustawy – Prawo oświatowe zapisów dotyczących finansowania edukacji domowej (art. 1 pkt 2). Ustawa – Prawo oświatowe w aktualnym brzmieniu nie reguluje kwestii związanych z finansowaniem oświaty. Zgodnie z intencją ustawodawcy próbą ujęcia w jednym akcie prawnym całości istotnych spraw dotyczących finansowania oświaty, stała się ustawa z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (weszła w życie 2018 r.). Stąd też za zasadniczy błąd uważamy zamieszczanie w ustawie – Prawo oświatowe przepisów dotyczących finansowania (odniesienie do braku merytorycznej zasadności wprowadzania zaproponowanych zmian znajduje się w dalszej części pisma);

2) w projekcie ustawy posłużono się pojęciami nie zdefiniowanymi i nieznanymi na gruncie ustawy – Prawo oświatowe tj. „standard A”, „waga”, „uczeń przeliczeniowy”, co może spowodować wątpliwości interpretacyjne. Są to pojęcia techniczne odnoszące się stricte do sposobu naliczania tzw. subwencji oświatowej i stosowane są w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej na dany rok (przyjmowanym rozporządzeniem na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego);

3) zapisy niezgodne z Rozporządzeniem Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

- a) w art. 1 pkt 2 w dodawanym ust. 11 (część wprowadzająca) stosuje się skrót „ppkt”, natomiast zgodnie z ZTP w tym kontekście należy posługiwać się skrótem „lit.”;
- b) w art. 1 pkt 1 lit a i b oraz w pkt 2 w dodawanym ust. 11 (część wprowadzająca) niepoprawnie używa się nawiasów po oznaczeniu punktów oraz liter.

Merytoryczne odniesienie do poszczególnych propozycji projektu:

1) art. 1 pkt 1 lit a – brak rejonizacji

Wprowadzenie do ustawy – Prawo oświatowe w roku 2017 zapisu wiążącego edukację domową z położeniem szkoły na terenie województwa, w którym zamieszkuje dziecko miało zapobiegać licznym nieprawidłowościom, które miały miejsce (np. kształcenie w edukacji domowej dzieci, które nie zostały objęte obowiązkiem szkolnym). Należy w tym miejscu przypomnieć, że jeżeli nauczanie domowe prowadziłyby szkoły niepubliczne otrzymująca z tego tytułu dotacje, to samorząd powinien mieć zapewnioną możliwość kontroli wykorzystania tej dotacji (art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w zw. z art. 44 ustawy o finansach publicznych). To na co może być przeznaczona dotacja wynika z art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Dodatkowo trudno mówić o jakiegokolwiek więzi ze szkołą macierzystą czy o możliwości korzystania przez ucznia z form pomocy, o których mowa w art. 37 ust. 7 ustawy – Prawo oświatowe, w sytuacji gdy dystans dzielący ucznia od szkoły będzie wynosił kilkaset kilometrów.

2) art. 1 pkt 1 lit b – wyłączenie wymogu uzyskania opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej

Proponowaną zmianę oceniamy negatywnie. Bezzasadnie podważa ona niewątpliwą wartość funkcjonowania poradni psychologiczno-pedagogicznych w systemie oświaty. Celem działania poradni jest m.in. rozpoznawanie i zaspokajanie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych ucznia, rozpoznawanie indywidualnych możliwości psychofizycznych ucznia i czynników środowiskowych wpływających na jego funkcjonowanie w celu wspierania potencjału rozwojowego ucznia i stwarzania warunków do jego aktywnego i pełnego uczestnictwa w życiu szkoły i placówki oraz w środowisku społecznym (rozporządzenie z 9 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach). Opinia poradni jest kluczowa w sytuacji korzystania przez dziecko z formy nauczania w jakikolwiek sposób odbiegającej od tradycyjnej (np. kształcenie specjalne, indywidualne nauczanie). Daje ona możliwość oceny predyspozycji dziecka do spełniania obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki w danej formie. W kontekście niniejszego projektu mowa więc o systemowym rozwiązaniu, które daje podłoże do podjęcia przez dyrektora odpowiedzialnej decyzji w zakresie wyrażenia lub nie zgody na kształcenie ucznia poza szkołą. Prawo

oświatowe zna mnogość przypadków kiedy przed podjęciem konkretnej decyzji zasięga się opinii innych podmiotów. Uznanie opinii poradni w kontekście edukacji domowej jako dokumentu bezwartościowego, ponieważ dyrektor nie jest związany jego treścią, to tak jakby podważać zasadność opiniowania arkuszy organizacyjnych przez związki zawodowe czy też organ nadzoru pedagogicznego.

3) art. 1 pkt 2 dodawany ust. 9 – wzrost wskaźnika (z 0,6 do 0,8) którym przeliczana jest liczba uczniów spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (Sfi) dla obliczenia statystycznej liczby uczniów do ustalenia przeliczeniowej liczby uczniów ogółem (Up) w bazowym roku szkolnym.

Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016 obniżono kwotę subwencji dla uczniów spełniających obowiązek szkolny poza szkołą. Od 1 stycznia 2016 r. kwota subwencji na takiego ucznia stanowi 0,6 kwoty subwencji naliczanej na ucznia pobierającego naukę w szkole. Zasadność tej zmiany tłumaczona była znacznie niższym kosztem kształcenia uczniów spełniających obowiązek szkolny poza szkołą. Jak podkreślano szkoły ponoszą tylko niewielkie koszty związane z ich klasyfikacją oraz zapewnieniem ewentualnych dodatkowych zajęć. MEN nie widziało więc potrzeby finansowania uczniów spełniających obowiązek szkolny poza szkołą w wysokości kwoty subwencji przeznaczonej na uczniów kształcących się w szkołach. Jak wskazano w dalszej części pisma – samorządy także. W uzasadnieniu projektu nie wykazano, żeby od tego czasu zaszły zmiany, mające wpływ na opisany powyżej stan rzeczy. Co więcej ciężko przyjąć, żeby edukacja domowa wymagała większych nakładów niż dotychczas.

