



Warszawa, 8 listopada 2017 r.

## **Opinia**

### **do ustawy o finansowaniu zadań oświatowych**

**(druk nr 625)**

#### **I. Cel i przedmiot ustawy**

W uzasadnieniu do projektu przedmiotowej ustawy wskazano, że jej celem jest wprowadzenie zmian w zakresie:

- 1) naliczania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego dla danej jednostki samorządu terytorialnego według organu rejestrującego oraz organu prowadzącego (w przypadku prowadzenia placówki wychowania przedszkolnego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego), a nie według położenia przedszkola;
- 2) dotacji celowej na zapewnienie uczniom szkół podstawowych i szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, a w okresie przejściowym także uczniom dotychczasowego gimnazjum bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych;
- 3) dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz publicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek prowadzonych przez ministrów, osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne; w przyjętych przepisach zamiast uzależnienia naliczania dotacji dla szkół od rodzaju szkoły (termin „rodzaj szkoły” nie był zdefiniowany) proponuje się odniesienie do kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego;

- 4) uzależnienia części dotacji w szkołach, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (szkoły podstawowe dla dorosłych, licea ogólnokształcące dla dorosłych i szkoły policealne), od zdanego egzaminu maturalnego i egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie;
- 5) dofinansowania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym; zmiany w tym zakresie to głównie uzależnienie wkładu własnego gminy od jej pozycji finansowej (wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca);
- 6) określenia kwoty granicznej wykorzystania dotacji na wynagrodzenia osób zatrudnionych w placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne;
- 7) doprecyzowania w ustawie, że dotacja jest wypłacana na faktyczną (rzeczywistą) liczbę uczniów w danym miesiącu;
- 8) uzależnienia przekazywania dotacji od podania organowi właściwemu do udzielania dotacji danych do systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedniego;
- 9) dotowania tylko jednej placówki wychowania przedszkolnego lub szkoły dla dorosłych w przypadku ucznia będącego uczniem więcej niż jednej dotowanej placówki wychowania przedszkolnego lub dotowanej szkoły dla dorosłych;
- 10) likwidacji stanowiska asystenta nauczyciela.

Niezależnie od powyższego przedmiotowa ustawa wprowadza istotne zmiany w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, które polegają między innymi na:

- 1) modyfikacji zasad oceny pracy nauczyciela; rozszerzeniu skali oceny pracy z obecnej trzystopniowej na czterestopniową; nauczycielowi dyplomowanemu legitymującemu się co najmniej trzyletnim okresem pracy w szkole od dnia nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego oraz wyróżniającą oceną pracy będzie przysługiwał dodatek za wyróżniającą pracę w wysokości 16% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej – przy czym pierwsze dodatki w wysokości 3% kwoty bazowej byłyby wypłacane od 1 września 2020 r., a następnie rosłyby do 6% od 1 września 2021 r., zaś poziom 16% kwoty bazowej zostałby osiągnięty od września 2022 r.;
- 2) wydłużeniu podstawowej ścieżki awansu zawodowego nauczyciela z 10 do 15 lat, z możliwością jej skrócenia w przypadku uzyskiwania wyróżniających ocen pracy;

- 3) wydłużeniu stażu na stopień nauczyciela kontraktowego z 9 miesięcy do 1 roku i 9 miesięcy;
- 4) wprowadzeniu przepisu umożliwiającego nauczycielom akademickim posiadającym stopień naukowy oraz legitymującym się co najmniej pięcioletnim okresem pracy w szkole wyższej uzyskanie, z dniem nawiązania stosunku pracy w szkole, stopnia nauczyciela mianowanego;
- 5) uchyleniu przepisu dotyczącego prawa do lokalu mieszkalnego, prawa do osobistego użytkowania działki gruntu szkolnego oraz prawa do zajmowania mieszkań w budynkach szkolnych i użytkowanych przez szkoły, przy czym zniesienie wymienionych uprawnień socjalnych ma nastąpić z zachowaniem zasady ochrony praw nabytych;
- 6) ujednoczeniu tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, tzw. pensum nauczycieli: pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i doradców zawodowych w wymiarze 22 godzin tygodniowo oraz nauczycieli posiadających kwalifikacje z zakresu pedagogiki specjalnej zatrudnianych dodatkowo w celu współorganizowania kształcenia integracyjnego oraz współorganizowania kształcenia uczniów niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie oraz zagrożonych niedostosowaniem społecznym – w wymiarze 20 godzin tygodniowo;
- 7) wprowadzeniu zmian w zakresie urlopu dla poratowania zdrowia – urlop ten będzie mógł być udzielany nauczycielowi w celu przeprowadzenia zaleconego leczenia choroby zagrażającej wystąpieniem choroby zawodowej lub choroby, w której powstaniu czynniki środowiska pracy lub sposób wykonywania pracy mogą odgrywać istotną rolę; lekarz medycyny pracy, z którą szkoła zawarła umowę, a nie – jak dotychczas – lekarz ubezpieczenia zdrowotnego leczący nauczyciela, będzie orzekał, na podstawie wydawanego przez dyrektora szkoły skierowania na badania lekarskie, o potrzebie udzielenia nauczycielowi urlopu dla poratowania zdrowia;
- 8) uelastycznieniu terminów wykorzystania urlopu wypoczynkowego przez nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze w szkole;
- 9) wprowadzeniu szczególnej regulacji dotyczącej wykorzystania przez nauczyciela zwolnienia od pracy z tytułu opieki nad dzieckiem do lat 14 – w myśl przyjętych rozwiązań zwolnienie to będzie przysługiwało nauczycielom w wymiarze 2 dni, ale bez możliwości wykorzystania go w wymiarze godzinowym;

- 10) doprecyzowaniu kwestii czasu pracy nauczycieli posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności;
- 11) objęciu nauczycieli innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego przepisami ustawy – Karta Nauczyciela.

Ponadto ustawa o finansowaniu zadań oświatowych wprowadza zmiany w ustawie z dnia:

- 1) 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych;
- 2) 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych;
- 4) 7 września 1991 r. o systemie oświaty;
- 5) 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- 6) 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej;
- 7) 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej;
- 8) 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw;
- 9) 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw;
- 10) 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 11) 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe;
- 12) 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz niektórych innych ustaw

– w większości stanowiące konsekwencję uregulowań zawartych w przedmiotowej ustawie.

Ustawa zawiera także szereg przepisów przejściowych oraz określa między innymi maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację określonych zadań.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., z wyjątkiem:

- 1) zmian wprowadzanych w ustawie: z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty dotyczących między innymi usunięcia przepisów w zakresie egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w technikum; z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe w zakresie składania deklaracji o kontynuowaniu pobytu w publicznej placówce zapewniającej opiekę i wychowanie uczniom szkół artystycznych w okresie

pobierania nauki poza stałym miejscem zamieszkania – przepisy te mają wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;

- 2) przepisów dotyczących wyposażenia publicznych i niepublicznych szkół oraz szkolnych punktów konsultacyjnych w materiały edukacyjne lub ćwiczeniowe; niektórych zmian wprowadzanych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe – przepisy te mają wejść w życie z dniem 1 kwietnia 2018 r.;
- 3) zmian wprowadzanych między innymi w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela w tym w zakresie oceny pracy nauczyciela, nadawania nauczycielowi kolejnego stopnia awansu, powoływania komisji egzaminacyjnej dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień nauczyciela kontraktowego – przepisy te mają wejść w życie z dniem 1 września 2018 r.;
- 4) przepisów dotyczących między innymi: dotacji przekazywanej na uczniów i wychowanków, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz na uczniów oddziałów integracyjnych w szkołach; finansowania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym; wyodrębnienia w budżetach organów prowadzących szkoły środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli – przepisy te mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.;
- 5) przepisu precyzującego, że wynagrodzenie nauczycieli składa się z dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, za wyróżniającą pracę, funkcyjnego oraz za warunki pracy; wskazującego, iż środki niezbędne na średnie wynagrodzenia określonych nauczycieli są zagwarantowane przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazującego, że nauczycielowi dyplomowanemu, który spełnia określone w ustawie wymogi przysługuje dodatek za wyróżniającą pracę w wysokości 16% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej – przepisy te mają wejść w życie z dniem 1 września 2020 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 50. posiedzeniu w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (druk nr 1837).

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 28 września 2017 r. na posiedzeniu Sejmu. Projekt został skierowany do dalszych prac do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Następnie została powołana podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Efekt tej pracy został zawarty w sprawozdaniu wymienionych Komisji (druk nr 1897). W odniesieniu do przedłożenia rządowego wprowadzono zmiany merytoryczne (nieodbiegające od meritum przedłożenia), doprecyzowujące, legislacyjne, redakcyjne oraz porządkujące.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu 25 października 2017 r. zgłoszono wnioski o odrzucenie projektu ustawy oraz 42 poprawki. W związku z tym projekt został przekazany do wymienionych Komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania (druk numer 1897-A).

Podczas głosowania w dniu 27 października 2017 r. nie uzyskał poparcia wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości oraz nie zostały przyjęte poprawki, które zmierzały między innymi do:

- 1) usunięcia przepisu, który powoduje, że nie będzie udzielana dotacja na ucznia placówki wychowania przedszkolnego, który odbywa roczne przygotowanie przedszkolne poza tą placówką;
- 2) przyznania dotacji w wysokości 25% na ucznia placówki wychowania przedszkolnego, który odbywa roczne przygotowanie przedszkolne poza tą placówką;
- 3) rezygnacji z wprowadzania zmian w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela;
- 4) usunięcia przepisów w zakresie oceny pracy nauczyciela;
- 5) usunięcia przepisu, w myśl którego dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz innym określonym w ustawie nauczycielom, korzystającym z obniżonego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, nie przydziela się godzin ponadwymiarowych, chyba że jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w jednym oddziale;
- 6) usunięcia regulacji modyfikującej zasady przyznawania urlopu wypoczynkowego dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz innym określonym w ustawie nauczycielom;
- 7) rezygnacji z wprowadzania zmian w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych;

- 8) utrzymania regulacji dotyczącej możliwości zatrudnienia w szkole podstawowej asystenta nauczyciela;
- 9) zwiększenia maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na donację celową na dofinansowanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wychowania przedszkolnego uczniów.

