

Warszawa, 29 września 2017 r.

**Opinia merytoryczna i prawna
dotycząca rządowego projektu ustawy
o finansowaniu zadań oświatowych (druk sejmowy nr 1837)**

I. Tezy:

- 1) Projekt może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.
- 2) Projekt spełnia wymogi przewidziane w Regulaminie Sejmu.
- 3) Projektowane przepisy są generalnie neutralne z punktu widzenia sektora finansów publicznych.
- 4) Źródłem zwiększonych już od 2018 r. wydatków z tytułu ramowych programów kształcenia oraz dodatkowego wsparcia dla małych szkół mają być oszczędności w wydatkach na kształcenie dorosłych oraz z tytułu zmniejszonych wydatków związanych z urlopem dla poratowania zdrowia.
- 5) Projekt w sposób istotny modyfikuje ścieżkę awansu zawodowego nauczycieli poprzez jej wydłużenie oraz przewiduje wprowadzenie zmian w systemie oceny pracy nauczyciela.
- 6) Planowane jest stopniowe wprowadzanie od 2020 r. dodatku za wyróżniającą pracę, który przysługiwałby tylko nauczycielom dyplomowanym z co najmniej trzyletnim okresem pracy w szkole od dnia nadania tego stopnia.
- 7) Szacuje się, że oszczędności wynikające z wydłużenia ścieżki awansu zawodowego z nadwyżką pokryją planowane wydatki związane z dodatkiem za wyróżniającą naukę.
- 8) Niezasadne jest dokonywanie fundamentalnej zmiany ustawy – Karta Nauczyciela w związku z ustawą o finansowaniu zadań oświatowych w zakresie niedotyczącym przedmiotu materii projektowanej ustawy. Nowelizacja Karty Nauczyciela powinna być dokonana oddzielnie.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest rządowy projekt ustawy o finansowaniu zadań oświatowych¹ zawarty w druku sejmowym nr 1378 (dalej: „projekt” lub „FZO”).

Opinia została przygotowana w trybie pilnym na zlecenie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, przyjęte przez Biuro Analiz Sejmowych do realizacji dnia 22 września 2017 r. Z uwagi na wysoki stopień skomplikowania materii projektu, w terminie wyznaczonym przez Komisję nie było możliwe przeprowadzenie wyczerpującej analizy wszystkich jego aspektów. Biuro Analiz Sejmowych deklaruje gotowość pogłębionej analizy rozwiązań przyjętych w projekcie w terminie pozwalającym na jej przeprowadzenie.

III. Główne zmiany wprowadzane projektowaną ustawą

W projektowanej ustawie proponuje się wprowadzenie m.in. następujących 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 i 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

¹ Projektowaną ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, ustawę z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, ustawę z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, ustawę z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe oraz ustawę z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej oraz niektórych innych ustaw.

prowadzonych przez ministrów, osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne; w projektowanych przepisach zamiast uzależnienia naliczania dotacji dla szkół od rodzaju szkoły 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), tj. gminy o niskim wskaźniku dochodowości musiałyby dołożyć 5% zamiast 20%, a gminy o średnim wskaźniku dochodowości 10% zamiast 20%,
- 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.

Projektowana regulacja wprowadza również istotne zmiany w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela:

- 1) obecną ocenę dorobku zawodowego za okres stażu proponuje się zastąpić oceną pracy uwzględniającą m.in. dorobek zawodowy nauczyciela za okres stażu; rozszerzeniu ulegnie również skala oceny pracy z obecnej

trzystopniowej na czterostopniową²; jednocześnie nauczycielowi dyplomowanemu legitymującemu się co najmniej trzyletnim okresem pracy w szkole od dnia nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego oraz wyróżniającą oceną pracy przysługiwałby 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 roku;

- 2) wydłużenie podstawowej ścieżki awansu zawodowego z 10 do 15 lat, z możliwością jej skrócenia w przypadku uzyskiwania wyróżniających ocen pracy,
- 3) wydłużenie stażu na stopień nauczyciela kontraktowego z 9 miesięcy do 1 roku i 9 miesięcy,
- 4) zmiana zasady określającej termin wypłaty wynagrodzenia za pracę nauczycieli – obecnie jest ono wypłacane „z góry”, zaś zgodnie z projektowanymi przepisami w 2019 roku w okresie od stycznia do grudnia termin wypłaty będzie stopniowo przesuwany, aby ostatecznie w grudniu było już ono wypłacane „z dołu”,
- 5) wprowadzenie przepisu umożliwiającego nauczycielom akademickim posiadającym stopień naukowy oraz legitymującym się co najmniej pięcioletnim okresem pracy w szkole wyższej uzyskanie z mocy prawa, z dniem nawiązania stosunku pracy w szkole, stopnia nauczyciela mianowanego;
- 6) uchylenie 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. Jednocześnie proponuje się przesunięcie środków wydatkowanych obecnie na dodatek mieszkaniowy oraz zasiłek na

² Dotychczasowa trzystopniowa skala ocen to: ocena wyróżniająca, dobra i negatywna, zaś proponowana czterostopniowa obejmuje ocenę wyróżniającą, bardzo dobrą, dobrą i negatywną.

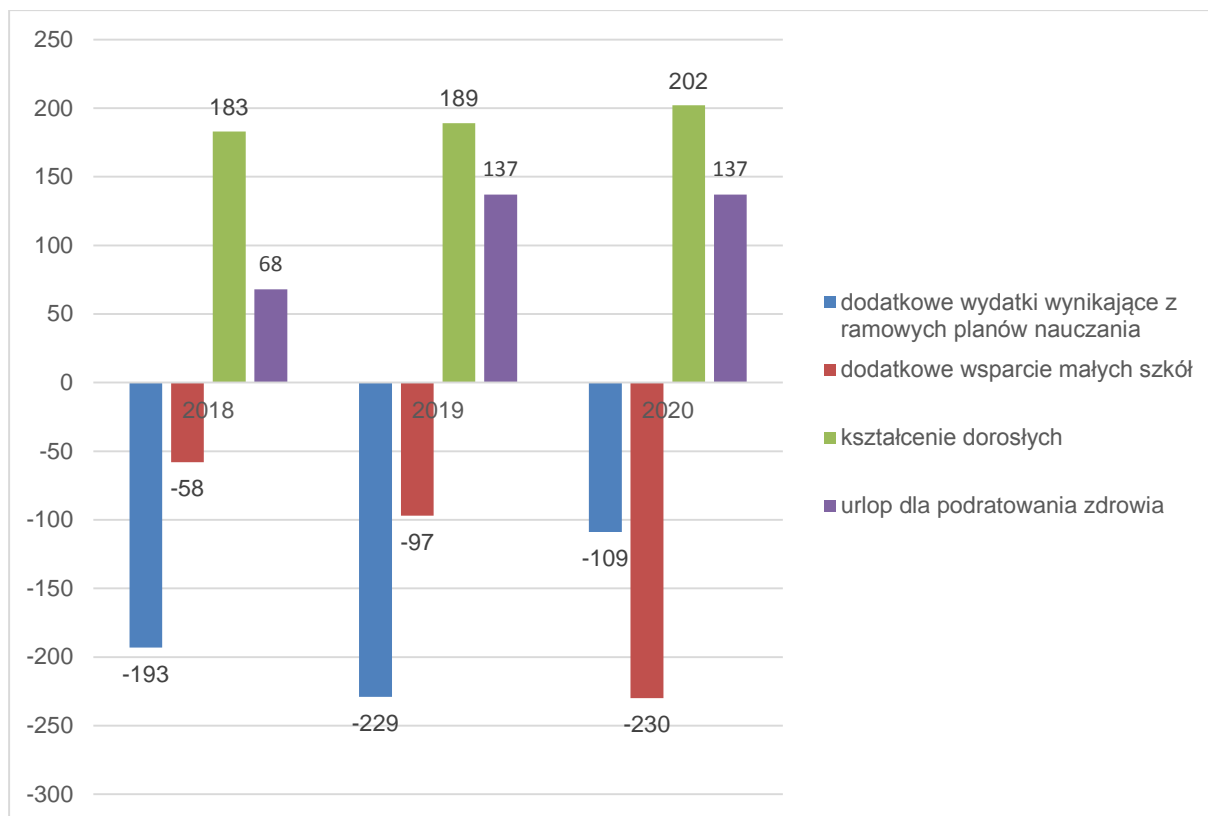
zagospodarowanie do środków przeznaczonych na wynagrodzenia nauczycieli,

- 7) ujednoczenie 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,
- 8) wprowadzenie 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. Jednocześnie zgodnie z projektowanymi przepisami o potrzebie udzielenia nauczycielowi urlopu dla poratowania zdrowia będzie orzekał, na podstawie wydawanego przez dyrektora szkoły skierowania na badania lekarskie, lekarz medycyny pracy, z którą szkoła zawarła umowę, a nie – jak dotychczas – lekarz ubezpieczenia zdrowotnego leczący nauczyciela,
- 9) uelastycznienie terminów wykorzystania urlopu wypoczynkowego przez nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze w szkole,
- 10) wprowadzenie szczególnej regulacji dotyczącej wykorzystania przez nauczyciela zwolnienia od pracy z tytułu opieki nad dzieckiem do lat 14 – zgodnie z projektowaną regulacją zwolnienie to będzie przysługiwało nauczycielom w wymiarze 2 dni, ale bez możliwości wykorzystania go w wymiarze godzinowym,
- 11) doprecyzowanie kwestii czasu pracy nauczycieli posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności,
- 12) objęcie nauczycieli innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego przepisami ustawy – Karta Nauczyciela.

IV. Diagnoza sytuacji w obszarze proponowanych zmian

Na wstępie należy zaznaczyć, iż projektowane przepisy nie wprowadzają kompleksowych zmian w modelu finansowania polskiej oświaty, a z wyjaśnień Ministerstwa Edukacji Narodowej wynika, iż nowy model podziału części oświatowej subwencji ogólnej jest nadal przedmiotem prac i analiz. Proponowane w opiniowanym projekcie ustawy rozwiązania powinny być generalnie neutralne z punktu widzenia wpływu na sektor finansów publicznych. Według szacunków przedstawionych w rządowej ocenie skutków regulacji (OSR) redukcja kosztów z tytułu zmiany zasad udzielania urlopu dla poratowania zdrowia, przy założeniu, że liczba osób korzystających z tego urlopu zmniejszy się o 25% powinna wynieść 68 mln zł w 2018 roku oraz 137 mln zł w latach kolejnych. Dodatkowe oszczędności planowane są w wyniku wprowadzenia zmian w finansowaniu szkół dla dorosłych. Szacuje się bowiem, że uzależnienie wypłaty części dotacji w przypadku tego typu szkół od zdanego egzaminu przyniesie oszczędności rzędu 183 mln zł w 2018 roku, 189 mln zł w 2019 r. oraz 202 mln zł w 2020 roku. Zaoszczędzone w ten sposób środki planuje się przeznaczyć na dwa cele: sfinansowanie zwiększonej liczby godzin wynikających z ramowych programów nauczania oraz zwiększenie środków finansowych adresowanych do małych szkół podstawowych (wykres 1).

Wykres 1 Źródła finansowania zwiększonych wydatków wynikających z ramowych planów kształcenia oraz dodatkowego wsparcia małych szkół (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w OSR.

Kolejną kwestią wymagającą analizy, jest wskazanie źródeł finansowania dodatków za wyróżniającą naukę, które stopniowo planuje się przyznawać od września 2020 roku. Z rządowego OSR wynika wyraźnie, że źródłem finansowania tych wydatków mają być oszczędności będące rezultatem spowolnieniem tempa wydatkowania przez jednostki samorządu terytorialnego środków związanych z uzyskiwaniem przez nauczycieli kolejnych stopni awansu (tabela 1).

Tabela 1 Zestawienie szacowanych kosztów dodatku za wyróżniającą pracę z planowanymi oszczędnościami z tytułu wydłużenia awansu (w mln zł)

Rok	Koszt dodatku z pochodnymi	Oszczędności wynikające z wydłużenia awansu z pochodnymi
2019	0	28
2020	53	83
2021	209	213
2022	474	706
2023	792	1175
2024	784	1240

2025	797	1090
2026	813	1064
2027	830	1064
2028	846	1078
Łącznie	5598	7741

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w OSR.

Z szacunkowych danych zawartych w rządowym OSR wynika również, iż w każdym analizowanym roku oszczędności wynikające z wydłużenia ścieżki kariery edukacyjnej będą wyższe aniżeli koszty dodatku za wyróżniającą pracę³. W latach 2019-2028 różnica z tego tytułu będzie wynosić 2.143 mln zł, a więc średnio ponad 200 mln zł rocznie. Z informacji zawartej w OSR wynika, iż środki niewykorzystane na awans zawodowy nauczycieli będą przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń dla ekspertów biorących udział w postępowaniu awansowym na stopień nauczyciela kontraktowego oraz na „dokonanie dalszych głębokich zmian służących zwiększeniu jakości nauczania”. Nie wyjaśniono jednak na czym miałyby polegać te zmiany.

Pewne konsekwencje dla budżetu państwa będą wiązały się z proponowanym rozwiązaniem polegającym na zmniejszeniu wkładu własnego, który muszą zapewnić gminy w zakresie pomocy materialnej dla uczniów związanej z udzielaniem stypendiów i zasiłków szkolnych. Zmiana ta przyczyni się do zwiększenia wykorzystania środków przeznaczanych corocznie na ten cel z rezerwy celowej budżetu państwa. W rządowym OSR nie oszacowano skutków finansowych tego rozwiązania, ale sama idea zwiększenia wsparcia finansowego dla najbiedniejszych uczniów zasługuje na poparcie. W ustawie budżetowej na 2017 r. w cz. 83 – rezerwy budżetowe w poz. 26⁴ zaplanowano na ten cel środki w wysokości 862.662 tys. zł.

Warto zwrócić uwagę, iż niektóre proponowane zmiany mogą zniechęcać do podjęcia decyzji o rozpoczęciu ścieżki kariery edukacyjnej lub do jej kontynuowania. Po pierwsze, proponowane zmiany znacznie wydłużają czas potrzebny do osiągnięcia najwyższego szczebla zawodowego, jakim jest nauczyciel dyplomowany. Po drugie, likwidują lub ograniczają część przywilejów socjalnych, dedykowanych dla

³ Przyjęto założenie, że dodatek ten uzyska ok. 1/3 nauczycieli dyplomowanych z co najmniej trzyletnim stażem pracy w szkole od dnia nadania tego stopnia.

⁴ Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych.

nauczycieli. Po trzecie zaś, wprowadzają dodatek za wyróżniającą naukę tylko dla nauczycieli dyplomowanych, co w przyszłości będzie prowadziło do zwiększenia rozwarstwienia dochodowego wśród nauczycieli i może działać demotywująco na młodych nauczycieli, zwłaszcza tych, którzy będą otrzymywać ocenę wyróżniającą. Taka ocena ich pracy będzie wprawdzie oznaczała możliwość skrócenia czasu potrzebnego do osiągnięcia stopnia nauczyciela dyplomowanego, ale nie będzie wiązała się z dodatkowym wynagrodzeniem, które będzie przysługiwało tylko nauczycielom dyplomowanym. Ponadto również sam fakt, iż źródłem finansowania wspomnianych wydatków będą planowane oszczędności wynikające z wydłużenia ścieżki awansu zawodowego, również mogą być źródłem konfliktów wśród kadry nauczycielskiej.

Można również wyrazić obawę, czy proponowana w początkowym okresie kwota dodatku motywacyjnego za wyróżniającą naukę dla nauczyciela dyplomowanego (w 2020 r. – 95 zł, w 2021 r. – 192 zł) będzie spełniać funkcję motywacyjną.

Ujednoczenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli: pedagogów, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych oraz tzw. nauczycieli wspomagających nie powinno spowodować skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu globalnym, bowiem proponowany wymiar pensum (odpowiednio 22 i 20 godzin tygodniowo) został ustalony w oparciu o średnią liczbę godzin tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć ww. nauczycieli według danych Systemu Informacji Oświatowej (SIO). Niemniej w skali poszczególnych gmin takie skutki mogą się pojawić, bowiem według danych pochodzących z SIO pensum logopedów, psychologów, pedagogów i doradców zawodowych w poszczególnych gminach kształtuje się na różnych poziomach i wynosi od 18 do ponad 30 godzin tygodniowo.

V. Uwagi prawne do projektu

1. Tytuł projektu jest nieadekwatny do jego treści. Analiza zakresu projektu wyraźnie wskazuje na tematykę wykraczającą poza samo finansowanie zadań oświatowych. Projekt ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oprócz tytułowej materii, dokonuje zmian w wielu ustawach, w tym w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2017 r. poz. 1189, dalej także jako KN), w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943,

z późn. zm.), w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1345, z późn. zm.), w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1927 i 1984 oraz z 2017 r. poz. 60, 777, 949 i 1428), w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59 i 949), nie dotyczących kwestii związanych z finansowaniem oświaty. Tytuł projektu powinien otrzymać brzmienie „ustawa o finansowaniu zadań oświatowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw” albo „... oraz o zmianie ustawy – Karty Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw”.

2. Drugą kwestią jest zakres projektowanej ustawy. Tytuł ustawy wskazuje na zakres materii ustawowej. Jest oczywiste, że nowa koncepcja regulacji sposobu finansowania oświaty w osobnym akcie ustawowym pociąga za sobą konieczność zmian w różnych ustawach, w tym w ustawie o systemie oświaty, w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o systemie informacji oświatowej, w ustawie – Prawo oświatowe w zakresie dotyczącym kwestii związanych z finansowaniem zadań oświatowych. Natomiast niezasadne jest dokonywanie fundamentalnej zmiany ustawy - Karta Nauczyciela w zakresie nie dotyczącym przedmiotu materii projektowanej ustawy.

Zgodnie z § 3 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. t.j. z 2016 r., poz. 283), w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy oraz podmiotowy, a w myśl treści ust. 3 ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. Za takie należy uznać projektowane zmiany w Kartce Nauczyciela, dotyczące np. zasad udzielania urlopów, w tym urlopów dla poratowania zdrowia czy kwestie związane z awansem zawodowym nauczycieli albo sposobem dokonywania oceny pracy nauczycieli. Jak podkreśla P. Bielski, postanowienia § 3 ust. 3 Zasad Techniki Prawodawczej wskazują technikę legislacyjną dotyczącą zakresu dopuszczalnej ingerencji danej ustawy w obowiązujący system prawa⁵. W zasadzie w każdej prawie ustawie zawierającej

⁵ T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszcyński, J. Stelina, J. K. Warylewski, G. Wierczyński, *Komentarz do § 3 [w:] Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003.

samodzielną regulację danej dziedziny spraw muszą się znaleźć przepisy, których zadanie polega na dostosowaniu rozwiązań przyjętych w tej nowej ustawie do systemu prawa. Przyjmując istnienie konieczności dokonania wskazanych wyżej zmian za oczywiste, nie można jednak zaakceptować stanu, w którym jedna ustawa mogłaby zmieniać lub uchylać inną ustawę bez jakichkolwiek ograniczeń. Komentowany przepis ustanawia niezwykle istotną dla adresatów norm prawnych zasadę związku materii objętej regulacją danej ustawy i materii innych ustaw zmienianych lub uchylanych przez tę ustawę. U podstaw wymienionej zasady leży przekonanie prawodawcy, iż aby w ogóle ingerencja taka była dopuszczalna, muszą zostać spełnione w sposób jednoznaczny i bezdyskusyjny wskazane w tym przepisie warunki. Prawodawca nie dysponuje w omawianym zakresie zupełną dowolnością dokonywania zmian w obowiązującym systemie prawa. Taka dowolność mogłaby doprowadzić do osiągnięcia przy okazji uchwalenia czy też nowelizacji danej ustawy celów z materią zasadniczą uchwalonej ustawy zupełnie niezwiązanych albo związanych, ale w stopniu niewystarczającym do jej akceptacji. (...) Generalną dyrektywą jest, by dana ustawa nie zmieniała lub nie uchylała przepisów regulujących sprawy, które nie mieszczą się w jej zakresie podmiotowym lub przedmiotowym, albo takich, które się z jej zakresem podmiotowym i przedmiotowym nie wiążą.

Należy podkreślić, że wstępnie dokonana ocena zmian proponowanych rozwiązań, dotyczących Karty Nauczyciela, zasługuje na aprobatę. Przedmiotem krytyki jest jedynie sposób jej wprowadzenia poprzez przepisy projektowanej ustawy, tym bardziej, że – jak wynika z *Raportu z konsultacji* - trwają prace w ramach drugiego etapu prac Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty, co oznacza, że planowana jest kolejna nowelizacja Karty Nauczyciela. Tym bardziej niezasadne jest jej nowelizowanie na etapie wprowadzania przepisów o finansowaniu zadań oświatowych w zakresie niezwiązanym z tym finansowaniem.

3. Zgodzić się należy z uwagą wyrażoną przez Radę Legislacyjną, która *krytycznie odnosi się do rozwiązań, w efekcie których dochodzi do dekonsolidacji przepisów regulujących daną dziedzinę spraw, a do takiej dekonsolidacji niewątpliwie przyczynia się opiniowany projekt. Nowouchwalona ustawa – Prawo oświatowe z rangi, jaką nadaje jej już sam tytuł, powinna stanowić akt wyczerpująco normujący sprawy oświaty. Projektowana ustawa odseparowuje przepisy dotyczące finansowania zadań oświatowych od norm - zasad Prawa oświatowego, a tym*

samym staje się potencjalnym źródłem komplikacji w zakresie stosowania prawa, w tym w szczególności dokonywania poprawnej i spójnej jego wykładni.

Przypomnieć należy, że obrocie prawnym funkcjonują nadal – oprócz Prawa oświatowego i przepisów wprowadzających oraz ustawy – Karta Nauczyciela, także ustawa o systemie oświaty (której kolejne przepisy i rozdziały zostają uchylone przez projektowany art. 80 FZO), o systemie informacji oświatowej; wniesiony do łaski marszałkowskiej został ponadto rządowy projekt ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, który dotyczy utworzenia oraz określenia celów i źródeł finansowania Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, będącej publiczną siecią telekomunikacyjną, za pomocą której operator tej sieci będzie dostarczał szkołom podstawowym i ponadpodstawowym usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz usługi szeroko pojętego bezpieczeństwa sieciowego i teleinformatycznego. W nieodległym czasie może więc funkcjonować 7 ustaw dotyczących bezpośrednio oświaty, pomijając takie, które znajdują poboczne zastosowanie (jak np. Kodeks pracy).

4. Treść art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy jest niekompletna, a skutkiem tego może być wyłączenie zakresu stosowania niektórych ustaw, które są jednak niezbędne dla procesu stosowania prawa. Zgodnie z tym przepisem „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”. Te zadania są finansowane również na podstawie innych ustaw, w tym ustawy o finansach publicznych, ustawy Prawo oświatowe oraz ustawy – Przepisy wprowadzające Prawo oświatowe. Jeśli przepis ma być kompletny – powinny w nim zostać wymienione wszystkie ustawy, które mają zastosowanie.

5. Projektowana treść art. 10a KN: *W przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2, nauczycieli zatrudnia się na podstawie umowy o pracę, zgodnie z ustawą z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, z jednej strony wyraża słuszne dążenie do zatrudniania pracowników na podstawie przepisów Kodeksu pracy i nie obchodzenia przepisów poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych (co jednakże*

gwarantuje Kodeks pracy w art. 22⁶), z drugiej jednak strony wprowadza nadmierny rygoryzm, nie pozostawiający dyrektorowi przedszkola, szkoły bądź placówki możliwości zatrudniania specjalistów do prowadzenia niektórych zajęć poprzez inne rodzaje umów. Dokonywana jest także zmiana art. 91b ust. 2 KN. Nie ulega wątpliwości, że zasadą jest zatrudnianie nauczycieli w szkole w ramach stosunku pracy (art. 10 ust. 1 Karty Nauczyciela). Szkoła publiczna zapewnia bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania oraz realizuje programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, a także ramowy plan nauczania. Jeżeli więc nauczyciel miałby realizować zadania wynikające z powyższych zadań szkoły, to mógłby je realizować wyłącznie w ramach stosunku pracy. Jeżeli natomiast szkoła (przedszkole) organizuje inne zajęcia (nieobowiązkowe), to ich realizacja może być powierzona na podstawie umów cywilnoprawnych. Wydaje się, że powinna istnieć nadal taka możliwość, np. dla nauczycieli o wąskich specjalnościach bądź prowadzących zajęcia ponadprogramowe. Zatrudnienie bowiem nie musi mieć charakteru pracowniczego, praca może być świadczona także na podstawie umów cywilnoprawnych (wyrok Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1999 r., sygn. I PKN 432/99).

6. Zmianą w art. 30 ust. 1 pkt 2 KN wprowadza się nowy dodatek „za wyróżniającą pracę”. Przysługiwać on będzie – zgodnie z projektowanym art. 33a - tylko nauczycielowi dyplomowanemu, legitymującemu się co najmniej trzyletnim okresem pracy w szkole od dnia nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego oraz wyróżniającą oceną pracy. Dodatek za wyróżniającą pracę po raz pierwszy nauczyciele dyplomowani będą mogli otrzymać od dnia 1 września 2020 r., jednak w docelowej wysokości, określonej w art. 33a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela, po raz pierwszy otrzymają dodatek z dniem 1 września 2022 r., z tym że w okresie od dnia 1 września 2020 r. do dnia 31 sierpnia 2022 r. dodatek za wyróżniającą pracę ustala się w wysokości:

- 1) od dnia 1 września 2020 r. do dnia 31 sierpnia 2021 r. – 3%,

⁶ Art. 22. § 1. Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.

§ 1 (1). Zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy.

§ 1 (2). Nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1.

2) od dnia 1 września 2021 r. do dnia 31 sierpnia 2022 r. – 6%

– kwoty bazowej, określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej (art. 133 projektu). Nie jest jasne, dlaczego ten dodatek nie może także przysługiwać nauczycielom np. mianowanym, którzy także mogą uzyskiwać wyróżniające oceny ich pracy zawodowej. Dodatek taki sprzyjać będzie zwiększeniu rozwarstwienia dochodowego wśród nauczycieli a także może działać demotywująco na pozostałych nauczycieli uzyskujących wyróżniające oceny pracy zawodowej.

Nadmienić przy tym należy, że ulegają likwidacji prawo do lokalu mieszkalnego na terenie gminy w przypadku nauczyciela zatrudnionego na terenie wiejskim, nauczycielski dodatek mieszkaniowy (art. 54 ust. 1- 4 i 6 -8 KN), prawo do użytkowania działki gruntu szkolnego (art. 56 KN), jednorazowy zasiłek na zagospodarowanie (art. 60 KN), z tym, że nauczyciele, którzy do dnia 1 września 2018 r. spełnili warunki otrzymania zasiłku na zagospodarowanie zachowują do niego prawo (art. 136 projektu). W uzasadnieniu stwierdzono: *Proponuje się przesunięcie środków wydatkowanych obecnie na dodatek mieszkaniowy oraz zasiłek na zagospodarowanie do środków przeznaczonych na wynagrodzenia nauczycieli oraz stwierdzono, że w obecnych realiach społeczno-gospodarczych utraciły swój pierwotny cel lub też zostały objęte innymi narzędziami polityki socjalnej państwa, dostępnymi dla wszystkich obywateli.* Projektodawca szanuje jednak prawa nabyte – zgodnie z projektowanym art. 135 nauczyciel, nauczyciel będący emerytem, rencistą lub nauczycielem pobierającym nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, który do dnia 1 stycznia 2018 r. korzystał z uprawnień określonych w art. 54 ust. 1 lub 4, art. 56 lub art. 60 KN, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2018 r., zachowuje te uprawnienia do końca okresu, na jaki zostały mu one przyznane.

7. Nie budzi wątpliwości legislacyjnych – budząca jednak kontrowersje w środowisku nauczycielskim - projektowana treść art. 39 ust. 3 KN, dotycząca wypłacania wynagrodzenia nauczycielowi miesięcznie lub jednorazowo z dołu w ostatnim dniu miesiąca. Tym bardziej, że zastosowany zostanie swoisty mechanizm ochronny, projektowany w art. 132 projektu, zgodnie z którym wypłata wynagrodzenia w terminie określonym w art. 39 ust. 3 następuje począwszy od grudnia 2019 r., ale od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 listopada 2019 r. termin wypłaty składników wynagrodzenia, które przed dniem wejścia w życie niniejszej

ustawy były wypłacane nauczycielowi miesięcznie z góry, w każdym kolejnym miesiącu ulega przesunięciu na termin późniejszy, z tym że okres od dnia wypłaty poprzedniego wynagrodzenia wypłacanego z góry nie może być dłuższy niż 34 dni. Zasadą w prawie pracy jest, że wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Konstrukcja wypłaty wynagrodzenia z góry polega zatem na wypłaceniu wynagrodzenia przed świadczeniem pracy, lecz pod warunkiem, że pracownik będzie świadczył pracę w okresie, za który otrzymał on z góry wynagrodzenie. Pracownik, który otrzymuje wypłatę wynagrodzenia z góry, musi się liczyć z obowiązkiem zwrotu wynagrodzenia za czas nieświadczenia pracy – (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1994 r., sygn. I PZP 49/94). Żądanie sformułowane w procesie konsultacji zrekompensowania tej zmiany wypłatą dodatkowego wynagrodzenia miesięcznego w trakcie roku kalendarzowego, w którym dokonywana będzie zmiana sposobu wypłacania wynagrodzenia jest niezasadne.

8. Zmiana proponowana w art. 53 ust. 3a Karty Nauczyciela stanowi wyjaśnienie wątpliwości pojawiających się w praktyce stosowania prawa, dotyczących naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych emerytowanych nauczycieli w sytuacji przekazania szkoły do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego (o czym świadczą m.in. następujące opinie sporządzone w BAS: *Opinia prawna dotycząca zasad dokonywania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla emerytowanych nauczycieli - byłych pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych* z dnia 7 maja 2014 r., BAS-WAL-983/14; dwie opinie prawne *dotyczące zasad dokonywania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla emerytowanych nauczycieli - byłych pracowników szkół publicznych przekazanych do prowadzenia innym podmiotom w trybie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty*: z dnia 6 czerwca 2014, BAS-WAL-1281/14 oraz z dnia 24 lipca 2014 r., BAS-WAL-1772/14; *Opinia prawna dotycząca zasad dokonywania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla emerytowanych nauczycieli* z dnia 28 listopada 2014 r., BAS-WAL-2759/14). W art. 134 zagwarantowano także, że w przypadku szkół przekazanych przed dniem 1 stycznia 2018 r. do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego oraz osobie fizycznej na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym

przed dniem 1 września 2017 r., lub art. 9 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, która przekazała szkołę, w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy jest obowiązany wskazać inną szkołę prowadzoną przez tę jednostkę, w której będzie naliczany odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na każdego nauczyciela będącego emerytem lub rencistą z przekazanej szkoły oraz nauczyciela pobierającego nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, którego szkoła była ostatnim miejscem pracy. Osoby te korzystają z usług i świadczeń finansowanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych na zasadach i warunkach ustalonych w regulaminie obowiązującym we wskazanej szkole.

9. Nowe zasady skorzystania z urlopu dla poratowania zdrowia w celu leczenia uzdrowiskowego lub rehabilitacji uzdrowiskowej oraz leczenia chorób zagrażających wystąpieniem choroby zawodowej lub choroby, w której powstaniu czynniki środowiska pracy lub sposób wykonywania pracy odgrywają istotną rolę, ograniczą skorzystanie z tego świadczenia. Pojęcie „choroby, w której powstaniu czynniki środowiska pracy lub sposób wykonywania pracy mogą odgrywać istotną rolę” jest niezdefiniowane. W przeciwieństwie do chorób zawodowych, zdefiniowanych w art. 235 (1) Kodeksu pracy (zgodnie z którym za chorobę zawodową uważa się chorobę, wymienioną w wykazie chorób zawodowych, jeżeli w wyniku oceny warunków pracy można stwierdzić bezspornie lub z wysokim prawdopodobieństwem, że została ona spowodowana działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia występujących w środowisku pracy albo w związku ze sposobem wykonywania pracy) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1367), katalog chorób, o którym mowa w projektowanym przepisie będzie katalogiem otwartym i niedookreślonym, co może nastęrczać praktyczne wątpliwości i trudności w stosowaniu.

Projektowany art. 73 ust. 6 KN nie jest konieczny, bowiem zasada dotycząca obowiązku wykonania kontrolnych badań lekarskich w celu ustalenia zdolności do pracy wynikająca z art. 229 § 2 Kodeksu pracy dotyczy *niezdolności do pracy trwającej dłużej niż 30 dni, spowodowanej chorobą* – nauczycielski urlop może także udzielony w przypadku leczenia chorób bądź uzdrowiskowego lub rehabilitacji uzdrowiskowej, które także mają na celu leczenie chorób.

10. Proponuje się wprowadzenie szczególnej regulacji dotyczącej wykorzystania przez nauczyciela zwolnienia od pracy z tytułu opieki nad dzieckiem do lat 14 (projektowana treść art. 67e KN). Obecnie do nauczycieli ma zastosowanie art. 188 Kodeksu pracy w związku z art. 91c ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela, w związku z czym, pracownikowi wychowującemu przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat przysługuje w ciągu roku kalendarzowego zwolnienie od pracy w wymiarze 16 godzin albo 2 dni, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. O sposobie wykorzystania w danym roku kalendarzowym zwolnienia decyduje pracownik w pierwszym wniosku o udzielenie takiego zwolnienia złożonym w danym roku kalendarzowym. Taka możliwość istnieje od 1 stycznia 2016 r. Jak wskazano w uzasadnieniu, stosowanie powyższego rozwiązania do nauczycieli rodzi szereg trudności oraz może wiązać się z negatywnymi skutkami dla realizowanego przez nauczyciela procesu dydaktyczno-wychowawczego, bowiem, zgodnie z przepisami ustawy – Karta Nauczyciela rejestracji i rozliczeniu podlegają wyłącznie godziny tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć (tzw. pensum), natomiast w ramach tygodniowego czasu pracy (do 40 godzin) nauczyciel jest zobowiązany do realizacji także zadań statutowych, doskonalenia się oraz przygotowania do zajęć. Po drugie, bywa, że korzystanie przez nauczyciela z jego uprawnień rodzicielskich uniemożliwia realizację podstawy programowej, gdyż np. nauczyciel może skorzystać z odbioru godzin przez 8 kolejnych poniedziałków, co powoduje, że lekcje w danej klasie mogą nie odbywać się przez dwa miesiące albo realizowane są wyłącznie w ramach doraźnych zastępstw, do których nie są wymagane kwalifikacje zastępującego nauczyciela zgodne z prowadzonymi zajęciami.

Ze względu na dobro uczniów proponuje się odrębne uregulowanie dla nauczycieli w ustawie – Karta Nauczyciela kwestii zwolnienia od pracy z tytułu opieki nad dzieckiem do lat 14. Zwolnienie to będzie przysługiwało nauczycielom w wymiarze 2 dni, bez możliwości wykorzystania go w wymiarze godzinowym.

Wskazane rozwiązanie może budzić uzasadnione wątpliwości. Zdaniem E. Halskiej, udzielenie nauczycielowi 16 godzin wolnego na dziecko tylko w przeliczeniu na godziny wynikające z pensum nie tylko spowoduje bardzo długą nieobecność takiej osoby, ale będzie także dyskryminujące dla np. pracowników administracji zatrudnionych w szkole. W odniesieniu do nauczycieli godziny wolnego na dziecko powinny być rozliczane w proporcji pensum do 40-godzinnego tygodnia

pracy, wtedy 16 godzin wolnego będzie można przeliczyć na siedem godzin dydaktycznych⁷. Zadaniem M. Rzemka, nauczyciel, który zdecyduje się wykorzystać zwolnienie od pracy w wymiarze godzinowym, powinien być rozliczany z wykorzystanych godzin w odniesieniu do ośmiogodzinnego dobowego wymiaru pracy, bez względu na liczbę przydzielonych w planie zajęć w konkretnym dniu⁸.

Proponowana nowelizacja – choć mniej korzystna dla nauczycieli – powinna sprzyjać prawidłowej realizacji zadań szkoły.

11. Nie jest zrozumiała koncepcja, według której tylko w szkołach dla dorosłych dotacje uzależniono od efektu w postaci zdanego egzaminu. W uzasadnieniu stwierdzono, że *w przypadku liceum ogólnokształcącego dla dorosłych uczniowie nie wybierają kształcenia, aby zdać maturę, a jedynie zdobyć wykształcenie*. Twierdzenie to nie zostało w żaden sposób uwiarygodnione.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że brak definicji rodzaju szkoły budzi największe problemy interpretacyjne. Dlatego też w projektowanych przepisach zamiast uzależnienia naliczania dotacji dla szkół od rodzaju szkoły proponuje się odniesienie do kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Skoro projektodawcy znane są wątpliwości interpretacyjne należy żałować, że nie pokusił o ich rozwianie ani też nie dokonał nowelizacji przepisów, w których pojęcie to się pojawia.

Ustawa - Prawo oświatowe definiuje, co należy rozumieć przez pojęcie „typ szkoły”. W art. 18 ust. 1 ustawodawca wskazał, że szkoły publiczne i niepubliczne dzielą się na następujące typy:

- 1) ośmioletnią szkołę podstawową;
- 2) szkoły ponadpodstawowe:
 - a) czteroletnie liceum ogólnokształcące,
 - b) pięcioletnie technikum,
 - c) trzyletnią branżową szkołę I stopnia,
 - d) trzyletnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy,
 - e) dwuletnią branżową szkołę II stopnia,

⁷ E. Halska, *Opinia do artykułu „Nauczyciel zniknie ze szkoły na cały tydzień” autorstwa M. Rzemka*, „Rzeczpospolita” z dn. 8 II 2016 r.

⁸ M. Rzemek, *Nauczycielom najtrudniej korzystać ze swoich praw*, „Rzeczpospolita” z dn. 31 VIII 2016 r.

f) szkołę policealną dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe, o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku.

Poza tym, na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe, akty wykonawcze mogą określać jeszcze inne typy szkół.

Sformułowanie „typ szkoły” służy zatem do rozróżnienia szkół w dwóch aspektach: ich dwustopniowego podziału według poziomu edukacyjnego, na jakim kształcą one uczniów, a dodatkowo w ramach szerszej kategorii szkół ponadpodstawowych można wyróżnić także „podtypy”, jak zwłaszcza liceum ogólnokształcące czy też szkoły branżowe.

Natomiast żaden przepis nie precyzuje *expressis verbis*, co należy rozumieć przez pojęcie „rodzaj szkoły”, które pojawia się obok jej typu (w zwrotach takich, jak: „typ i rodzaj szkoły” albo „szkoła danego typu lub rodzaju”) w przepisach ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. II GSK 2095/11) odnosząc się do art. 2, 7 i 9 ustawy o systemie oświaty (obecnie uchylone) stwierdził, że ta ustawa choć nie definiuje pojęcia „rodzaj szkoły”, to jednak zawiera pewne wskazówki wpływające na wykładnię tego terminu. Przez analizowane pojęcie „rodzaj szkoły” rozumieć należy cechy szczególne, charakterystyczne w ramach danego typu szkoły. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 2008 r. (sygn. II GSK 333/07), nawiązując do art. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty, wyraził pogląd, że forma kształcenia dla dorosłych może uzasadniać przyjęcie stosowanego „rodzaju szkoły”. Zdaniem NSA dokonanie ścisłego rozróżnienia, w szczególności co do rodzaju szkoły, powinno nastąpić przy uwzględnieniu konkretnej normy prawnej, w której ustawodawca odwołuje się do pojęcia „typ i rodzaj szkoły” albo „szkoły danego typu i rodzaju”, jak również mając na względzie cel przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, w którym ustawodawca odwołuje się do tych pojęć. Ustalenia te zachowują aktualność także na potrzeby Prawa oświatowego.

Profil (kierunek, charakter) nauczania ma znaczenie z punktu widzenia określenia rodzaju szkoły. W tym kontekście ograniczenie pojęcia „szkoły” do formy nauczania (zaoczna, stacjonarna) i wieku uczniów lub słuchaczy (małoletni, dorośli) nie jest zabiegiem zasadnym i wymaga uzupełnienia, poprzez uwzględnienie prowadzenia zajęć na konkretnych kierunkach. Jest to bowiem cecha szczególna szkoły charakterystyczna w ramach danego typu (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. I SA/GI 922/15).

VI. Wnioski

Projektowane przepisy nie wprowadzają kompleksowych zmian w modelu finansowania polskiej oświaty, nie odnoszą się również do zapowiadanej kwestii podwyżek dla nauczycieli o 15% w latach 2018-2020.

Zwiększone od 2018 roku wydatki wynikające z ramowych planów kształcenia oraz dodatkowego wsparcia dla małych szkół podstawowych zostaną pokryte oszczędnościami wynikającymi z planowanej zmiany zasad udzielania urlopu dla poratowania zdrowia oraz zmniejszenia dotacji dla szkół dla dorosłych (poprzez uzależnienie jej wysokości od zdanego egzaminu).

Z 10 do 15 lat planowane jest wydłużenie podstawowej ścieżki awansu zawodowego, a oszczędności z tego tytułu planuje się przeznaczyć m.in. na wprowadzany od 2020 roku dodatek za wyróżniającą naukę dla nauczycieli dyplomowanych. Powstaje jednak wątpliwość, czy planowane zmiany nie wpłyną demotywująco na młodych nauczycieli, w szczególności tych, którzy będą otrzymywać ocenę wyróżniającą.

Większość zmian proponowanych do ustawy - Karta Nauczyciela nie ma związku z kwestią finansowania zadań oświatowych i powinna być przedmiotem odrębnej nowelizacji.

Rządowy projekt ustawy o finansowaniu zadań oświatowych może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych. Projekt spełnia wymogi określone w art. 34 ust. 2, 3 i 4 Regulaminu Sejmu, w tym w szczególności odnosi się do uwag przedstawionych w czasie konsultacji społecznych, uwzględniając wiele z nich, oraz przedstawia projekty rozporządzeń wykonawczych. Zastosowano zróżnicowane *vacatio legis*, odpowiednie do wprowadzanych norm.

Autorzy:

Joanna M. Karolczak

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

dr Piotr Russel

ekspert ds. systemu gospodarczego

w Biurze Analiz Sejmowych