



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IX kadencja

Prezes Rady Ministrów

DSP.WPP.0640.47.2022.ML

Warszawa, 14 lipca 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2206).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Edukacji i Nauki do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań
oświatowych oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 2206)

Projektowane zmiany

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz niektórych innych ustaw (druk 2206) przewiduje zmiany w:

- 1) **ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych** (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930, z późn. zm.), polegające na:
 - a) doprecyzowaniu definicji szkół niepublicznych,
 - b) wprowadzeniu możliwości udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego pomocy finansowej lub rzeczowej przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom, w których jest realizowany obowiązek szkolny, i placówkom, prowadzonym przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostką samorządu terytorialnego,
 - c) wprowadzeniu możliwości ubiegania się przez przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny, i placówki, prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostką samorządu terytorialnego, o środki inne niż środki ujęte w części oświatowej subwencji ogólnej,
 - d) ujednoliceniu przepisów w zakresie warunków, od których jest uzależnione otrzymanie dotacji w danym miesiącu przez szkoły publiczne i niepubliczne, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki,
 - e) zwiększeniu limitu środków pochodzących z dotacji, które można przeznaczyć na wynagrodzenie pracowników zatrudnionych w niepublicznych przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach, w których jest realizowany obowiązek szkolny, i placówkach,
 - f) ograniczeniu możliwości kilkukrotnego przeprowadzania kontroli pobierania i wykorzystania dotacji oświatowych, w odniesieniu do tego samego okresu, bez wskazania stosownej przesłanki,
 - g) uprawnieniu dyrektora specjalistycznej jednostki nadzoru do wykonywania zadań organu dotującego w zakresie szkół artystycznych,
 - h) uelastycznieniu terminu wypłaty kolejnej części dotacji po dokonaniu pierwszej aktualizacji kwoty dotacji;
- 2) **ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej** (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), polegające na doprecyzowaniu przepisów dotyczących udostępniania informacji publicznej przez wykonujące zadania publiczne podmioty niebędące państwowymi osobami prawnymi albo osobami prawnymi samorządu terytorialnego oraz innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi albo jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego;
- 3) **ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego** (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.), polegające na zmianie

wytycznych w zakresie sposobu podziału środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej;

- 4) **ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe** (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm.), polegające na zmianie przesłanek, od których zależy udzielenie zezwolenia na założenie i prowadzenie publicznego przedszkola lub publicznej szkoły przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego.

Obecny stan prawny i ocena projektowanych rozwiązań

1. Zmiany w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych

1) Zmiana brzmienia art. 2 pkt 12 i 12a

W aktualnym brzmieniu art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* szkołę niepubliczną określa się jako szkołę, o której mowa w art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*. Odesłanie w treści definicji wyłącznie do szkoły, o której mowa w art. 14 ust. 3 cyt. ustawy, powoduje wątpliwości, czy definicja ta obejmuje swoim zakresem również szkoły niepubliczne niespełniające warunków określonych w art. 14 ust. 3 ustawy – *Prawo oświatowe* na podstawie zgody ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania udzielonej zgodnie z art. 178 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*.

Projektowana zmiana doprecyzowuje definicję zawartą w art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* w sposób jednoznaczny obejmując pojęciem szkoły niepublicznej także niepubliczną szkołę działającą na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, w tym szkołę o charakterze eksperymentalnym. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 178 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w decyzji zawierającej zgodę na założenie lub prowadzenie szkoły niepublicznej, która nie spełnia warunków określonych w art. 14 ust. 3 tej ustawy, określa niezbędne warunki funkcjonowania szkoły, uwzględniając w szczególności założenia i sposób realizacji eksperymentu, wskazane we wniosku, a także możliwość wydawania świadectw, zaświadczeń i innych druków zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915, z późn. zm.), projektowaną zmianę art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* należy uznać za zasadną.

Uzasadnione jest również zaproponowane w projekcie doprecyzowanie definicji niepublicznej szkoły artystycznej o uprawnieniach publicznej szkoły artystycznej, zawartej w art. 2 pkt 12a ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych*. Zarówno dotychczasowa praktyka, jak i rozwiązania ustawowe, nie różnicowały sytuacji prawnej niepublicznych szkół artystycznych, niezależnie od tego, czy uzyskały uprawnienia szkoły artystycznej spełniając warunki określone

w art. 14 ust. 4, czy też w trybie określonym w art. 178 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*.

Biorąc pod uwagę fakt, że jednostki samorządu terytorialnego otrzymują środki z części oświatowej subwencji ogólnej na uczniów omawianych szkół, a dotacja na ucznia szkoły, o której mowa w art. 2 pkt 12 zmienianej ustawy, jest równa kwocie przewidzianej na niego w subwencji, przyjęcie nowej definicji szkoły niepublicznej nie spowoduje skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

2) Dodanie art. 4a

Obecnie ustawa z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* zawiera przepisy umożliwiające przekazanie niesamorządowemu publicznemu i niepublicznemu przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole i placówce zwiększonej dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (dalej także „JST”). Na podstawie art. 39 tej ustawy organ stanowiący JST, w drodze uchwały, może wyrazić zgodę na udzielenie dotacji, o której mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32 ustawy, w wymiarze wyższym niż określony w odpowiednich przepisach.

Zgodnie z propozycją zawartą w projekcie ustawy niesamorządowe przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, oraz placówki mogłyby otrzymać z budżetu JST dodatkową pomoc finansową lub rzeczową, jeżeli udzielenie tej pomocy sprzyjałoby poprawie warunków nauki, wychowania i opieki. Pomoc finansowa miałaby być przekazywana w formie dotacji celowej, zaś pomoc rzeczowa w formie darowizny lub użyczenia.

Należy zaznaczyć, że obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają JST zwiększenie wysokości kwoty dotacji oświatowej w stosunku do wszystkich jednostek oświatowych tego samego typu lub rodzaju. Natomiast proponowana regulacja umożliwiłaby JST przekazanie ze swojego budżetu pomocy poszczególnym niesamorządowym jednostkom oświatowym (niekoniecznie wszystkim danego typu lub rodzaju). Przy czym nie określono, w jaki sposób i na jakiej podstawie organ stanowiący JST będzie dokonywał wyboru przedszkola, szkoły lub placówki, której udzieli wsparcia. Nie określono również kryteriów, jakimi należy się kierować przy wyborze wspieranej jednostki systemu oświaty – potencjalnego beneficjenta wsparcia z budżetu JST. Brak bliżej określonych kryteriów ewentualnego przyznania lub odmowy wsparcia może spotkać się z zarzutem uznaniowości. Nie można zatem podzielić zawartego w uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzenia, iż *przepisy dotyczące podjęcia decyzji o wsparciu (...) gwarantują właściwe wykorzystanie pieniędzy pochodzących z budżetów samorządów lokalnych*. Ponadto, zgodnie z projektowanym brzmieniem ust. 4 w art. 4a ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych*, pomoc rzeczowa może być udzielona przez jednostkę samorządu terytorialnego w formie

darowizny i użyczenia; nie doprecyzowano jednak czasu, na który można udzielać pomocy rzeczowej w formie użyczenia.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy negatywnie ocenić projektowane przepisy art. 4a ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych*.

3) Dodanie ust. 2 w art. 5

Projektodawcy proponują, aby obecną treść art. 5 ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* oznaczyć jako ust. 1 i dodać ust. 2 w brzmieniu: *Przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki 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*. Intencją projektodawców jest zapewnienie kolejnych źródeł finansowania jednostkom systemu oświaty wymienionym w proponowanym przepisie. Jednak ze względu na jego blankietowość i w istocie wyłącznie informacyjny charakter (odsyła do bliżej nieokreślonych odrębnych przepisów prawa i wskazuje, że to te przepisy decydują o możliwości i zakresie uzyskania dodatkowych środków finansowych) wydaje się, że jego wprowadzenie nie zapewni realizacji oczekiwanego efektu.

Ponadto należy zauważyć, że przedszkola, szkoły i placówki prowadzone przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami terytorialnymi, w świetle obowiązujących obecnie przepisów, mogą ubiegać się o dofinansowanie, ze środków budżetu państwa zadań przewidzianych w programach rządowych oraz w programach i przedsięwzięciach ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Szkoły niesamorządowe mogą np. korzystać ze wsparcia w ramach rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 „Aktywna tablica”. W związku z pandemią szkoły niesamorządowe na równi ze szkołami samorządowymi mogły i korzystają ze wsparcia pochodzącego z budżetu państwa w postaci dodatkowych środków na zakupienie przez nauczycieli sprzętu niezbędnego do prowadzenia nauki zdalnej, prowadzenia zajęć wspomagających uczniów, czy udzielania dodatkowego wsparcia uczniom w formie zajęć specjalistycznych.

Dodatkowo należy wskazać, że także ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, z późn. zm.) nie wyklucza możliwości ubiegania się przez organy prowadzące szkoły niesamorządowe o dodatkowe środki na zasadach wynikających z tej ustawy.

Z powyższych względów podnoszony w uzasadnieniu projektu argument o braku takich możliwości uzyskiwania środków z budżetu państwa, jakie mają szkoły samorządowe, wydaje się niezasadny.

4) Zmiana brzmienia art. 25 ust. 3 i 4 (w konsekwencji także art. 34 ust. 3 i 4)

Celem projektowanych zmian jest zapewnienie jednakowych zasad udzielania dotacji prowadzonym przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego publicznym i niepublicznym szkołom, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki¹⁾. W odniesieniu do szkół publicznych, zasadnie zaproponowano uzależnienie udzielenia dotacji na słuchacza w danym miesiącu od jego uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych. W obecnym stanie prawnym kryterium takie dotyczy wyłącznie szkół niepublicznych, co nie wydaje się zasadne.

Propozycję zmiany w omawianym zakresie należy ocenić pozytywnie, także w aspekcie zapewnienia spójności z przepisami dotyczącymi oceniania, klasyfikowania i promowania słuchaczy szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, zgodnie z którymi, dopuszczenie do egzaminów semestralnych²⁾ jest możliwe, jeśli słuchacz weźmie udział w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć.

Ponadto, mobilizacja słuchaczy do uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach może podnieść efektywność kształcenia w tych szkołach.

5) Zmiana brzmienia art. 35 ust. 1 pkt 1

Wymieniony przepis w aktualnym brzmieniu wskazuje, że środki pochodzące z dotacji oświatowej można przeznaczyć również na wynagrodzenia pracowników, w tym nauczycieli, zatrudnionych w niesamorządowych jednostkach systemu oświaty. Maksymalną kwotę środków dotacyjnych (dalej „limit”), którą można w wymiarze rocznym przeznaczyć na wynagrodzenie jednej osoby, określono odnosząc się do kwoty 12-krotnego średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego (od 1 maja 2022 r. kwota ta wynosi 81 551,64 zł rocznie, czyli 6 795,97 zł średniomiesięcznie). W przypadku publicznego przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki na wynagrodzenie jednej osoby (również osoby fizycznej, która jest zarówno organem prowadzącym szkołę, jak i jej dyrektorem) obecnie limit wynosi 250% 12-krotnego średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego (co oznacza, że jeden pracownik może otrzymać z dotacji ok. 204 tys. zł wynagrodzenia rocznie, czyli prawie 17 tys. zł średniomiesięcznie). W przypadku niepublicznych jednostek systemu oświaty część wynagrodzenia pokrywana z dotacji nie może być wyższa niż 150% 12-krotnego średniego wynagrodzenia miesięcznie (co oznacza ok. 122 tys. zł rocznie, tj. około 10 tys. zł miesięcznie). Należy przy tym zaznaczyć, że nie ma przepisów, które uniemożliwiłyby niepublicznej jednostce systemu oświaty wynagradzanie swoich pracowników również ze środków pochodzących z innych źródeł niż dotacja oświatowa, np. z tzw. chesnego. Trzeba także zauważyć, że wynagrodzenie w wysokości prawie 17 tys. zł średniomiesięcznie (w przypadku limitu

¹⁾ Zgodnie z art. 2 pkt 30 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych są to: szkoły dla dorosłych (szkoła podstawowa i liceum ogólnokształcące), branżowe szkoły II stopnia i szkoły policealne.

²⁾ Art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

250% 12-krotnego średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego), jest nieprawdopodobne do osiągnięcia w szkole prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego, ani w przypadku nauczyciela, ani w przypadku np. sprzątaczkę czy sekretarki.

Wnioskodawcy zaproponowali, aby od 1 stycznia 2023 r. limitem w wysokości 250% 12-krotnego średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego objąć pracowników zarówno publicznych, jak i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki oraz placówek. Limit w wysokości 150% dotyczyłby jedynie szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (szkoły policealne, szkoły dla dorosłych oraz branżowe szkoły II stopnia).

Zaproponowana zmiana nie wydaje się być zasadna w odniesieniu do niepublicznych jednostek systemu oświaty, które mogą na wynagrodzenia przeznaczać również środki pochodzące z innych źródeł niż dotacje.

Ponadto, jak zgłaszają jednostki samorządu terytorialnego (np. na posiedzeniu Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 17 maja 2022 r.), osoby będące jednocześnie organami prowadzącymi kilka jednostek oświatowych, np. przedszkoli czy szkół, jednocześnie pełniące funkcje dyrektorów w tych przedszkolach oraz szkołach, wykorzystują na swoje wynagrodzenie, w przypadku każdego z nich, maksymalną kwotę dotacji pochodzących z budżetu JST.

Propozycję należy ocenić negatywnie. Jest ona zmianą niepożądaną z punktu widzenia gospodarki środkami publicznymi i budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej. Obecne limity w stosunku do szkół niepublicznych i tak znacznie przekraczają wysokość wynagrodzenia nauczycieli szkół samorządowych, co może spowodować także odpływ kadry ze szkół samorządowych.

6) Dodanie lit. c w art. 35 ust. 1 pkt 1

Pozytywnie należy ocenić natomiast dodanie lit. c w art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych*. Zmiana ta umożliwi przeznaczanie środków dotacyjnych na pokrycie wydatków związanych ze świadczeniami obowiązkowo udzielanymi pracownikom na podstawie ustawy z dnia 4 marca 1994 r. *o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 923). Rozwiązanie takie jest szczególnie ważne w przypadku niesamorządowych szkół publicznych nieposiadających innych środków finansowych poza pozyskanymi w ramach dotacji oświatowej.

7) Zmiana brzmienia art. 36 ust. 5

Zgodnie z obowiązującymi przepisami kontrola przeprowadzana przez organ dotujący w zakresie właściwego pobrania i wydatkowania środków pochodzących z dotacji oświatowej może być przeprowadzana wielokrotnie w stosunku do tego samego okresu.

Zmiana zaproponowana w poselskim projekcie ustawy wprowadza ograniczenie możliwości przeprowadzenia kontroli w stosunku do danego okresu. Zgodnie z projektowanym przepisem kontrolę można przeprowadzać tylko jeden raz, z zastrzeżeniem, że można przeprowadzić ją ponownie, jeśli pojawią się nowe istotne okoliczności.

Propozycję należy ocenić pozytywnie. Nie wydaje się zasadne wielokrotne kontrolowanie tego samego okresu w tej samej szkole, przedszkolu lub placówce, jeśli nie ujawniono nowych przesłanek.

8) Dodanie ust. 1a w art. 41a

Zważywszy na funkcjonujące już w przepisach ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* rozwiązania, przekazujące zadania z zakresu dotowania szkół artystycznych Centrum Edukacji Artystycznej – specjalistycznej jednostce nadzoru, o której mowa w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, zaproponowana zmiana jest uzasadniona. Zgodnie bowiem z art. 41a ww. ustawy Centrum Edukacji Artystycznej oblicza wysokość i przekazuje dotacje niepublicznym szkołom artystycznym, a także weryfikuje i przeprowadza kontrole prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Dyrektor Centrum wydaje również, jako organ pierwszej instancji, decyzje o zwrocie dotacji, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*.

Proponowane dodanie ust. 1a w art. 41a ustawy z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* należy ocenić pozytywnie.

9) Zmiana brzmienia art. 43 ust. 3

Pozytywnie należy również ocenić propozycję uelastycznienia przepisu dotyczącego terminów wypłacania zaktualizowanej dotacji. Pierwsza aktualizacja kwoty dotacji dokonywana przez JST w danym roku budżetowym jest uzależniona od daty opublikowania ustawy budżetowej na ten rok budżetowy. Obecnie wypłata zaktualizowanej dotacji następuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu pierwszej aktualizacji. Zaproponowane rozwiązanie, zgodnie z którym zaktualizowana dotacja będzie wypłacana *nie później niż od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu pierwszej aktualizacji*, stanowi korzystną propozycję pozwalającą na wcześniejsze niż dotychczas wypłacanie zaktualizowanej kwoty dotacji po ogłoszeniu ustawy budżetowej na dany rok. Zaproponowane rozwiązanie zostało już zweryfikowane w praktyce w latach 2021 i 2022 na podstawie § 10 ust. 19 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19* (Dz. U. poz. 493, z późn. zm.).

2. Zmiany w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

Rozwiązania zaproponowane w art. 2 poselskiego projektu ustawy, dotyczące zmian w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, mają na celu doprecyzowanie regulacji w zakresie udostępniania informacji publicznej przez wykonujące zadania publiczne podmioty niebędące państwowymi osobami prawnymi albo osobami prawnymi samorządu terytorialnego oraz innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi albo jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, w art. 4 ust. 1 pkt 5, wśród podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej wymienia m.in. podmioty reprezentujące osoby lub jednostki organizacyjne (niebędące państwowymi osobami prawnymi albo osobami prawnymi samorządu terytorialnego oraz innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi albo jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego), które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym.

Poselski projekt ustawy doprecyzowuje, że w przypadku ww. osób i jednostek organizacyjnych obowiązki udostępnienia powinny podlegać tylko te informacje, które są związane bezpośrednio z wykonywaniem przez te osoby i jednostki zadań publicznych lub dysponowaniem majątkiem publicznym. Nie ma bowiem potrzeby, ani nie jest uzasadnione, aby ww. osoby i jednostki były zobowiązane do udostępniania informacji innych niż te, które wiążą się z wykonywanymi przez nie zadaniami publicznymi lub dysponowaniem majątkiem publicznym. Wydaje się to spójne m.in. z definicją informacji publicznej, zawartą w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* oraz z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d tej ustawy uznającym za informację publiczną informacje o majątku podmiotów wskazanych w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania majątkiem publicznym, o którym mowa w lit. a–c, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach. W uzasadnieniu do projektowanej ustawy wskazuje się, że nie każda informacja będąca w dyspozycji ww. osób i jednostek bądź odnosząca się do ich funkcjonowania, powinna być traktowana jako informacja publiczna podlegająca udostępnieniu w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, lecz tylko ta, która odnosi się do wykonywania zadań publicznych lub dysponowania majątkiem publicznym. Zaproponowane w projekcie ustawy zmiany są odpowiedzią na oczekiwania ww. podmiotów, które podnoszą konieczność doprecyzowania przepisów we wskazanym zakresie.

Wobec powyższego należy pozytywnie ocenić propozycje zawarte w art. 2 poselskiego projektu ustawy.

3. Zmiany w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

W art. 3 poselskiego projektu ustawy zaproponowano zmianę art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, polegającą na dodaniu zdania określającego, że przy podziale środków z rezerwy wydzielonej z części oświatowej subwencji ogólnej należy brać pod uwagę w jednakowym stopniu potrzeby szkół publicznych i szkół niepublicznych, gwarantując im równe zasady i warunki wsparcia.

W uzasadnieniu do tej zmiany stwierdzono, że ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* nie ustala żadnych kryteriów podziału środków z rezerwy oraz że proponowana zmiana wprowadza zasadę równego traktowania szkół publicznych i niepublicznych przy podziale środków. Odnosząc się do tej propozycji, należy zaznaczyć, że przepis art. 28 ust. 3 wspomnianej wyżej ustawy wskazuje jedynie podmiot, który dysponuje rezerwą części oświatowej subwencji ogólnej, tj. ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który rozdysponowuje te środki po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zauważyć, że o środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej wnioskują jednostki samorządu terytorialnego, a nie poszczególne szkoły i placówki, natomiast kryteria podziału tych środków są opracowywane wspólnie przez Ministra Finansów, Ministra Edukacji i Nauki oraz przedstawicieli samorządów i wynikają ze zidentyfikowanych potrzeb.

Proponowana w projekcie poselskim zmiana art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* nie znajduje uzasadnienia i należy ocenić ją negatywnie. Rola publicznych szkół, zwłaszcza publicznych szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, jest ustrojowo odmienna od roli szkół niepublicznych. Szkoły te realizują bowiem konstytucyjne zobowiązanie władz publicznych do zapewnienia wszystkim obywatelom warunków realizacji prawa do nauki oraz bezpłatnej realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki do ukończenia 18. roku życia. Odpowiedzialność za zapewnienie tego dostępu jednoznacznie spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego.

Proponowaną regulację należy ocenić negatywnie również dlatego, że z nieznanych powodów w proponowanym przepisie niezasadnie pominięto placówki oświatowe, pomimo tego, że część z nich stanowi istotny element systemu kształcenia, wychowania i instytucjonalnej opieki nad osobami z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego, czyli osobami niepełnosprawnymi oraz uczniami niedostosowanymi społecznie. Ponadto w proponowanym przepisie nie wskazano formy prawnej przekazania środków z rezerwy części oświatowej subwencji do szkół niesamorządowych.

4. Zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*

W projekcie zaproponowano zmianę brzmienia upoważnienia do wydania rozporządzenia, zawartego w art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*.

Obecnie brzmienie przepisu upoważniającego jest następujące: *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół artystycznych – minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe 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, a także korzystnie uzupełniało sieć szkół publicznych na danym terenie.*

Propozycja zawarta w projekcie poselskim zmierza przede wszystkim do rezygnacji z uzależnienia udzielenia zezwolenia na założenie szkoły publicznej przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą JST od stwierdzenia, czy szkoła będzie korzystnie uzupełniała sieć szkół publicznych na obszarze danej jednostki. W zaproponowanym w projekcie poselskim nowym brzmieniu art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*, oprócz pominięcia w wytycznych dotyczących treści rozporządzenia warunku korzystnego uzupełniania sieci szkolnej, rozszerzono te wytyczne o obowiązek zapewnienia możliwości jak najszerszego wyboru preferowanej szkoły oraz realizacji prawa rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania zgodnie ze swoimi przekonaniem.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że część przepisu art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*, która miałaby ulec zmianie, nie dotyczy jedynie szkół. Dotyczy również przedszkoli. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 1 tej ustawy, ilekroć w dalszych przepisach ustawy jest mowa bez bliższego określenia o szkole – należy przez to rozumieć także przedszkole.³⁾

Powyższa propozycja, pozornie nieznaczna, w istocie całkowicie zmienia rolę i znaczenie w systemie oświaty publicznych szkół i przedszkoli prowadzonych przez podmioty „prywatne”, które legło u podstaw wprowadzenia takiego rozwiązania w 1991 r. Funkcjonowanie w Polsce publicznych szkół i przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego jest rozwiązaniem niespotykanym w systemach oświaty innych państw europejskich, z reguły opartych na czytelnym podziale: państwowa szkoła publiczna – szkoła prywatna

³⁾ W konsekwencji tego w § 1 ust. 1 – wydanego na podstawie art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe* – rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 1591) postanowiono, że ilekroć w tym rozporządzeniu jest mowa o szkole – należy przez to rozumieć także przedszkole publiczne.

(niepubliczna). W polskim systemie oświaty możliwość powstania i funkcjonowania „prywatnej” publicznej szkoły lub przedszkola wprowadzono w ustawie z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, jako element procesu uspołeczniania oświaty publicznej i wspierania jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich ustawowych zadań własnych obejmujących prowadzenie publicznych szkół i przedszkoli. Stąd rola tych szkół i przedszkoli jest inna niż szkół i przedszkoli niepublicznych, których założenie nie jest uzależnione od potrzeb i decyzji JST, a od prawidłowego złożenia wymaganych dokumentów.

Zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe* szkoła publiczna prowadzona przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego jest szkołą ogólnodostępną, która nie może pobierać opłat od uczniów (przedszkole nie może pobierać opłat wyższych niż ustalone dla przedszkoli gminnych). Publiczna szkoła podstawowa nie może również odmówić przyjęcia ucznia mieszkającego w jej obwodzie, jeśli szkole ustalono obwód.

Niesamorządowa szkoła publiczna działa na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. Udzielenie zezwolenia następuje w formie decyzji administracyjnej, której wydanie jest poprzedzone postępowaniem, w ramach którego bada się między innymi, czy szkoła ta korzystnie uzupełni sieć istniejących szkół publicznych i czy jej funkcjonowanie będzie sprzyjało poprawie warunków kształcenia. Likwidacja szkoły publicznej prowadzonej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego jest możliwa jedynie po uzyskaniu zgody właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Sytuacja szkół niepublicznych jest odmienna. Stanowią one alternatywę dla szkół publicznych, urzeczywistniając konstytucyjne prawo rodziców do wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne (art. 70 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Szkoły niepubliczne korzystają z dodatkowych źródeł finansowania (czesne), co pozwala im na szerszą i bardziej elastyczną organizację procesu edukacyjnego niż w szkołach publicznych. Niepubliczna szkoła nie musi spełniać warunku korzystnego uzupełniania sieci szkół publicznych, nie może posiadać obwodu i nie przyjmuje uczniów z urzędu. Zasady przyjmowania uczniów do szkoły niepublicznej są ustalane przez jej organ prowadzący. Szkoła niepubliczna nie musi być więc szkołą ogólnodostępną i może pobierać opłaty związane z kształceniem i opieką nad uczniem. Likwidacja takiej szkoły nie jest uzależniona od zgody jednostki samorządu terytorialnego.

Proponowana zmiana art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*, powodująca konieczność wydania na jego podstawie nowego rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną, będzie stanowić znaczącą zmianę ustrojową systemu oświaty.

Otwiera ona szeroki dostęp do zakładania i prowadzenia szkół publicznych będących w rękach prywatnych, zbliżając warunki ich zakładania do warunków, jakie trzeba spełnić aby założyć – dotowaną w niższej wysokości – szkołę (przedszkole) niepubliczną. Usunięcie z treści art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe* warunku korzystnego uzupełniania sieci szkół na danym terenie, zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem tego przepisu, może spowodować niekorzystne dla uczniów i nauczycieli tendencje w kształtowaniu się sieci szkół publicznych, polegające np. na zakładaniu publicznych szkół niesamorządowych i zastępowaniu nimi szkół samorządowych. W przypadku nauczycieli będzie to oznaczało ograniczenie miejsc pracy, w których zatrudnianie następuje na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – *Karta Nauczyciela* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, z późn. zm.), a w przypadku uczniów – konieczność uczęszczania do publicznej szkoły niesamorządowej, której istnienie nie jest wymagane prawem, a więc nie jest tak stabilne, jak funkcjonowanie szkoły samorządowej.

Przyjęcie proponowanego rozwiązania spowoduje, w skali trudnej do oszacowania, zastąpienie części niepublicznych szkół i przedszkoli przez „prywatne” publiczne szkoły i przedszkola, co w bezpośredni sposób będzie rzutowało na wysokość wydatków na oświatę ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Szkoła publiczna prowadzona przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego (JST), w której jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymuje z budżetu właściwej JST dotację odpowiadającą wysokości wydatków bieżących ponoszonych w szkołach samorządowych (kwota subwencji oświatowej określona dla danego ucznia i przekazana do JST z budżetu państwa pomnożona przez specjalny wskaźnik zwiększający). W przypadku szkoły niepublicznej, w której jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, wysokość dotacji jest równa jedynie kwocie subwencji oświatowej określanej dla każdego z jej uczniów. Podobne zasady dotyczą dotowania przedszkoli. Wysokość dotacji jest wprost uzależniona od formalno-prawnego statusu dotowanej jednostki. Podczas gdy publiczne przedszkole ma zagwarantowaną dotację z budżetu gminy w wysokości 100% podstawowej kwoty dotacji, przedszkole niepubliczne otrzymuje jedynie 75% tej kwoty.

W przypadku przedszkoli zastąpienie to będzie szczególnie odczuwalne przez gminy. Co prawda gminy otrzymują subwencję oświatową na dzieci sześciolatnie i dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, a także dotację celową z budżetu państwa na wszystkie dzieci w wieku 3–5 lat korzystające z wychowania przedszkolnego, jednakże środki te nie pokrywają w całości kosztów funkcjonowania samorządowych placówek wychowania przedszkolnego i dotowania niesamorządowych placówek wychowania przedszkolnego. Co ważniejsze, kwota dotacji dla przedszkola niesamorządowego jest wprost uzależniona od wysokości wydatków bieżących w gminnych przedszkolach w przeliczeniu na ucznia. Powstanie kolejnych publicznych

przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące JST zmniejszy liczebność oddziałów w gminnych przedszkolach i w konsekwencji zwiększą się wydatki bieżące w przeliczeniu na ucznia gminnego przedszkola, a to w rezultacie jeszcze w tym samym roku spowoduje zwiększenie wysokości dotacji na każdego przedszkolaka w niepublicznym i publicznym niesamorządowym przedszkolu.

Rozważając teoretycznie zastąpienie wszystkich niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół podstawowych ich odpowiednikami utworzonymi na podstawie zmienionych w myśl projektu poselskiego przepisów art. 88 ust. 6 ustawy – Prawo oświatowe (tj. niesamorządowymi publicznymi przedszkolami i szkołami podstawowymi) z użyciem danych statystycznych za rok 2021, dotyczących uczniów nieobjętych kształceniem specjalnym, należałoby liczyć się ze zwiększeniem wydatków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na szkolnictwo niesamorządowe w wysokości ponad 1 mld 781 mln zł rocznie (gdyby zastąpienie to sięgnęło 75% albo 50% ww. uczniów niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół podstawowych skutki wyniosłoby odpowiednio około 1 mld 336 mln zł albo ponad 891 mln zł rocznie).

Tabela 1. Wydatki z budżetów JST w roku 2021 na uczniów szkół i przedszkoli niesamorządowych (wydatki dotyczą rozdziałów odpowiednio 80101 i 80104)

Typ (bez specjalnych)	średnioroczna liczba uczniów 2021 ³⁾		wydatki 2021 ³⁾ (w mln. zł)		kwota na ucznia		różnica kwoty wydatków na ucznia szkoły niepublicznej i publicznej	
	niepubli- czne	publi- czne	niepubli- czne	publi- czne	niepubli- czne	publi- czne	kwota	%
Szkoły podstawowe	144 599	57 449	1 126,2 zł	741,4 zł	7 788 zł	12 905 zł	-5 117 zł	-40%
Przedszkola	281 901	56 361	3 023,9 zł	812,8 zł	10 727 zł	14 421 zł	-3 694 zł	-26%

Tabela 2. Skutki finansowe, w przypadku przeniesienia 100%, 75% lub 50% liczby uczniów niepublicznych przedszkoli i szkół do „prywatnych” publicznych szkół i przedszkoli (na bazie danych za rok 2021).

Typ (bez specjalnych)	Przeniesienie 100% liczby uczniów			Przeniesienie 75% liczby uczniów			Przeniesienie 50% liczby uczniów		
	średnioroczna liczba uczniów ⁴⁾		skutek finansowy (w mln. zł)	średnioroczna liczba uczniów ³⁾		skutek finansowy (w mln. zł)	średnioroczna liczba uczniów ³⁾		skutek finansowy (w mln. zł)
	niepubli- czne	publi- czne		niepubli- czne	publi- czne		niepubli- czne	publi- czne	
Szkoły podstawowe	-	202 048	739,9	36 150	165 899	554,9	72 300	129 749	370,0
Przedszkola	-	338 262	1 041,5	70 475	267 786	781,1	140 951	197 311	520,7
			1 781,4			1 336,0			890,7

Przedstawione wyżej skutki nie pokazują pełnego obrazu możliwych konsekwencji finansowych proponowanego rozwiązania. Projektowana zmiana dotyczyłaby również

⁴⁾ Bez uczniów posiadających orzeczenie.

szkół ponadpodstawowych, w których jest realizowany obowiązek nauki, szkół dla dorosłych, branżowych szkół II stopnia oraz szkół policealnych, których organy prowadzące – jak wynika z sygnałów płynących z powiatów – już obecnie próbują zastąpić niepubliczne szkoły policealne szkołami publicznymi dotowanymi na mniej restrykcyjnych warunkach. Gdyby, używając danych statystycznych za rok 2021, dotyczących uczniów i słuchaczy nieobjętych kształceniem specjalnym, przyjąć, że wydatki z budżetów powiatów na statystycznego ucznia publicznej, dotowanej szkoły ponadpodstawowej, są wyższe o 30% od wydatków na takiego samego ucznia w szkole niepublicznej, to należałoby zwiększyć wydatki z budżetów powiatów (w tym miast na prawach powiatu) na szkolnictwo niesamorządowe o ok. 636 mln zł rocznie przy założeniu, że wszyscy uczniowie szkół niepublicznych byłiby kształceni w publicznych szkołach (gdyby było to 75% albo 50% ww. uczniów i słuchaczy niepublicznych szkół ponadpodstawowych to skutki wyniosłyby odpowiednio ok. 477 mln zł albo ok. 318 mln zł rocznie).

Nie można podzielić zawartej w uzasadnieniu projektu poselskiego tezy, że proponowana zmiana stanowi rozwiązanie zapobiegające nieuzasadnionemu blokowaniu przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw zakładania publicznych przedszkoli i publicznych szkół przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego poprzez nadużywanie argumentu, że nowa szkoła nie uzupełni korzystnie sieci istniejących już szkół publicznych.

Zarówno udzielenie, jak i odmowa udzielenia zezwolenia na założenie i prowadzenie publicznej szkoły lub publicznego przedszkola, następuje w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to, że postępowania w tych sprawach są prowadzone przez wyżej wspomniane organy na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.). Zgodnie z tymi przepisami strona niezadowolona z rozstrzygnięcia zawartego w decyzji administracyjnej organu pierwszej instancji ma prawo do odwołania się od niej do organu wyższego stopnia. W stosunku do decyzji odmawiającej udzielenia zezwolenia na założenie publicznej szkoły lub publicznego przedszkola organem wyższego stopnia jest właściwy terytorialnie kurator oświaty. Jest on zobowiązany wnikliwie zbadać wszystkie okoliczności sprawy, w tym kwestię korzystnego uzupełniania sieci. Rozstrzygnięcie kuratora oświaty wiąże organ samorządowy będący organem pierwszej instancji.

Proponowanej zmiany nie można również traktować jako realizacji dyspozycji art. 48 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. realizacji prawa rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania zgodnie ze swoimi przekonaniem. Realizacja tego prawa została już zabezpieczona na poziomie ustawowym i to w dwojaki sposób. Po pierwsze – poprzez zagwarantowane rodzicom możliwości zapisania dziecka do niepublicznego przedszkola lub niepublicznej szkoły. Po drugie – na wniosek rodziców dyrektor odpowiednio publicznego lub niepublicznego przedszkola, szkoły

podstawowej i szkoły ponadpodstawowej, do której dziecko zostało przyjęte, może zezwolić na spełnianie przez dziecko odpowiednio obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym w szkole podstawowej lub inną formą wychowania przedszkolnego i obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą (tzw. nauczanie domowe). Tak więc odpowiedzią na potrzebę zapewnienia jak najszerszego wyboru preferowanej szkoły oraz realizacji prawa rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania zgodnie ze swoimi przekonaniem są istniejące wyżej opisane rozwiązania ustawowe.

Nieuzasadnione jest więc łączenie powstania nowej szkoły publicznej z realizacją prawa rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania zgodnie ze swoimi przekonaniem. „Prywatna” szkoła publiczna, tak jak i inne szkoły publiczne, musi kierować się podstawowymi dla takich szkół zasadami (patrz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*), obowiązującymi również w publicznych szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności publiczna szkoła ma obowiązek przeprowadzania rekrutacji uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności, co byłoby utrudnione w sytuacji, gdyby szkoła powstała i działała w sposób zapewniający określonej grupie dzieci wychowanie i nauczanie zgodnie z przekonaniem ich rodziców. W przypadku wyznaczenia takiej szkole obwodu (patrz art. 88 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*), co jest równoznaczne z przyjmowaniem dzieci zamieszkałych na terenie obwodu szkoły z urzędu (tylko szkoła obwodowa nie może odmówić przyjęcia dziecka zamieszkałego na terenie jej obwodu), znalazłyby się w niej dzieci wychowywane przez rodziców o innych przekonaniach. Taka sytuacja mogłaby utrudniać pracę wychowawczą szkoły i powodować niezadowolenie rodziców, których przekonania były brane pod uwagę przy tworzeniu szkoły, a ostatecznie może stanowić zagrożenie dla pełnej realizacji zasady powszechnej dostępności szkoły. Dlatego jeszcze raz należy podkreślić, że gwarantem najszerszego wyboru preferowanej szkoły oraz realizacji prawa rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania zgodnie ze swoimi przekonaniem jest możliwość zapisania dziecka do szkoły niepublicznej lub tzw. „nauczanie domowe”, w przypadku którego bardzo zliberalizowano przepisy (zniesiono ograniczenia w wyborze szkoły ze względu na teren województwa oraz zrezygnowano z wymogu uzyskiwania opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej) w efekcie uchwalenia ustawy z dnia 17 marca 2021 r. o zmianie ustawy – *Prawo oświatowe* (Dz. U. poz. 762).

