



Do druku nr 2206

ZWIĄZEK NAUCZYCIELSTWA POLSKIEGO

ROK ZAŁOŻENIA 1905

ZARZĄD GŁÓWNY

00-389 Warszawa, ul. Smulikowskiego 6/8
tel. (22) 318 91 00, 318 92 17, fax (22) 318 92 19
www.znp.edu.pl e-mail: znp@znp.edu.pl

ZPE/022/10/KL/22

Warszawa, 11 maja 2022 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 175.28F.2022

Data wpływu 15.05.2022

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z 20 kwietnia 2022 r. nr SPS-WP.020.115.5.2022 skierowane do Przewodniczącego Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych – Związek Nauczycielstwa Polskiego przesyła opinię do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz niektórych innych ustaw.

Załącznik 1

Z poważaniem

WICEPREZES
Zarządu Głównego ZNP
Krzysztof Bączczyński

Do wiadomości:

Kolega Andrzej Radzikowski

Przewodniczący OPZZ

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.115.10.2022

Data wpływu 13.05.2022

KANCELARIA SEJMU
Wydział Podawczy

11.05.2022

W PŁY N E Ł O

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Opinia Związku Nauczycielstwa Polskiego

do poselskiego projektu ustawy *o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz niektórych innych ustaw*

Przedstawiony do zaopiniowania poselski projekt ustawy dokonuje ustrojowej zmiany w systemie polskiej oświaty poprzez zerwanie z dotychczasową zasadą, że oświata prywatna stanowi korzystne uzupełnienie sieci szkół państwowych.

Projekt nowelizacji po raz kolejny zwiększa zakres finansowania oświaty prywatnej ze środków publicznych, kosztem szkół państwowych.

Związek Nauczycielstwa Polskiego stwierdza, że zaproponowana nowelizacja stanowi powrót do polityki prywatyzacji wykonywania zadań państwa w zakresie edukacji. Taka wizja polityki edukacyjnej państwa jest przykładem nie tylko prywatyzacji odpowiedzialności państwa w zakresie wykonywania swych zadań, ale przede wszystkim ignorowania zapisów konstytucyjnych traktujących oświatę jako dobro publiczne. Należy podkreślić, że proces komercjalizacji oświaty publicznej jest zaprzeczeniem upowszechniania edukacji i czyni z oświaty produkt rynkowy, skierowany do elitarnej części społeczeństwa.

Z tego względu Związek Nauczycielstwa Polskiego negatywnie opiniuje projekt ustawy.

Uzasadnienie

I. Likwidacja uzupełniającej roli oświaty prywatnej

1. Zaproponowana w art. 4 projektu ustawy zmiana treści art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.) – dalej u.p.o., uprawnia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania rozporządzenia określającego zasady i warunki udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej, tak aby tworzenie szkół publicznych przez osoby prawne i fizyczne sprzyjało poprawie warunków kształcenia, **zapewniając możliwość jak najszerzego wyboru preferowanej szkoły oraz realizacji prawa rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania zgodnie ze swoimi przekonaniem.**

Dotychczasowe brzmienie art. 88 ust. 6 u.p.o. wiązało wydanie zgody na założenie szkoły lub placówki publicznej od warunku **korzystnego uzupełnienia sieci szkół publicznych na danym terenie.**

W ramach ww. delegacji obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej 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* (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1591 ze zm.) w § 4 ust. 1 pkt 6 uzależnia wydanie zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej od **warunku w postaci korzystnego uzupełnienia sieć szkół publicznych.**

Zaproponowana zmiana treści delegacji ustawowej w art. 88 ust. 6 u.p.o. zrywa z dotychczas obowiązującą zasadą, że podstawową formą dostępu obywateli do edukacji są państwowe szkoły, a zwłaszcza państwowe szkoły w których realizowany jest obowiązek szkolny dla dzieci zamieszkujących w obwodzie danej szkoły.

2. Należy zauważyć, że na gruncie art. 2 Konstytucji RP prawo do sprawiedliwego traktowania praw obywatelskich przez władze publiczne, odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, podlega szczególnej ochronie. Państwo ma obowiązek stać na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie stanowienia przepisów prawa, które stałyby w sprzeczności, bądź godziłyby w tę zasadę.¹ Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada sprawiedliwości społecznej.²

Naruszenie powyższych zasad polega na normatywnej ingerencji w konstytucyjne uprawnienia obywateli, polegające na nieograniczonym dostępie do państwowej oświaty publicznej, rozumianej jako oświata państwowa i gwarantowanej przez państwo.

Wprowadzenie możliwości cedowania zadań państwa w dziedzinie oświaty publicznej na podmioty prywatne nie jest jednocześnie przejawem racjonalizacji wykonywania zadań państwa, ponieważ jak wskazuje praktyka prowadzi w niektórych przypadkach do całkowitego wyzbywania się przez państwo (organy samorządu terytorialnego) zadań związanych z realizacją zadań oświatowych. Stanowi to bezpośrednie naruszenie konstytucyjnej odpowiedzialności państwa za oświatę publiczną.

Doświadczenie ostatnich dekad potwierdza tendencję organów władzy publicznej do prywatyzowania oświaty publicznej tak na poziomie samorządowym, jak i centralnym. Niniejszy projekt nowelizacji jest tego najlepszym przykładem.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że w publicznych placówkach oświatowych niedopuszczalne jest ograniczenie zasad powszechnej dostępności i bezpłatności kształcenia, wychowania lub opieki, inaczej niż w placówkach niepublicznych.³ Trybunał Konstytucyjny wykazał więc, że system oświaty publicznej jest domeną państwa.

3. Na podstawie art. 70 ust. 3 Konstytucji RP rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2002 r., P 5/01

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97,

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., K 29/07, OTK-A 2010/5/49

Jednocześnie w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP zawarto dyspozycję zobowiązującą **władze publiczne** do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Należy zwrócić uwagę, że obywatelskie prawo do powszechnego i równego dostępu do nauki stanowi jednocześnie dwie najważniejsze cechy szkoły publicznej, wskazane w treści art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.

Interpretując art. 70 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji RP w związku funkcjonalnym, należy dojść do nieuchronnej konkluzji, iż jedynie władze publiczne są zobowiązane do zagwarantowania obywatelom dostępu do oświaty publicznej. Władze publiczne, a więc organy państwa polskiego (m.in. organy jednostek samorządu terytorialnego⁴).

Należy więc dojść do wniosku, że ustawodawca, konstruując zakres normy konstytucyjnej, zobowiązał władze publiczne (a więc m.in. właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego) do zapewnienia powszechnego i równego dostępu do oświaty publicznej, które jest zadaniem własnym państwa (m.in. samorządu terytorialnego).

Zatem prawo do wyboru szkoły przez rodziców dla swych dzieci, o którym mowa w art. 70 ust. 3 Konstytucji RP, oparte jest o fundament ustrojowy w postaci prawa dostępu do państwowej szkoły publicznej (wyklądania *a contrario*). Dopiero z tego założenia normatywnego może wynikać prawo wyboru do innej szkoły – publicznej prywatnej czy niepublicznej. Jeżeli nie ma możliwości dokonania wyboru między państwową szkołą publiczną a szkołą prywatną, złamana jest norma konstytucyjna art. 70 ust. 3 Konstytucji RP.

Takie prawo jest zagwarantowane w ustawie Prawo oświatowe.

Na gruncie obecnie obowiązującego prawa rodzice mają więc nie tylko możliwość wybrania dla swych dzieci obwodowej szkoły państwowej, ale również szkoły publicznej prywatnej oraz szkoły niepublicznej. Jest to zakres wyboru niedostępny w większości państw europejskich, gdzie występuje jedynie podział na szkoły publiczne - państwowe i niepubliczne - prywatne.

Jedynie w polskim porządku prawnym występuje komponent szkół publicznych prywatnych.

Tworzenie szkół i placówek publicznych przez podmioty niepubliczne jest kuriozum i najbardziej znaczącą niekonsekwencją polskiej regulacji ustroju szkolnego. Są one bowiem faktycznie własnością prywatną, podczas gdy formalnie (z punktu widzenia administracyjnoprawnego) mają status analogiczny do szkół prowadzonych przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Funkcjonowanie „*niepublicznych szkół publicznych*” w systemie oświaty jest logicznie nieuzasadnione.⁵

W związku z tym uznać należy, że w obowiązującym stanie prawnym zakres możliwości wyboru szkoły przez rodziców dla swoich dzieci jest zabezpieczony przez prawo w stopniu zdecydowanie ponadstandardowym. Nie ma żadnego uzasadnienia dla dalszego pogłębiania tego procesu.

⁴ Wyrok NSA w Warszawie z 26 lipca 2007 r., II OSK 1084/06, LEX nr 364645

⁵ M.Pilich [w:] A.Olszewski, M.Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2021, art. 88.

Niespójny charakter szkolnictwa publicznego przyjętego w obecnie obowiązującym systemie oświaty, polegający na możliwości prowadzenia szkół publicznych przez podmioty prywatne, prowadzi do fundamentalnych problemów w zakresie ustalenia zakresu odpowiedzialności państwa za dostęp do oświaty publicznej, jak i do trudności w egzekwowaniu realizacji konstytucyjnego prawa do nauki w szkole publicznej.

4. W zakresie stosunków publicznoprawnych bezpośrednie zastosowanie ma zasada, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, a więc działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Scedowanie wykonywania zadań związanych z edukacją publiczną na podmioty prywatne stanowi ponadto pretekst do obejścia stosowania pragmatyki nauczycielskiej w nauczycielskich stosunkach pracy (przepisy Karty Nauczyciela mają szczątkowe zastosowanie w odniesieniu do nauczycieli szkół prowadzonych przez podmioty prywatne). Także i ta okoliczność stanowi wyłom w dotychczasowej praktyce legislacyjnej, polegającej na odrębnym usytuowaniu uprawnień pracowniczych nauczycieli w związku z uznaniem wyjątkowej roli i charakteru zawodu, jak też podkreślenia jego rangi. Jest to zerwanie z ponad stuletnią praktyką legislacyjną rozpoczętą już w 1918 r. ustawą tymczasową *o płacy nauczycieli publicznych szkół elementarnych* (Dz.U. Nr 17 poz. 45).

Należy zauważyć, że nierównoprawność statusu pracowniczego nauczycieli szkół publicznych w zależności od tego, czy jest to szkoła państwowa czy prywatna, jest systemową niesprawiedliwością, naruszającą zasady równego traktowania w zatrudnieniu, jak i w ogóle równości wobec prawa.

Powszechna wśród polityków i samorządowców akceptacja prywatyzowania „usług” edukacyjnych doprowadziła do sytuacji w której zostały zlikwidowane wszystkie szkoły państwowe w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego (Gmina Hanna czy Leśniowice). Opiniowany projekt nowelizacji również wpisuje się w tę negatywną tendencję.

II. Zwiększanie dochodów organów prowadzących szkoły prywatne kosztem oświaty państwowej

1. Podobna intencja przyświeca regulacji określonej w art. 3 projektu ustawy, dokonującej zmiany art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.) – dalej u.d.j.s.t., poprzez dodanie zapisu, że przy podziale środków z tej rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej należy brać pod uwagę **w jednakowym stopniu potrzeby szkół publicznych i szkół niepublicznych, gwarantując im równe zasady i warunki wsparcia.**

Jest to zasada naruszająca zasady prawidłowej dystrybucji środków publicznych, uwzględniających zasadę celowego i oszczędnego wydatkowania – ze względu na to, że szkoły publiczne i niepubliczne mają inny status prawny, a także inaczej zakreślony katalog praw i obowiązków.

Bez wątpienia nie są to tożsame jednostki systemu oświaty, a więc nie mogą być traktowane równo. Państwowe szkoły są podstawową formą zabezpieczającą możliwość realizacji obowiązku szkolnego, natomiast szkoły prywatne są jedynie alternatywą dla tego obowiązku.

W związku z tym priorytetem państwa i jego organów, a także wszelkich organów władzy publicznej, powinno być zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania oświaty państwowej, finansowe i organizacyjne, a nie wspieranie z różnych powodów alternatyw prywatnoprawnych.

2. W podobnym kierunku zmierza również nowelizacja z art. 1 pkt 3 projektu ustawy, dokonująca zmiany w art. 5 ustawie z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 ze zm.) – dalej u.f.z.o., w ten sposób, że jednostki systemu oświaty prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne **mogą ubiegać się o inne niż ujęte w części oświatowej subwencji ogólnej środki przekazywane z budżetu państwa** na realizację zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, na zasadach określonych w przepisach szczególnych.

Szkoły publiczne państwowe, jako samorządowe jednostki budżetowe, są uzależnione w całości od środków określonych w uchwale budżetowej. Szkoły państwowe nie mają możliwości pozyskiwania innych środków finansowych mimo, że ponoszą koszty zabezpieczenia dostępu do oświaty publicznej dla uczniów zamieszkujących w ich obwodzie oraz koszty utrzymania statusu zawodowego uregulowanego w Karcie Nauczyciela.

Tak więc na tle regulacji z projektu ustawy – państwowe szkoły są dyskryminowane na gruncie projektowanych norm art. 28 ust. 3 u.d.j.s.t. oraz art. 5 u.f.z.o., mimo że ich status, jako podstawowych jednostek dostępu do oświaty publicznej, powinien być zabezpieczony lepiej od szkół, które zgodnie z obowiązującym prawem są wyborem alternatywnym, a nie podstawowym.

Należy zauważyć, że szkoły publiczne utworzone przez podmioty niepubliczne otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół, w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego.

Niepubliczne jednostki systemu oświaty również otrzymują dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od tego, że pobierają od uczniów czesne za naukę.

Zaproponowana nowelizacja jest propozycją głęboko niesprawiedliwą, uderzającą w fundamenty polskiego systemu oświaty. Jest to propozycja, która wprowadza zasadę uprzywilejowania oświaty prywatnej kosztem szkolnictwa państwowego.

Szkoły prywatne, publiczne i niepubliczne, korzystają nie tylko z dotacji finansowanej ze środków subwencji oświatowej, ale dodatkowo nie muszą zabezpieczać wynagrodzeń nauczycielskich i innych uprawnień

pracowniczych zgodnie z Kartą Nauczyciela, a więc właściciel ponosi zdecydowanie niższe koszty zatrudnienia nauczycieli. Szkoły niepubliczne mają ponadto możliwość pobierania czesnego za naukę.

Tak więc przyjęte w projekcie nowelizacji rozwiązania wprowadzają system uprzywilejowania organizacyjnego i finansowego szkolnictwa prywatnego, kosztem oświaty państwowej.

III. Podsumowanie

Zaproponowana w nowelizacji kwestia faktycznego uprzywilejowania szkolnictwa prywatnego kosztem oświaty państwowej, a także wprowadzenie dodatkowych dochodów organów prowadzących szkoły prywatne (publiczne i niepubliczne) w żadnej mierze nie jest realizacją konstytucyjnego prawa wyboru z art. 70 ust. 3 Konstytucji RP, lecz wyraźnym przejawem lobbingu właścicieli szkół prywatnych oraz chęcią ograniczania działania szkół państwowych.

Niniejsza nowelizacja nie jest realizacją konstytucyjnego prawa wyboru z art. 70 ust. 3 Konstytucji RP, ale kolejną próbą zastępowania oświaty państwowej oświatą prywatną. Jest to propozycja całkowicie nie do przyjęcia z punktu widzenia prawidłowego wykonywania zadań państwa w zakresie dostępu do oświaty publicznej, jak również ze względu na ograniczanie zastosowania pragmatyki nauczycielskiej w ramach zawodu nauczycielskiego.

Warszawa, 10 maja 2022 r.

WICEPREZES
Zarządu Głównego ZNP
Krzysztof Baszczyński