Poparcie uzyskały 23 poprawki, które miały między innymi na celu:

- 1) zmianę sposobu określania wysokości dotacji z budżetu powiatu, jaką otrzymują szkoły ponadpodstawowe prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe na każdego słuchacza kursu, który zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji;
- 2) dodanie przepisu wskazującego, że opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz opłaty za korzystanie z wyżywienia w takich placówkach stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym;
- 3) usunięcie regulacji zmieniającej termin wypłaty wynagrodzenia za pracę nauczycieli;
- 4) wprowadzenie możliwości przydzielania godzin ponadwymiarowych dyrektorowi i wicedyrektorowi szkoły oraz innym nauczycielom określonym w ustawie za zgodą organu prowadzącego szkołę, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia realizacji ramowego planu nauczania w więcej niż jednym oddziale;
- 5) określenie, że w przypadku ucznia szkoły artystycznej objętego obowiązkiem szkolnym, dyrektor szkoły artystycznej może skreślić ucznia z listy uczniów po uzyskaniu pozytywnej opinii specjalistycznej jednostki nadzoru;
- 6) dodanie przepisu przejściowego wskazującego, że do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe;
- 7) modyfikację przepisu, a w jej konsekwencji usunięcie przepisu wskazującego, że dana regulacja ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 8) doprecyzowanie przepisów ustawy.

Za przyjęciem projektu ustawy opowiedziało się 274 posłów, 161 było przeciw, a 7 posłów wstrzymało się od głosu.

### III. Uwagi

1. Zgodnie z § 3 ust. 2 i 3 Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy oraz podmiotowy. Ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawę, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą.

Przedmiotowa ustawa oprócz regulacji dotyczących finansowania zadań oświatowych oraz ich konsekwencji w postaci zmian w szeregu innych ustawach zawiera także zmiany w ustawie – Karta Nauczyciela, które nie są powiązane z jej zakresem przedmiotowym. Do tego rodzaju zmian należy zaliczyć zmiany w zakresie zasad udzielania urlopów, dokonywania oceny zawodowej nauczyciela czy też jego awansu zawodowego.

„W każdej ustawie, która normuje sprawy już uprzednio ustawowo uregulowane, należy się spodziewać zamieszczenia przepisów uchylających poprzednio obowiązujące przepisy lub zmieniających ich treść. Ze względu na wymagania przejrzystości systemu prawa niedopuszczalne jest jednak, by nową ustawą zmieniać jakies przepisy, które nie należą do zakresu jej normowania, tj. dokonywać zmian niejako „przy okazji” wykorzystując fakt, że toczy się już postępowanie ustawodawcze. Nie ma bowiem podstaw, by w ustawie o wyraźnie sprecyzowanym zakresie normowanych spraw spodziewać się przepisów, które zmieniają ustawy o zupełnie innym zakresie tematycznym”<sup>1)</sup>.

2. W myśl art. 3 ust. 1 zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, są finansowane na zasadach określonych w niniejszej ustawie oraz w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, że zadania te są finansowane między innymi także na podstawie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo oświatowe.

W związku z powyższym przepis ten powinien zostać uzupełniony o wszystkie akty prawne, które regulują kwestie finansowania zadań oświatowych.

3. Zgodnie z art. 6 ust. 2 placówki wychowania przedszkolnego, szkoły, placówki, placówki doskonalenia nauczycieli i kolegia pracowników służb społecznych oraz organy prowadzące te podmioty są zwolnione z podatku od nieruchomości, podatku leśnego

---

<sup>1)</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 30.



i podatku rolnego w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową, na zasadach określonych odpowiednio w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych, podatku leśnym oraz podatku rolnym.

W myśl § 158 ust. 1 pkt 4 Zasad techniki prawodawczej jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, przy odesłaniu przytacza się w całości aktualny tytuł tego aktu oraz oznaczenie rocznika oraz pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono tekst jednolity, oraz dziennika urzędowego, w którym ogłoszono akty zmieniające tekst jednolity tego aktu – jeżeli ogłoszono tekst jednolity tego aktu, a był on nowelizowany.

Uwzględniając powyższą zasadę należy przytoczyć w całości aktualny tytuł aktu prawnego, do którego następuje odesłanie oraz odpowiednie oznaczenie rocznika oraz pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono akty zmieniające tekst jednolity tego aktu.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 6 w ust. 2 wyrazy „o podatkach i opłatach lokalnych, podatku leśnym oraz podatku rolnym” zastępuje się wyrazami „ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716, z późn. zm.), ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 374, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 617, z późn. zm.)”.

*Danuta Drypa*

*Główny legislator*