Ponadto zaproponowana w projekcie zmiana upoważnienia ustawowego zawartego w art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe* może wywrzeć bardzo istotne skutki dla funkcjonowania systemu szkolnictwa artystycznego oraz spowodować bardzo znaczący wzrost wydatków budżetowych na dotacje dla publicznych szkół artystycznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie

szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie publicznej szkoły artystycznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz. U. poz. 301), wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*, jednym z istotnych kryteriów udzielania zgody na założenie publicznej szkoły artystycznej osobie fizycznej lub osobie prawnej niebędącej JST jest warunek, iż „utworzenie szkoły będzie stanowiło korzystne uzupełnienie sieci szkół artystycznych w regionie lub w kraju”. Niekontrolowany wzrost liczby szkół artystycznych będzie niewątpliwie prowadził do trudności z przeprowadzeniem prawidłowej rekrutacji we wszystkich istniejących szkołach. Należy się także spodziewać, iż osoby prowadzące obecnie niepubliczne szkoły artystyczne zwrócą się z wnioskami o zgodę na założenie szkoły publicznej, biorąc pod uwagę znaczną różnicę pomiędzy wysokością dotacji wypłacanej niepublicznym szkołom artystycznym realizującym wyłącznie kształcenie artystyczne (posiadającym uprawnienia publicznej szkoły artystycznej), które otrzymują 25% podstawowej kwoty dotacji, a wysokością dotacji dla szkół publicznych, które otrzymują 100% podstawowej kwoty dotacji.

Tabela 3. Przewidywane skutki finansowe ilustrujące opisane wyżej zjawisko dotyczące szkół artystycznych

Rodzaj szkoły	Liczba uczniów	Obowiązująca miesięczna część dotacji na jednego ucznia (25%) [zł]	Wzrost dotacji 75% [zł]	Roczny skutek finansowy [zł]
szkoła muzyczna I st.	3 391	356	1 068	43 459 056
szkoła muzyczna II st.	409	436	1 308	6 419 664
szkoła policealna plastyczna	250	482	1 446	4 338 000
szkoła sztuki tańca (brak typu)	133	376	1 128	1 800 288
inna szkoła artystyczna	30	376	1 128	406 080
RAZEM	4 213			56 423 088
	67%	wszystkich uczniów szkół niepublicznych		

Z informacji zawartych w tabeli nr 3 wynika, że przy założeniu tej samej liczby uczniów i tej samej stawki dotacji w przeliczeniu na 1 ucznia należałoby zwiększyć budżet szkolnictwa artystycznego o ok. 57 mln zł. Wprowadzenie nowelizacji proponowanej przez posłów może powodować niespodziewany wzrost liczby uczniów publicznych niesamorządowych szkół artystycznych, co w konsekwencji będzie prowadzić do braku środków finansowych w części budżetu państwa będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Jak wynika z powyższego, proponowana zmiana art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe* jest niezasadna, a ponadto może spowodować istotne skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu państwa. Z powyższych względów należy zaopiniować ją negatywnie.

Stanowisko Rady Ministrów – podsumowanie

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2206) zawiera rozwiązania, których głównymi celami są:

- zapewnienie publicznym i niepublicznym jednostkom systemu oświaty, prowadzonym przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, poprawy warunków ich funkcjonowania – głównie w zakresie finansowym,
- zmniejszenie, w zakresie dystrybucji środków publicznych, różnic między publicznymi i niepublicznymi jednostkami systemu oświaty,
- dopuszczenie do powstawania „prywatnych” publicznych szkół i przedszkoli, z pominięciem realnych potrzeb i planów jednostek samorządu terytorialnego, odpowiedzialnych za zapewnienie bezpłatnego kształcenia, wychowania, opieki.

Pomimo tego, że część zaproponowanych szczegółowych rozwiązań zasługuje na pozytywną ocenę, najbardziej znaczące propozycje nie zostały poprzedzone gruntowną analizą ich funkcjonalności, a ponadto wymagałyby uzupełnienia o przepisy pozwalające na skuteczne przeprowadzanie kontroli wykorzystania środków publicznych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące JST.

Ustawowe zagwarantowanie jednostkom prowadzonym przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące JST kolejnych źródeł finansowania (środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, środki z budżetu państwa inne niż pochodzące z części oświatowej subwencji ogólnej, dotacje celowe z budżetów JST, pomocy rzeczowej) może spowodować uszczuplenie nakładów na realizację przez JST obowiązkowego dla nich zadania ustawowego związanego z zagwarantowaniem realizacji prawa do bezpłatnej, powszechnie dostępnej publicznej oświaty. Nie można przy tym nie dostrzegać, że mienie, które dana niesamorządowa jednostka systemu oświaty nabyła za środki publiczne, zostaje w prywatnych rękach po likwidacji takiej jednostki (staje się własnością organu prowadzącego przedszkole, szkołę lub placówkę).

Dane przedstawione poniżej w tabelach nr 4–8 wyraźnie pokazują, że niesamorządowa oświata, pomimo odczuwalnego niżu demograficznego, stale się rozwija wykorzystując przy tym z roku na rok coraz większą pulę środków publicznych.

Tabela 4. Liczba placówek wychowania przedszkolnego⁵⁾ i liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w latach 2014/2015–2021/2022 (na podstawie danych SIO – wg stanu na dzień 30 września danego roku)

Rok szkolny	Liczba placówek wych. przedszkolnego o ⁴⁾ ogółem	Liczba placówek wych. przedszkolnego o ⁴⁾ innych niż samorządowe	Liczba placówek wych. przedszkolnego o prowadzonych przez JST	Liczba dzieci w wychowaniu przedszkolnym ogółem	Liczba dzieci w placówkach wych. przedszkolnego o innych niż samorządowe	Liczba dzieci w placówkach wych. przedszkolnego o ⁴⁾ prowadzonych przez JST
2014/2015	21 659	6 558	15 101	1 236 405	261 057	975 348
2015/2016	21 115	6 781	14 334	1 140 605	254 066	886 539
2016/2017	21 675	7 112	14 563	1 299 138	311 656	987 482
2017/2018	21 977	7 345	14 632	1 361 036	339 090	1 021 946
2018/2019	22 157	7 573	14 584	1 329 920	292 898	1 037 022
2019/2020	22 431	7 834	14 597	1 452 421	399 219	1 053 202
2020/2021	22 232	7 833	14 399	1 420 098	376 266	1 043 832
2021/2022	22 430	8 105	14 325	1 472 572	411 912	1 060 660

Tabela 5. Liczba niesamorządowych przedszkoli i liczba uczęszczających do nich dzieci w latach 2014/2015–2021/2022 (na podstawie danych SIO – wg stanu na dzień 30 września danego roku)

Rok szkolny	Liczba przedszkoli ogółem	Liczba przedszkoli niepublicznych	Liczba przedszkoli niesamorządowych publicznych	Liczba dzieci w przedszkolach ogółem	Liczba dzieci w przedszkolach niepublicznych	Liczba dzieci w przedszkolach niesamorządowych publicznych
2014/2015	10 939	3 881	211	942 820	203 143	16 067
2015/2016	11 331	4 181	279	906 622	196 790	20 326
2016/2017	11 762	4 481	343	1 024 668	241 983	28 111
2017/2018	12 146	4 731	423	1 080 862	261 296	36 728
2018/2019	12 535	4 962	492	1 111 595	273 739	43 172
2019/2020	12 888	5 134	545	1 106 303	269 349	47 659
2020/2021	13 182	5 328	588	1 138 948	281 356	54 326
2021/2022	13 483	5 534	632	1 196 841	313 234	61 811

Tabela 6. Wydatki z budżetów JST (dotacje) na niesamorządowe placówki wych. przedszkolnego w latach 2010–2021 (bez specjalnych i bez wydatków w rozdziale na nauczanie specjalne wykazywane w rozdziale 80149) w mln zł.

Ogólnodostępne placówki wychowania przedszkolnego ⁶⁾	2010	2011	2012	2013	2014	2015
niepubliczne	672,3	835,0	1 048,9	1 326,8	1 557,7	1 529,4
publiczne inne niż JST	78,2	88,9	113,1	153,9	183,1	225,0
Razem	750,5	923,9	1 162,1	1 480,6	1 740,8	1 754,4

Ogólnodostępne placówki wychowania przedszkolnego ⁵⁾	2016	2017	2018	2019	2020	2021
niepubliczne	1 692,0	1 934,8	2 215,6	2 547,3	2 865,2	3 163,6
publiczne inne niż JST	299,6	396,4	506,9	633,5	767,8 zł	895,5
Razem	1 991,6	2 331,2	2 722,5	3 180,8	3 633,0	4 059,1

⁵⁾ Przez placówki wychowania przedszkolnego należy rozumieć przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego oraz oddziały przedszkolne zorganizowane w szkołach podstawowych.

⁶⁾ Przez placówki wychowania przedszkolnego należy rozumieć przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego oraz oddziały przedszkolne zorganizowane w szkołach podstawowych.

Tabela 7. Liczba szkół dla dzieci i młodzieży w latach 2014/2012–2021/2022 (na podstawie danych SIO – stan 30.09)

Rok szkolny	Liczba szkół ogółem	Liczba szkół niesamorządowych	liczba uczniów ogółem	Liczba uczniów w szkołach niesamorządowych
2014/2015	19 317	2 589	3 520 328	179 884
2015/2016	19 230	2 746	3 657 091	200 417
2016/2017	19 142	2 855	3 444 392	208 370
2017/2018	19 858	3 332	3 780 724	245 674
2018/2019	21 376	3 367	4 151 819	280 161
2019/2020	21 409	3 624	4 640 636	333 938
2020/2021	20 009	3 302	4 574 062	352 215
2021/2022	20 003	3 560	4 637 948	398 301

Tabela 8. Wydatki z budżetów JST (dotacje) na uczniów szkół niesamorządowych w latach 2010–2021 (szkoły podstawowe, licea, szkoły zawodowe, bez szkół specjalnych oraz nauczania specjalnego wykazywanego w rozdziałach 80150 i 80 152) w mln zł

Szkoły ogólnodostępne	2010	2011	2012	2013	2014	2015
niepubliczne	1 215,9	1 351,3	1 540,6	1 535,1	1 597,2	1 663,5
publiczne inne niż JST	346,9	393,0	460,9	552,5	606,4	646,3
Razem	1 562,8	1 744,3	2 001,5	2 087,6	2 203,7	2 309,8

Szkoły ogólnodostępne	2016	2017	2018	2019	2020	2021
niepubliczne	1 758,2	1 823,0	1 956,8	2 099,9	2 380,5	2 620,1
publiczne inne niż JST	701,1	745,6	791,1	911,4	988,3	1 067,9
Razem	2 459,3	2 568,5	2 747,9	3 011,3	3 368,8	3 687,9

Wątpliwości budzi zarówno istota, jak i realizacja celu związanego ze zmniejszeniem, w zakresie dystrybucji środków publicznych, różnic między publicznymi i niepublicznymi jednostkami systemu oświaty. Jak wykazano wyżej w bardziej szczegółowej analizie, niepubliczna oświata pełni odmienną rolę niż publiczne przedszkola, szkoły i placówki. Różnice w zasadach finansowania są więc, od początku funkcjonowania niesamorządowej oświaty w Polsce, naturalną konsekwencją tej odmienności.

De facto projektodawcy proponują zniesienie różnic jedynie w zakresie wykorzystania środków publicznych na wynagrodzenia dyrektorów i pracowników niesamorządowych jednostek systemu oświaty. Zaproponowana zmiana nie wydaje się być zasadna w odniesieniu do niepublicznych jednostek systemu oświaty, które mogą na wynagrodzenia przeznaczać również środki pochodzące z innych źródeł niż dotacje.

W przypadku przyznawania dodatkowego wsparcia z budżetu JST nie określono kryteriów, jakimi należy się kierować przy wyborze wspieranej jednostki systemu oświaty, co może prowadzić do całkowitej dowolności. Pomimo chęci zmniejszania dysproporcji między oświatą publiczną i niepubliczną, w przepisie dotyczącym podziału środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej pominięto placówki oświatowe, choć część z nich stanowi istotny element systemu kształcenia, wychowania i opieki,

obejmującego osoby z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego oraz uczniów niedostosowanych społecznie.

Negatywnie opiniuje się propozycję systemowej zmiany roli „prywatnych” publicznych szkół i przedszkoli (zmiana art. 88 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*), z jednostek stanowiących uzupełnienie i wsparcie realizacji ustawowego zadania związanego z prowadzeniem publicznych szkół i przedszkoli przez JST na jednostki mające zapewnić rodzicom szerszy wybór szkół innych niż samorządowe. Takie rozwiązanie prowadziłoby do upodobnienia „prywatnych” szkół publicznych do szkół niepublicznych, otrzymujących niższą dotację niż szkoły publiczne.

Nie ma potrzeby różnicowania publicznych szkół ze względu na poglądy rodziców uczniów. Polski system edukacji gwarantuje rodzicom możliwości zapisania dziecka do publicznego lub niepublicznego przedszkola, publicznej lub niepublicznej szkoły albo skorzystania z nauki poza przedszkolem, poza szkołą, czyli tzw. nauczania domowego.

Mając powyższe na uwadze, Rada Ministrów negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2206).