Należy podkreślić i przypomnieć, że subwencja oświatowa naliczana jest na ucznia i trafia do szkoły, w której spełnia on obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. W przypadku edukacji domowej, pomimo spełniania obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą, subwencja przekazywana jest do szkoły macierzystej ucznia. Przedstawiciele strony samorządowej w toku opiniowania projektu wskazanego w akapicie powyżej, zgłaszali postulat obniżenia subwencji w przypadku uczniów spełniających obowiązek szkolny poza szkołą, do jeszcze niższego poziomu niż przyjęto ostatecznie. Stąd wątpliwość co do zasadności wprowadzania proponowanego rozwiązania. Na wprowadzonej zmianie nie skorzystają ani uczniowie ani rodzice tylko prowadzący szkoły niepubliczne.

Dodatkowo, na co należy zwrócić szczególną uwagę, propozycje zawarte w przedłożonym projekcie doprowadzą do wzrostu wydatków oświatowych o 16,6 mln zł rocznie, ale nie gwarantują adekwatnego wzrostu części oświatowej subwencji ogólnej na ten cel, co jest niezgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP i należy ocenić jednoznacznie krytycznie. Wszelkie zmiany w zakresie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej, tym bardziej wprowadzanie nowych zadań bez zapewnienia odpowiedniego finansowania, powoduje obniżenie standardu A i w konsekwencji spadek subwencji naliczonej ostatecznie

organom prowadzącym. Nie sposób odeprzeć wrażenia, że propozycje zawarte w projekcie spowodują transfer środków z edukacji publicznej na rzecz oświaty niepublicznej.

Argument powołany w punkcie Ad. c na str. 5 (uzasadnienie) wskazujący, że wzrost wskaźnika do poziomu 0,8 pozwoli na planowanie przez szkoły swojego rozwoju w dłuższej perspektywie czasowej i ma zapobiegać niepewności, co do finansowania w danych latach, jest nieuzasadniony i w naszym odczuciu nie dotyczy szkół publicznych. Po pierwsze subwencja oświatowa, w której znajdują się także środki na dzieci uczące się poza szkołą, jest jednym ze źródeł finansowania oświaty. Znaczna część środków na ten cel pochodzi z innych dochodów własnych samorządów. Ciężko więc przyjąć, że proponowana zmiana wpłynie w zasadniczy sposób na możliwości rozwojowe szkół publicznych czy też zapobiegnie niepewności co do ich finansowania. Dla jednostek samorządu terytorialnego prowadzenie szkół jest bowiem zadaniem własnym. Po drugie, aby uczeń mógł kształcić się poza szkołą potrzebny jest stosowny wniosek rodziców. Ze względu na to, zawsze będzie istniał element niepewności, ponieważ żaden organ prowadzący nie jest w stanie przewidzieć ile takich wniosków zostanie złożonych.

4) art. 1 pkt 2 dodawane ust. 10-12 – edukacja domowa za granicą

Rozwiązanie dotyczące edukacji domowej za granicą, które projektodawcy proponują uregulować w ustawie – Prawo oświatowe nie jest aktualnie znane przepisom prawa. Ponieważ byłby to nowy instrument systemu oświaty zalecamy przeczorność oraz gruntowne rozważenie zasadności jego wprowadzenia. Kwestię organizowania kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą regulują już rozporządzenia wydane na gruncie art. 47 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe. Dlatego też w pierwszej kolejności należałoby dokonać rzetelnego rozeznania jak wygląda aktualnie kwestia edukacji za granicą oraz ocenić jak sprawdzają się przewidziane na ten moment w przepisach prawa rozwiązania i czy rzeczywiście istnieje potrzeba wprowadzania w tym zakresie zmian. Ponawiamy w tym miejscu wątpliwości wyrażone także w odniesieniu do zmiany dotyczącej braku rejonizacji, gdyż te elementy projektu są ze sobą powiązane.

Dodatkowo środki z części oświatowej subwencji ogólnej aktualnie służą pokryciu wydatków związanych z kształceniem dzieci i młodzieży w Polsce. Natomiast środki na finansowanie kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą pochodzą z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Projektodawcy proponują finansowanie edukacji domowej za granicą ze środków subwencji oświatowej, nie zapewniając jednak odpowiedniego wzrostu kwoty subwencji na ten cel.

Nie mamy nic przeciwko temu, aby państwo organizowało kształcenie dzieci polskiego pochodzenia, ale nie powinno się to odbywać z części oświatowej subwencji ogólnej. Jak wskazano powyżej, temu celowi służy zupełnie odrębne finansowanie.

Wątpliwości budzą także zapisy art. 1 pkt 2 w dodawanym ust. 11 oraz 12. W przypadku szkół publicznych egzaminy są bezpłatne i nie pobiera się w tym zakresie żadnych opłat od rodziców. Jest to kolejna zmiana, która w naszej ocenie wskazuje na lobby ze strony oświaty niepublicznej.

5) art. 2 – termin wejścia w życie

Projektodawcy proponują w art. 2, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, co należy ocenić krytycznie. Wprowadzanie wszelkich zmian w finansowaniu oświaty w trakcie roku budżetowego zdestabilizuje sytuację organów prowadzących.

Z powyższych względów Związek Powiatów Polskich zdecydowanie krytycznie podchodzi do przedstawionego projektu ustawy.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka