



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHENSKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWALSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/436/15

Warszawa, 17 grudnia 2015 roku

Szanowny Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu RP

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 grudnia 2015 r. (wpłynęło 14 grudnia br.) w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (MK-020-31/15, druk nr 106), Związek Powiatów Polskich przedkłada poniżej uwagi do przedmiotowego projektu.

Uwagi natury ogólnej

W pierwszej kolejności należy odnieść się do tempa prac nad przedłożonym projektem ustawy i sposobu jego konsultacji społecznych.

Projekt wniesiono do Sejmu 9 grudnia br. a 14 grudnia br. skierowano go do pierwszego czytania w Komisjach. Z Kancelarii Sejmu wpłynęło 14 grudnia br. do Biura Związku Powiatów Polskich pismo z prośbą o zgłaszanie uwag do projektu – datowane na 9 grudnia br. Z ogromnym niepokojem odbieramy oświadczenia Pani Minister Anny Zalewskiej o spodziewanym zakończeniu procesu legislacyjnego nad projektem do końca roku. Jest to niespełna miesiąc na procedowanie projektu, co z całą pewnością nie pozwoli na szczegółowe przeanalizowanie skutków proponowanych rozwiązań i rodzi obawę, że nie zostanie spełniony nakaz, aby podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 grudnia 2005 r., K 45/05).

Należy w tym miejscu przytoczyć uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, gdzie Trybunał stwierdził, że szybkość postępowania ustawodawczego może być oceniana z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Istnieje wprawdzie prawdopodobieństwo, że ustawa pośpiesznie rozpatrzona i uchwalona może zawierać błędy.

Jako Związek Powiatów Polskich wyrażamy nadzieję, że zgodnie z art. 34 regulaminu Sejmu projektowi będą towarzyszyć niezbędne konsultacje, obejmujące wszystkie zainteresowane podmioty, a ich wyniki zgodnie z ust. 3 tegoż przepisu zostaną przedstawione w uzasadnieniu, które powinno informować o przedstawionych wariantach projektu i opiniach jakie ich dotyczą.

Kolejno pragniemy zwrócić uwagę projektodawców na formę w jakiej projekt został opracowany. Jego szczegółowa analiza jest bardzo czasochłonna ze względu na rozrzucenie regulacji projektowej w kilku aktach prawnych poczynając od samej ustawy o systemie oświaty aż po ustawy ją zmieniające. Jeżeli projekt wejdzie w życie będzie kolejną regulacją systemu oświaty. Nie sposób w tym miejscu nie zauważyć, że taka forma uregulowania zagadnień oświatowych powoduje znaczne trudności nie tylko w ich analizie ale także w późniejszym stosowaniu prawa. Jesteśmy przekonani, że systemowi oświaty w zdecydowanie większym stopniu pomogłoby opracowanie nowej kompleksowej ustawy o systemie oświaty.

Powrót do „wzmocnienia” roli kuratora oświaty

Regulacje odnoszące się do kuratora oświaty zaproponowane w niniejszym projekcie nie są rozwiązaniami nowymi. Obowiązywały one przed 19 marca 2009 r.

Przypominamy, że podstawowym zadaniem nadzoru pedagogicznego powinna być troska o jakość kształcenia. Jako elementy sprawowania nadzoru ustawa wymienia obserwowanie, analizowanie czy ocenianie. Kurator nie powinien być natomiast stawiany w roli kreatora lokalnej polityki oświatowej.

Odnosząc się do poszczególnych elementów zaproponowanych regulacji przyznającej kuratorowi oświaty kompetencję do wydawania wiążącej pozytywnej lub negatywnej decyzji we wskazanych przypadkach, należy zauważyć, że rozwiązanie takie w wielu sytuacjach odbije się negatywnie nie tylko na samorządach ale także na dzieciach uczęszczających do szkół i placówek.

W tym miejscu odniesiemy się do jednego z aspektów przewidzianych w projekcie, a dotyczącym likwidacji szkół. W uzasadnieniu wskazano, że dokonywane zmiany w sieci szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, czy to likwidacja czy przekształcenie były podyktowane względami ekonomicznymi i miały na celu ograniczenie wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na prowadzenie szkół i placówek publicznych. Powołanych argumentów nikt nie neguje, ale można odnieść wrażenie, że projektodawcy nie w pełni zbadali przedmiotowe zagadnienie. **Nie wskazano w uzasadnieniu bowiem czy podejmowane przez samorzady decyzje dotyczące likwidacji czy przekształcenia miały wpływ na jakość edukacji dzieci. Tymczasem jest główny element jaki powinien być badany przez nadzór pedagogiczny.**

Pragniemy w tym miejscu przywołać Raport z lipca 2014 r. z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, podczas której zbadano wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gminy. Wyniki, które poniżej przytoczymy w jednoznaczny sposób wskazują, że argumenty przemawiające za wprowadzeniem proponowanych rozwiązań są nieaktualne. **W przedmiotowym raporcie NIK wskazała, że prowadzone w latach 2011-2013 likwidacje i przekształcenia szkół podstawowych i gimnazjów nie spowodowało pogorszenia warunków kształcenia uczniów w miejscach kontynuacji nauki. W przypadkach przejścia dalszego kształcenia uczniów przez inne szkoły gminne (52,1% szkół zlikwidowanych lub przekształconych) nastąpiła poprawa warunków kształcenia pod względem bazy lokalowej i organizacji nauczania.** W przypadkach kontynuacji kształcenia uczniów w szkołach niepublicznych lub publicznych powstałych w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych (47,9%), wykorzystujących na swoją działalność obiekty i wyposażenie dydaktyczne po szkołach zlikwidowanych, nie następowała istotna zmiana warunków kształcenia. Prawie połowę zlikwidowanych szkół gminnych (47,9%) zastąpiły nowe szkoły niepubliczne i publiczne nieprowadzone przez gminy, co dla uczniów oznaczało brak większych zmian w warunkach kształcenia. Natomiast w pozostałych przypadkach uczniowie likwidowanych szkół trafiali do średnio pięciokrotnie większych liczebnie szkół gminnych, co wymagało od nich szczególnego dostosowania się do nowego otoczenia. **Jednakże w szkołach tych zapewniono uczniom nauczanie bez łączenia klas oraz większą,**

niż w szkołach likwidowanych, dostępność do urządzeń sportowo-rekreacyjnych, świetlic, stołówek i bibliotek szkolnych. We wszystkich kontrolowanych gminach zapewniono bezpłatny transport lub refundację kosztów dojazdu do szkół gminnych. W niektórych przypadkach gminy zapewniały dowożenie uczniów także do nowych szkół powstałych w miejsce zlikwidowanych. Wykorzystywały w tym celu wolne miejsca w autobusach szkolnych dowożących uczniów do szkół gminnych.

Jak zauważyła NIK największym problemem procesu likwidacji i przekształcania szkół nie jest charakter udziału jaki sprawuje w nim kurator oświaty ale kwestia lokalnych konfliktów, które zdaniem NIK należy rozwiązać poprzez organizowanie społecznych debat i wysłuchań przed podjęciem decyzji o likwidacji lub pozostawieniu szkoły.

Powyższe argumenty w sposób jednoznaczny wskazują, że ustosunkowanie się przez kuratora oświaty do likwidacji lub przekształcenia szkół lub placówek w formie opinii – zgodnie z obowiązującym stanem prawnym jest rozwiązaniem skutecznym i poprawnym, nie wymagającym zmian.

Twierdzenie to znajduje uzasadnienie także w kontekście analizy orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się brzmienia ustawy przed nowelizacją z 2009 r. kiedy to również wymagana była pozytywna opinia kuratora oświaty w przedmiotowych sprawach. Jak wynika z poglądów judykatury, w poprzednim stanie prawnym przyjmowano, że opinie kuratorów oświaty pomimo ich uznaniowego charakteru, nie powinny być arbitralne i dowolne, co jednak często było łamane. Jako przykłady należy wskazać, że bardzo często kuratorzy opisywali skutki likwidacji ze sporą dozą ogólności, tak, że w dużej mierze argumenty którymi się posługiwali mogły być użyte jako uzasadnienie odmowy likwidacji każdej, innej placówki szkolnej a powinni wziąć pod uwagę konkretne realia danej sprawy (Wyrok Wojewódzkiego Sądu w Administracji w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 r., I SA/Wa 1585/07). Podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, podkreślił, że kurator przy wydawaniu opinii nie powinien działać arbitralnie lecz jest związany normami wynikającymi z art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2009 r.) a opinia negatywna powinna zawsze zawierać podstawę prawną i nie może być podejmowana w ramach oderwanego od regulacji prawnych uznania sprowadzającego się do oceny, czy zamiar likwidacji szkoły jest stosowny z punktu widzenia organów administracji rządowej, co w praktyce nie było przestrzegane (przykład: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2008 r., I SA/Wa 1569/07, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2008 r. I SA/Wa 1706/07).

Nie sposób w tym miejscu nie podnieść, że proponowane rozwiązania wpłyną także na aspekt finansowy. Może mieć to miejsce, gdy organy prowadzące uzyskają negatywną opinię co do likwidacji czy przekształcenia szkół lub placówek i będą zmuszone utrzymywać nierentowne szkoły, co przyczyni się do dalszego obniżenia poziomu jakości kształcenia i wychowania w tych placówkach. Czy wówczas administracja rządowa poniesie koszty skutków zaproponowanych rozwiązań? **W tym miejscu przypominamy, że już dzisiaj cześć oświatowa subwencji ogólnej, jaka otrzymują samorządy nie pozwalana na sfinansowanie wszystkich zadań oświatowych, spoczywających na samorządach.**

Dlatego też z uwagi na powyższe Związek Powiatów Polskich zdecydowanie neguje przedstawione w projekcie rozwiązania. Decydujący głos w sprawie likwidacji placówek, ich przekształcania a także zakładania w ramach zadań własnych publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, zakładów kształcenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych powinien mieć organ prowadzący. Samorząd od wielu już lat odpowiada za politykę oświatową państwa, konsekwentnie stawiając na jakość nauczania i wprowadzenie nowoczesnych adekwatnych do wyzwań rozwojowych rozwiązań edukacyjnych. Nie można też pominąć, że samorządy racjonalizują ukształtowanie sieci szkół i placówek oświatowych, dostosowując ją do potrzeb wspólnot lokalnych. Podejmując decyzje o likwidacji lub przekształceniu szkoły lub placówki samorządy dokonują głębokiej analizy demograficznej

i ekonomicznej. Jednocześnie żaden z uczniów nie zostaje pozbawiony możliwości nauki co zostało uwidocznione także w wynikach kontroli NIK powołanej wcześniej. **Należy także zaznaczyć że wszelkie decyzje są podejmowane pod dużą presją rodziców a więc pod społeczną wnikliwą kontrolą, która jest wystarczająca przy podejmowaniu decyzji przez organ prowadzący.**

Nie do przyjęcia jest także zaproponowane uregulowanie przepisów przejściowych dotyczących poruszonego zagadnienia. Zakłada się, że szkoły i placówki, które przed dniem wejścia w życie ustawy rozpoczęły proces likwidacji i przekształcania ale nie został on jeszcze zakończony ostateczną decyzją to organ stanowiący będzie miał obowiązek stosować nowe przepisy i uzyskać zgodę kuratora oświaty. Jest to rozwiązanie godzące w podstawową zasadę państwa prawa i zasadę, że prawo nie działa wstecz. Do procesów rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy powinny mieć zastosowanie przepisy obowiązujące w dacie ich rozpoczęcia ponieważ mogą one być na różnym stadium zaawansowania a wprowadzenie takiej regulacji może spowodować, że rozpoczęty proces wróci do punktu wyjścia. Należy także wskazać, że projektodawcy nie wyjaśnili przesłanek jakie kierowały wprowadzeniem takiej regulacji. Dlatego też do likwidacji i przekształcania szkół i placówek w tym zakresie powinno zostać zastosowane analogiczne rozwiązanie jak w przypadku opiniowania zakładania szkół i placówek publicznych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego (art. 13 i art. 14 projektu).

Obowiązek przygotowania przedszkolnego dla 6-latków oraz obowiązek szkolny dla 7 – latków

Obniżenia wieku szkolnego oraz obowiązku spełnienia rocznego wychowania przedszkolnego dokonano na mocy ustawy z dnia 19 marca 2009 r. (Dz. U. 2009 Nr 56 poz. 458). Wprowadzono wówczas zasadę, że wychowaniem przedszkolnym obejmuje się dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat natomiast obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat, oraz trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18 roku życia. Wskazane powyżej regulacje obowiązują od 1 września 2014 r.

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie stanowi powrót do regulacji sprzed nowelizacji ustawy o systemie oświaty z dnia 19 marca 2009 r.

W projekcie ustawy oraz w jej uzasadnieniu wskazuje się, że projekt wychodzi na przeciw głosom rodziców. Z takim argumentem trudno dyskutować, jednakże pragniemy zwrócić uwagę, że w konsultacjach społecznych równie mocno powinien zostać zauważony głos gminnych środowisk samorządowych, dla których los uczniów jest także istotny.

Projekt zmian ustawy o systemie oświaty, który wprowadza tak daleko idące zmiany i dąży do powrotu do stanu sprzed nowelizacji z 2009 r. powinien zostać poparty bardzo mocnymi argumentami przemawiającymi za dokonaniem takiej nowelizacji – których w przedmiotowym projekcie naszym zdaniem zabrakło. Oparcie zmian na głosach niedookreślonej grupy rodziców sprzeciwiających się obowiązującym rozwiązaniom bez uwzględnienia głosów innych stron jest nierównym traktowaniem podmiotów zainteresowanych.

Przechodząc do kwestii merytorycznych zacząć należy od tego, że w uzasadnieniu do projektu zwrócono uwagę, na nieprzygotowanie infrastruktury części szkół na przyjęcie 6 – latków. Rodzi się wątpliwość na jakiej podstawie projektodawcy zawarli taki zapis w uzasadnieniu. Był to jeden z postulatów rodziców protestujących przeciwko zmianom w ustawie. Pytanie na ile aktualny pozostaje on w obecnych realiach i obowiązującym stanie prawnym. Należy zauważyć, że ustawa obniżająca wiek szkolny i wiek spełniania obowiązku

wychowania przedszkolnego została uchwalona w 2009 r. i do 1 września 2014 r. placówki przygotowywały się na przyjęcie 5 latków do przedszkoli i 6 latków do szkół.

Pragniemy przywołać w tym miejscu wyniki raportu z kontroli Najwyższej Izby Kontroli, która została przeprowadzona w 6881 szkołach i miała na celu skontrolowanie gotowości szkół przed objęciem dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym. Kontrola została przeprowadzona przed 1 września 2014 r. a raport sporządzono w lipcu 2014 r. Należy zauważyć, że analogiczne kontrole były przeprowadzane przez NIK także wcześniej. Jak wynika z ustaleń kontroli przeprowadzonej w 2014 r. szkoły podstawowe znacząco poprawiły swoje przygotowanie do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym w roku szkolnym 2014/2015. Skontrolowane szkoły posiadały wykwalifikowaną kadrę nauczycielską do kształcenia uczniów najmłodszych, a sale lekcyjne w większości tych szkół były odpowiednio wyposażone w pomoce dydaktyczne, gry i zabawki dydaktyczne (98%) oraz ergonomiczne meble uczniowskie (90%). Opieka świetlicowa została zapewniona w 97% skontrolowanych szkołach, a w niemal wszystkich szkołach (97%) zorganizowano uczniom możliwość zjedzenia ciepłego posiłku. Dla uczniów najmłodszych wydzielono miejsca na pozostawienie części podręczników i przyborów szkolnych (100%). Dodatkowo 91% skontrolowanych szkół dysponowało miejscami zabaw dla uczniów najmłodszych, a szkolne place zabaw utworzono w dwóch trzecich szkół (70%). NIK pozytywnie oceniła podjęte przez szkoły działania w celu zapewnienia właściwych warunków do edukacji i opieki nad najmłodszymi uczniami. W zdecydowanej większości skontrolowanych szkół (80%) liczba uczniów w oddziale klasy I nie przekraczała 26 uczniów, a w części szkół wydzielono bezpieczną przestrzeń dla uczniów najmłodszych (odrębne szatnie, sanitariaty, świetlice, a nawet wejście do szkoły).

Należy w tym miejscu podkreślić, że były to wyniki, które wskazywały na przygotowanie szkół na przyjęcie 6 latków w roku 2014. Od tego czasu wiele szkół poczyniło dalsze starania o poprawę warunków w ich placówkach tak, aby efektywnie realizować nałożone na nie zadania.

Na gruncie powyższych rozważań należy zrewidować przedstawione w uzasadnieniu projektu argumenty dotyczące niedostosowania szkół do przyjęcia 6-latków, ponieważ uwagi te w znacznej mierze są nieaktualne.

Należy przede wszystkim racjonalnie rozważyć konsekwencje jakie proponowana zmiana przyniesie dla każdego podmiotu zaangażowanego w politykę oświatową Państwa, dopuszczając do głosu także innych zainteresowanych a nie wyłącznie sprzeciwiających się obecnym regulacjom grupy rodziców.

Kontynuowanie nauki w klasie pierwszej

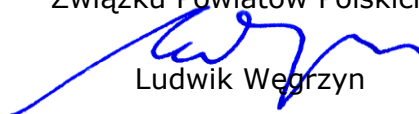
W projekcie zakłada się, że dzieci urodzone w 2009 r., które są już w obowiązku szkolnym, w roku szkolnym 2015/2016 będą mogły – na wniosek rodziców – kontynuować naukę w pierwszej klasie szkoły podstawowej w roku szkolnym 2016/2017. Poważne wątpliwości budzi zaproponowane w tym kontekście rozwiązanie, że dzieci te nie będą podlegały klasyfikacji rocznej a tym samym promowaniu do klasy drugiej. Jeżeli rodzice złożą taki wniosek dziecko po raz wtóry będzie uczęszczało do pierwszej klasy. W uzasadnieniu projektu kładzie się ogromny nacisk na to jak obowiązujące przepisy negatywnie wpływają na emocjonalne problemy dziecka. Jednakże nie rozważono jak zaproponowana zmiana opisana powyżej wpłynie na emocjonalny i intelektualny rozwój dziecka. Dziecko powtarzające klasę pierwszą zostanie zmuszone do powtórnego zapoznawania się z materiałem, który już jest mu znany i będzie korzystało z tych samych podręczników. Będzie to niewątpliwie roczny okres stagnacji dla rozwoju dziecka. Projektodawcy zaproponowali takie rozwiązanie nie wskazując jednak na żadne racjonalne podstawy. Nie jest znana liczba dzieci, które miałyby korzystać powtórnie z nauki w klasie pierwszej, zatem również dla szkół, może to stanowić poważny problem.

Drugie z rozwiązań zakłada, że dzieci te w roku szkolnym 2015/2016 będą obowiązane do kontynuowania nauki w klasie I albo będą mogły korzystać z wychowania przedszkolnego, za zgodą dyrektora. Czy w tym przypadku rozważono konsekwencje jakie spowoduje „cofnięcie dziecka w trakcie roku szkolnego” do wychowania przedszkolnego. Jak szkoły mają przygotować się na takie zmiany, podczas gdy trwa rok szkolny? Racjonalność przemawia za tym, aby w trakcie trwania roku szkolnego nie wprowadzać tak znaczących zmian.

Liczymy, że na etapie procedowania niniejszego projektu przeważą głos rozsądku i proponowane rozwiązania zostaną szczegółowo zrewidowane a przedstawione przez Związek Powiatów Polskich postulaty zostaną wzięte pod rozwagę.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich



Ludwik Węgrzyn

Do wiadomości:

- 1) Rafał Grupiński, Przewodniczący Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży;
- 2) Andrzej Maciejewski, Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej;