



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.0531/139/22

Warszawa, 26 maja 2022 roku

Szanowny Pan

Marek Ast

Przewodniczący

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka

Sejm RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z zaplanowanym na 27 maja br. posiedzeniem sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, podczas którego odbędzie się rozpatrzenie rządowego projektu ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (druk nr 2183) Związek Powiatów Polskich przedkłada opinię do przedmiotowego projektu.

W pierwszej kolejności zwracamy uwagę, że projekt zawiera regulacje wpływające na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy powiatowe są bowiem organami prowadzącymi dla placówek oświatowych – młodzieżowych ośrodków wychowawczych, których m.in. będzie dotyczyła przygotowana przez resort sprawiedliwości ustawa. Natomiast wbrew Regulaminowi Sejmu RP, Związek Powiatów Polskich nie otrzymał projektu do zaopiniowania.

Omawiany projekt, został co prawda przekazany do zaopiniowania w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w lipcu 2021 r. (do pierwotnej wersji uwagi zgłosiły ZPP i UMP). Jednakże Komisja Wspólna nie otrzymała projektu w wersji po uzgodnieniach międzyresortowych i konsultacjach publicznych przez co nie została wydana ostateczna opinia (Komisja Wspólna opiniuje bowiem projekty rządowe a nie resortowe). Dodatkowo pozostały uwagi i wątpliwości do tej pory niewyjaśnione przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Na część uwag zgłoszonych przez Związek Powiatów Polskich istotnych z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego ministerstwo odpowiedziało w sposób wymijający, a w zakresie w jakim projekt dotyczy młodzieżowych ośrodków wychowawczych odpowiedzi na uwagi nie zostały uzgodnione z Ministerstwem Edukacji i Nauki.

Uwagi Związku Powiatów Polskich do merytorycznego zakresu projektu ustawy są następujące:

1) art. 49 ust. 3 projektu

Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że do odebrania nieletniego z policyjnej izby dziecka obowiązany i tym samym uprawniony będzie tylko dyrektor młodzieżowego ośrodka wychowawczego. W zakresie tego przepisu budzi wątpliwości dlaczego nie może być to także inny pracownik MOW wskazany przez dyrektora, a także problematyczna pozostaje kwestia transportu nieletniego, która szczegółowo omówiona jest w dalszej części uwag.

2) art. 135 ust. 2 projektu

Przepis przewiduje możliwość tworzenia w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych domów dla matki i dziecka w formie grup wychowawczych. Dodatkowo w art. 389 pkt 10 projektu w zmienianym brzmieniu delegacji ustawowej dodano kwestie związane z określeniem przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania warunków pobytu nieletnich matek i ich dzieci w tych ośrodkach. Przepis art. 135 ust. 2 aktualnie ma charakter fakultatywny jednakże w związku z brakiem projektu aktu wykonawczego nie ma możliwości oszacowania ewentualnych skutków finansowych jakie będą musiały ponieść organy prowadzące, w których zostanie podjęta decyzja o utworzeniu grupy wychowawczej dla matek i dzieci. Dodatkowo w Ocenie Skutków Regulacji nie podano jakie będzie źródło finansowania prowadzenia w MOW-ach takich grup wychowawczych. Na ten cel powinna zostać zabezpieczona w budżecie państwa (np. w części oświatowej subwencji ogólnej lub budżecie ministra właściwego ds. rodziny) odpowiednia dodatkowa kwota.

3) art. 179 ust. 2 i ust. 5

Zapisy zbędne biorąc pod uwagę, że kwestie te zostały już uregulowane w odpowiednich ustępach art. 132, art. 119 i art. 120, które wprost wskazują też na młodzieżowe ośrodki wychowawcze. Projekt wydaje się niedopracowany legislacyjnie.

4) art. 181 ust. 2 projektu

Jakich sytuacji będzie dotyczył projektowany przepis skoro w przypadku młodzieżowych ośrodków wychowawczych dom matki i dziecka będzie grupą wychowawczą działającą w ramach tego ośrodka? Czy nieletnia matka, która umieszczona jest w MOW będzie musiała składać wniosek o przeniesienie do grupy wychowawczej (dom dla matki i dziecka) działającej w tym samym MOW w którym już przebywa? I czy o przeniesienie dziecka też powinna złożyć wniosek, skoro składa wniosek o umieszczenie dziecka w domu dla matki i dziecka, zgodnie z art. 137 ust. 1 projektu?

5) art. 182 projektu

Projektodawcy nie przewidzieli jak daleko idące konsekwencje związane ze wstrzymaniem wskazań miejsc czy przenoszeniem nieletnich może wywołać projekt. Związek Powiatów Polskich zgłaszał obszerne

wątpliwości w tym zakresie już na etapie prac w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ale nie zostały one wyjaśnione. Stąd po raz kolejny stawiamy pytania:

- a) w jaki sposób nastąpi „przeniesienie” nieletnich? Jaki podmiot będzie odpowiadał za proces „przeniesienia”? Kto zapewni opiekę nieletnim w czasie „przeniesienia”? Czy będzie to organ nadzoru pedagogicznego, na którego wniosek nastąpi „przeniesienie” i komisja skoro przepis mówi o tym, że podmioty te podejmą działania związane z przenoszeniem?
- b) jaki jest zakres przepisu? Czy dotyczy przeniesienia wszystkich wychowanków? Czy może dojść do sytuacji, że przeniesiona zostanie tylko ich część?
- c) jak zostanie rozstrzygnięta, w kontekście proponowanej zmiany, kwestia finansowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych, z których nieletni zostaną przeniesieni lub do których wstrzymano wskazania, a także tych, do których w trakcie roku szkolnego trafi nowa grupa nieletnich?
- d) czy wszyscy nieletni z danego MOW zostaną przeniesieni do jednej – innej placówki czy też zostaną rozdzieleni na kilka MOW-ów?

Pomimo, że projektodawcy doprecyzowali przesłanki przenoszenia czy wstrzymywania wskazań to w dalszym ciągu przepis wzbudza wątpliwości. Jak pokazuje doświadczenie w postępowaniach prowadzonych w trybie nadzoru pedagogicznego kuratorzy często przekraczają zakres ustawowych kompetencji, a proponowane przepisy jednoznacznie uzależniają przenoszenie wychowanków od nieusunięcia stwierdzonych w trybie nadzoru pedagogicznego uchybień.

Dodatkowo projekt rozporządzenia, którego delegacja ustawowa zawarta została w art. 185 projektu, a który został dołączony do projektu skierowanego do Sejmu, nie precyzuje kwestii przenoszenia nieletnich.

4) art. 183 pkt 3 projektu

Najwyższa Izba Kontroli w kontroli z 2017 r. (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-resocjalizacji-w-młodzieżowych-osrodkach-wychowawczych.html>) wskazała, że koniecznym do rozwiązania problemem jest kwestia sposobu transportowania nieletniego przez dyrektora czy pracowników MOW, np. osoby te nie dysponują odpowiednio wyposażonym środkiem transportu, co negatywnie wpływa na bezpieczeństwo wychowanków, (którzy, np. mogą wyskoczyć z samochodu), jak i osób ich przewożących. Projekt w dalszym ciągu nie reguluje, a także projektodawcy nie wykazali w jaki sposób pracownicy MOW mają przewozić nieletnich? Jeżeli w projekcie, za który odpowiada Ministerstwo Sprawiedliwości nakłada się na pracowników MOW obowiązek „przeprowadzania i przewożenia nieletnich”, to nieakceptowalna z naszego punktu widzenia jest odpowiedź, że podmiotem odpowiedzialnym w tym zakresie jest Ministerstwo Edukacji i Nauki.

5) art. 188 ust. 2 i ust. 5 projektu

Zapisy zbędne biorąc pod uwagę, że kwestie te zostały już uregulowane w odpowiednich ustępach art. 132, art. 119 i art. 120, które wprost wskazują też na okręgowe ośrodki wychowawcze. Projekt wydaje się niedopracowany legislacyjnie.

6) art 223 ust. 4 oraz art. 225 pkt 3 projektu

Zapisy zbędne biorąc pod uwagę, że kwestie te zostały już uregulowane w odpowiednich ustępach art. 132, art. 119 i art. 120, które wprost wskazują też na zakłady lecznicze. Projekt wydaje się niedopracowany legislacyjnie.

7) art. 324 projektu i nast.

Projekt wskazuje na zadziwiającą rozbieżność w poglądach strony rządowej w zakresie obsadzania stanowisk kierowniczych. O ile resort edukacji uważa postępowania konkursowe na stanowiska dyrektorów w szkołach samorządowych za jedyną właściwą formę, tak w momencie kiedy to przedstawiciel rządu obsadza stanowiska kierownicze w podległej jednostce (art. 327 projektu) nie przewiduje się konieczności prowadzenia konkursu, pomimo, że dyrektor ośrodka, zakładu poprawczego czy schroniska będzie także dyrektorem szkół w nich funkcjonujących (art. 332 ust. 5 projektu).

8) art. 389 pkt 10 lit. a projektu

Wskazany przepis przewiduje zmiany w delegacji do wydania rozporządzenia przez MEiN. Zmiany zostaną zaproponowane przez resort edukacji, a ze względu na brak szczegółowych informacji na ten temat już aktualnie, utrudniona staje się ocena przedmiotowego przepisu. Standardowo przy wprowadzaniu zmian w aktach wykonawczych pomija się skutki finansowe, a zakres nowelizacji rozporządzenia, o którym mowa w omawianym przepisie niewątpliwie takie skutki spowoduje, więc powinny zostać oszacowane już na etapie projektowania przedmiotowej ustawy.

9) art. 399 projektu i OSR

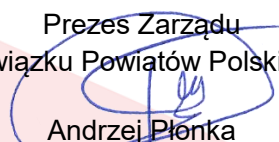
Umożliwienie sądom rodzinnym zmiany zastosowanego środka wychowawczego w postaci umieszczenia w MOW na umieszczenie w OOW już w roku 2022 może spowodować spadek liczby wychowanków w MOW-ach. W kolejnych latach spadek liczby wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych jak wskazują projektodawcy będzie nieunikniony – szacuje się, że może to być nawet 1,5 tys. wychowanków. Liczba wychowanków MOW uwzględnionych w podziale części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2021 wyniosła 4,4 tys. Przeniesienie, zgodnie z założeniami OSR, 1,5 tys. wychowanków z MOW do okręgowych ośrodków wychowawczych spowoduje znaczące zmniejszenie liczby wychowanków MOW – o około 34%. W związku ze spadkiem liczby wychowanków obniżeniu ulegnie wysokość części oświatowej subwencji ogólnej jednakże należy podkreślić, że koszty funkcjonowania placówek nie zmniejszą się w sposób proporcjonalny. W przypadku, gdy liczba wychowanków będzie się zmieniała w trakcie roku szkolnego, organ prowadzący MOW będzie i tak zobowiązany do zapewnienia gotowości miejsc, co wiąże się również z koniecznością zapewnienia kadry pedagogicznej i utrzymania placówki niezależnie od liczby

przebywającej w niej wychowanków. W związku z powyższym w przypadku wprowadzenia proponowanych zmian znacznie pogorszy się rentowność prowadzenia MOW – wynika to z mniejszej liczby wychowanków i uczniów szkół przy MOW. Zmniejszą się kwoty subwencji naliczane na placówkę/szkołę, a koszty ich utrzymania pozostaną na podobnym poziomie, co będzie stanowiło dodatkowe obciążenie dla samorządów powiatowych będących organami prowadzącymi.

W związku z powyższym kategorycznie negatywnie oceniamy brak merytorycznego podejścia ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości (projektodawców projektu) do kwestii młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Zawarte w ocenie skutków regulacji sformułowania: „Nie można na tym etapie oszacować w sposób precyzyjny oszczędności w zakresie subwencji oświatowej. Ich ewentualna wysokość będzie możliwa do obliczenia po pewnym czasie.” czy też „Dzięki powyższym rozwiązaniom zmniejszy się również ogólna subwencja oświatowa na młodzieżowe ośrodki wychowawcze.” bez wskazania szczegółowych danych i mechanizmów przeciwdziałania uszczupleniu wysokości finansowania MOW-ów odbieramy za przejaw lekceważenia tychże placówek. Jednym z przykładów, że projekt jest niedopracowany jest chociażby pozostawienie w zapisach OSR informacji, że „projekt ustawy zakłada, że do MOW-ów będzie mogła zostać skierowana nowa grupa nieletnich – niedostosowani społecznie z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym - w wyniku czego do MOW-ów trafi nowa grupa osób, która zwiększy liczbę wychowanków częściowo kompensując ubytek wychowanków spowodowany przekierowaniem do OOW” (s. 59) w sytuacji gdy sam projekt w tym zakresie został zmodyfikowany i usunięto zapis przewidujący takie rozwiązanie.

Przedłożony projekt ustawy jest projektem rządowym dlatego Związek Powiatów Polskich oczekuje przedłożenia przez projektodawców na etapie prac parlamentarnych informacji na temat zasad funkcjonowania i sposobu finansowania młodzieżowych ośrodków wychowawczych po wejściu w życie projektowanych rozwiązań.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Piłonka

Do wiadomości:

Małgorzata Stachowiak-Różecka, Przewodnicząca Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży

Tomasz Ławniczak, Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej