

**ZARZĄD**

**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**

Mirosław Czapla  
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

Andrzej Potępa  
POWIAT BRZESKI

Joanna Potocka-Rak  
POWIAT CIECHANOWSKI

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 Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański  
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka  
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński  
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

**DYREKTOR BIURA**

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/125/22

Warszawa, 17 maja 2022 roku

Szanowny Pan

**Dariusz Salamończyk**

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na korespondencję z 20 kwietnia 2022 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 2206) poniżej przedkładam opinię Związku Powiatów Polskich.

W ocenie Związku Powiatów Polskich przedłożony projekt jest kolejną próbą (obok nowelizacji ustawy – Prawo oświatowe z 17 marca 2021 r. dotyczącej tzw. edukacji domowej) wprowadzenia do porządku prawnego przepisów nie uwzględniających realiów funkcjonowania i finansowania oświaty w Polsce i w sposób nieuzasadniony premiujący niepubliczne podmioty prowadzące jednostki oświatowe.

Pojawia się obawa, czy w kontekście przedmiotowego projektu nie dojdzie do sytuacji jaka miała miejsce podczas procedowania projektu dotyczącego wspomnianej edukacji domowej, kiedy to otrzymaliśmy odpowiedź (nie będącą zaskoczeniem), że poparcie zmian przez resort edukacji miało charakter decyzji politycznej (brak było bowiem wówczas merytorycznych argumentów przemawiających za przyjętymi zmianami i późniejszym wzrostem finansowania edukacji domowej, o czym Minister Edukacji i Nauki zdecydował arbitralnie).

Odnosząc się do meritum Związek Powiatów Polskich zgłasza następujące uwagi do przedmiotowego projektu:

1) zmiana z art. 1 pkt 1 projektu

Proponowana zmiana przewiduje rozszerzenie dwóch definicji: niepublicznej szkoły i niepublicznej szkoły artystycznej o uprawnieniach publicznej szkoły

artystycznej o dodatkowe szkoły (tzw. eksperymentalne). Konsekwencją rozszerzenia definicji będzie finansowanie tych szkół z części oświatowej subwencji ogólnej. Projektodawcy w uzasadnieniu na s. 8 wskazują jedynie na pojawiające się wątpliwości co do uprawnienia takich szkół do otrzymania dotacji oświatowej. W projekcie zabrakło danych na temat aktualnej liczby takich szkół w systemie, a także nie oszacowano skutków finansowych proponowanego rozwiązania, które niewątpliwie wystąpią. Na ten cel powinna zostać bowiem wskazana pula środków, która odpowiednio zwiększy część oświatową subwencji ogólnej. W związku z faktem, że projekt nie przewiduje wzrostu części oświatowej subwencji ogólnej na ten cel, dojdzie do sytuacji, w której otrzymywane przez jednostki oświatowe (zarówno prowadzone przez samorządy jak i inne podmioty) środki subwencji zostaną uszczuplone w związku z koniecznością sfinansowania proponowanego rozwiązania.

## 2) zmiana z art. 1 pkt 2 projektu

Zaproponowano regulację, w myśl której samorządy będą mogły udzielać pomocy finansowej i rzeczowej jednostkom oświatowym prowadzonym przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną. Przepis ma charakter fakultatywny i pozostawia decyzję po stronie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego niemniej nie można w tym miejscu odmówić sobie komentarza, że projektowane rozwiązanie wydaje się pozostawać w oderwaniu od realiów funkcjonowania oświaty i może mieć charakter korupcyjny. Nie wykluczamy, że przepis mógłby mieć rację bytu, jednakże uwzględniając skalę niedoszacowania części oświatowej subwencji ogólnej, a także zmiany w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które już nastąpiły i są planowane może on stać się przepisem martwym. Rozwiązanie to wzorowane było (jak można wyczytać na s. 6 uzasadnienia) na modelu francuskim. Pytanie jednak czy można porównywać zasobność polskich samorządów z możliwościami jakimi dysponują władze lokalne i regionalne we Francji. Może jednak powinniśmy pójść w kierunku niemieckim (również przytoczonym na s. 7-8 uzasadnienia projektu), gdzie o poziomie dofinansowania szkół prywatnych decydują władze poszczególnych landów.

## 3) art. 1 pkt 3 projektu

Przepis w proponowanym brzmieniu tj. dający możliwość ubiegania się przez organy prowadzące szkoły niesamorządowe, o inne niż subwencja oświatowa środki z budżetu państwa jest regulacją zbędną. Aktualnie każdorazowo w przypadku ustanawiania programów czy przedsięwzięć edukacyjnych jako beneficjenci środków wskazywane są zarówno jednostki publiczne jak i niepubliczne (np. program Laboratoria Przyszłości czy przedsięwzięcie Poznaj Polskę). Dodatkowo także ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wyklucza możliwości ubiegania się przez organy prowadzące szkoły niesamorządowe o dodatkowe środki na zasadach wynikających z tej ustawy (to także w kontekście uwagi z pkt 2 niniejszego pisma). O jakich więc sytuacjach mowa w proponowanym przepisie? Czyżby próbowano forsować przepis mający stanowić pośrednią podstawę do tworzenia programów (przedsięwzięć) dedykowanych tylko szkołom niesamorządowym? Gdzie więc w takim wypadku byłaby równość podmiotów, o której tyle w projektowanej ustawie mowa? O celu przekazywania środków powinien

każdorazowo decydować ich dysponent, biorąc pod uwagę cele edukacyjne i potrzeby systemu jako całości. Proponowany przepis przewiduje dodatkowo, że zasady ubiegania się o takie środki miałyby zostać określone w przepisach szczególnych – rodzi się więc pytanie o jakich przepisach tutaj mowa? Czy planowana jest kolejna inicjatywa legislacyjna w tym zakresie? I jaki miałby być zakres merytoryczny takich przepisów?

4) art. 1 pkt 6 projektu

Niniejszy przepis przewiduje zmiany w zakresie wykorzystania środków dotacji na wynagrodzenia pracowników, różnicując jednostki niesamorządowe tylko poprzez kryterium realizowania lub nie realizowania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Wydaje się, że jest to rozwiązanie, które za niekorzystne powinny uznać osoby prowadzące publiczne szkoły i placówki niesamorządowe. Celem bowiem przepisu w aktualnym brzmieniu, który co do zasady rozróżnia publiczne i niepubliczne jednostki oświatowe niesamorządowe było uwzględnienie, że niepubliczna jednostka systemu oświaty dysponująca środkami pochodzącymi z innych źródeł niż ww. dotacje, może wynagrodzenie pracownika, w części przekraczającej limit ustawy, pokryć ze środków innych niż te dotacje lub wypłacić wynagrodzenie jedynie ze środków innych niż dotacja. Zresztą na taką interpretację zwracał uwagę także resort edukacji w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, którym m.in. zmieniano art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U.2018.2245 z późn. zm.). W ocenie Związku Powiatów Polskich przepis art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych dotyczący limitów wynagrodzeń pracowników w obowiązującym brzmieniu wymaga dalszego uszczelnienia, chociażby w związku z pojawiającymi się nadużyciami np. łączenie limitów wynagrodzeń dyrektora trzech szkół będącego jednocześnie osobą prowadzącą te szkoły, który wykazuje pracę na pełny etat w każdej z tych szkół oraz brak realnych możliwości zweryfikowania tych danych przez organ przekazujący dotację, ponieważ łączenie dwóch funkcji w jednej osobie wyklucza zawarcie umowy z samym sobą. W związku z powyższym opowiadamy się za doprecyzowaniem tego przepisu, a nie jego liberalizacją.

5) art. 1 pkt 6 lit. c projektu

Zupełnie niezrozumiała jest proponowana regulacja ograniczająca możliwości kontrolne organów dotujących, uzasadniania uciążliwością i bezzasadnością prowadzonych kontroli. W przypadku dotacji oświatowej mówimy bowiem o dysponowaniu środkami publicznymi, a wszelkie nieprawidłowości wywołują odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podmiot decydujący się na utworzenie i prowadzenie niesamorządowej jednostki oświatowej niejako musi liczyć się z obowiązkami wynikającymi z pobierania środków publicznych. Jednym z takich obowiązków jest poddanie się kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania takiej dotacji. Próba ograniczania kontroli do jednego razu za dany okres o ile nie zostaną ujawnione nowe istotne okoliczności świadczące o nieprawidłowości lub nieprawidłowościach w tym okresie, doprowadzi do zablokowania prowadzenia kontroli. Przesłanka „ujawnienia nowych okoliczności” jest nieprecyzyjna, nie daje odpowiedzi na to kto, kiedy, na jakich zasadach

ma takie nowe okoliczności ujawnić. Organ dotujący dopiero prowadząc kolejną kontrolę jest w stanie ocenić czy pojawiają się jakieś nowe okoliczności świadczące o tym, że dotacja mogła jednak zostać pobrana lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem.

#### 6) art. 2 projektu

Przepis przewiduje doprecyzowanie, że inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym obowiązane są do udostępniania informacji w zakresie bezpośrednio związanym z wykonywaniem tych zadań publicznych lub dysponowaniem majątkiem publicznym. Proponowane doprecyzowanie jest zbędne z punktu widzenia art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który wskazuje że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych.

#### 7) art. 3 projektu

W przedmiotowym przepisie projektodawcy zaproponowali uszczegółowienie zasad podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Przewidziano jednak niedookreślone zwroty, w myśl których podział rezerwy ma uwzględnić „w jednakowym stopniu potrzeby szkół publicznych i szkół niepublicznych, gwarantując im równe zasady i warunki wsparcia”. Nie wyjaśniono jednak jak miałyby wyglądać realizacja takiego założenia i wydaje się, że pominięto jednak zasady aktualnie regulujące mechanizm podziału rezerwy. Kryteria podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej definiują jakie jednostki mogą ubiegać się o wsparcie i są to zarówno szkoły publiczne jak i niepubliczne. Aktualnie środki rezerwy dzielone są w zależności od Kryterium albo na wniosek (np. zdarzenia losowe) albo automatycznie na podstawie danych SIO (np. kryterium z tytułu wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych). Każdy podmiot ma więc wolny dostęp do środków z rezerwy i nic nie ogranicza prawa do złożenia odpowiedniego wniosku. Stąd nie jest prawdą, zawarty na s. 12 uzasadnienia fragment, że potrzeby szkolnictwa niepublicznego są aktualnie pomijane. Warto jednak podkreślić, że są sytuacje, w których kwota rezerwy nie pokrywa w pełni wydatków zgłaszanych przez zainteresowanych w poszczególnych kryteriach, np. w roku 2021 środków w Kryterium dotyczącym wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych wystarczyło na pokrycie zaledwie 25% wydatków poniesionych z tego tytułu przez organy prowadzące. Przy takim stanie rzeczy, proponowane rozwiązanie jest nieakceptowalne. Dodatkowo projektodawcy piszą o równych zasadach podziału ale nie biorą pod uwagę, że liczba szkół publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego znacząco przewyższa liczbę szkół publicznych i niepublicznych prowadzonych przez inne podmioty.

#### 8) art. 4 projektu

Decyzja o wydaniu zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej jest zawsze podejmowana z wielką odpowiedzialnością i dbałością o spełnienie realizacji obowiązujących przesłanek funkcjonalnych działania takiej nowej jednostki oświatowej. Jednym z kryterium udzielenia zezwolenia jest okoliczność, że utworzenie szkoły w miejscowości wskazanej przez założyciela będzie sprzyjać poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniać sieć szkół publicznych w odpowiednio tej miejscowości, gminie, powiecie, województwie lub regionie (§4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie przez osobę prawną lub

osobę fizyczną szkoły lub placówki publicznej wydanego na podstawie art. 88 ust. 6 ustawy – Prawo oświatowe, który zmieniany jest w art. 4 projektu). Jest to oczywista przesłanka, która uwzględnia liczbę uczniów, warunki oświatowe, w tym liczbę już działających jednostek oświatowych, a także ma na celu dbałość o finanse publiczne. Proponowana w projekcie zmiana spowoduje zablokowanie możliwości odmowy udzielenia zezwolenia i doprowadzi to nieuzasadnionego warunkami lokalnymi i potrzebami wzrostu liczby jednostek oświatowych. W projekcie nie wskazano jednak jaki będzie skutek finansowy proponowanego rozwiązania, a taki niewątpliwie nastąpi.

#### 9) art. 5 i art. 6 projektu

Proponowane przepisy zawierają błąd logiczny. Projektodawcy zaproponowali, żeby wnioski o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły lub placówki złożone i nierozpatrzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy tj. przed 1 stycznia 2023 r. (art. 7) były rozpatrywane z uwzględnieniem przepisów wydanych na podstawie art. 88 ust. 6 ustawy – Prawo oświatowe w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, czyli na podstawie nowych przepisów (tj. Minister Edukacji i Nauki będzie zobowiązany do zmodyfikowania obowiązującego rozporządzenia, tak żeby po 1 stycznia 2023 r. można było te nowe przepisy stosować). Natomiast art. 6 przewiduje, że dotychczasowe rozporządzenie zachowa moc do czasu wydania nowego rozporządzenia, jednakże przewidziano, że nowe rozporządzenie może zostać wydane w ciągu 12 miesięcy od 1 stycznia 2023 r. tj. do 1 stycznia 2024 r. Oznacza to, że jeżeli MEiN na dzień 1 stycznia 2023 r. nie wyda nowego rozporządzenia (a zgodnie z art. 6 nie musi) to pojawi się wątpliwość dotycząca podstawy prawnej rozpatrywania wniosków złożonych i nierozpatrzonych po 1 stycznia 2023 r. (art. 5 który nakazuje stosować nowe przepisy). Dodatkowo pojawia się rozbieżność pomiędzy art. 6 projektu i uzasadnieniem do tej zmiany (s. 12, pkt V, akapit trzeci uzasadnienia), gdzie podano różne okresy do wydania rozporządzenia, odpowiednio 12 miesięcy i 3 miesiące.

#### 10) uzasadnienie

Na s. 8 uzasadnienia zapisano, że zniesienie ograniczeń szkolnictwa niepublicznego ma zapewnić szerszy dostęp dla osób, które ze względów finansowych nie mogą skorzystać z jego oferty. Niestety ale w zapisach projektu nie została taka intencja odzwierciedlona i wymaga wyjaśnienia na jakiej podstawie została postawiona taka teza. W praktyce może bowiem dojść do sytuacji, że pomimo otrzymania wyższych środków finansowych w ramach dotacji, szkoły niepubliczne i tak podniosą opłaty, ponieważ żaden przepis prawa im tego nie zabroni.

Także próba wywodzenia, że szkoły niepubliczne ponoszą taką samą odpowiedzialność za poziom kształcenia dzieci i młodzieży, niemalże od razu przywołuje na myśl nadużycia, które dotychczas miały miejsce, a na które zwrócił uwagę także resort edukacji zmieniając zasady finansowania poprzez uwzględnienie w większym zakresie efektywności nauczania (waga za tzw. efekt) takich jednostek oświatowych.

Na s. 13 uzasadnienia kontynuując stwierdzenie, że projekt nie ma w założeniu powodować skutków finansowych (ale tak owe będzie powodował, co w niniejszym piśmie zostało wskazane) przywołano



projektowany art. 39 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który ze względu na jego fakultatywny charakter ma być potwierdzeniem takiego stanowiska. Zwracamy jednak uwagę, że przedmiotowy projekt nie wprowadza żadnych zmian w art. 39 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a w obowiązującym brzmieniu przepis ten zawiera tylko trzy ustępy.

Projektodawcy nie ukrywają, że głównym celem projektu jest poprawa warunków funkcjonowania szkół i placówek niesamorządowych, głównie w aspekcie finansowym (pierwszy akapit na s. 6 uzasadnienia). Dopiero w drugim akapicie wspomina się o prawach rodziców. Jeżeli intencją jest zmniejszenie dysproporcji między publicznymi i niepublicznymi jednostkami systemu oświaty to powinno to nastąpić z punktu widzenia systemowego a nie poprzez wprowadzanie nieuzasadnionych zmian, takich jak w przedmiotowym projekcie.

**Związek Powiatów Polskich jest więc otwarty na dyskusję w zakresie m.in. zasady powszechnej dostępności; rezygnacji z dodatkowych źródeł finansowania szkół niepublicznych (tj. czesne i wpisowe) czy objęcia wszystkich jednostek systemu oświaty obowiązkiem zatrudniania pracowników pedagogicznych na podstawie ustawy – Karta Nauczyciela.**

Ze względu na brak oszacowania skutków finansowych projektu, a także wprowadzanie rozwiązań, które zdestabilizują system oświaty, Związek Powiatów Polskich **negatywnie** opiniuje przedmiotowy projekt i rekomenduje jego **odrzućenie**.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich  
Andrzej Piłonka

Do wiadomości:

Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu KWRiST