



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IV kadencja

Prezes Rady Ministrów
DSP-140-23(2)/02

do druku nr 331.

Warszawa, 10 maja 2002 r.

331-1

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku.

Przekazuję **stanowisko Rządu** wobec komisyjnego projektu ustawy

- o zmianie ustaw o systemie oświaty, o działach administracji rządowej, przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (druk nr 331).

Jednocześnie informuję, iż Rada Ministrów upoważniła Ministra Edukacji Narodowej i Sportu do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

Stanowisko Rządu wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustaw o systemie oświaty, o działach administracji rządowej, przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną - druk nr 331

Przygotowany przez Sejmową Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekt zmian ustawowych zakłada przekazanie ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa uprawnień do zakładania i prowadzenia centrów kształcenia praktycznego i ustawicznego oraz szkół rolniczych, przy których powyższe centra są prowadzone, a także publicznych szkół i placówek rolniczych kształcących w zawodach unikalnych oraz publicznych placówek doskonalenia nauczycieli szkół i placówek rolniczych. Natomiast minister właściwy do spraw środowiska otrzymałby, zgodnie z projektem, uprawnienia do zakładania i prowadzenia szkół leśnych. Jednocześnie projekt określa wykaz szkół i placówek, których prowadzenie zostanie przekazane ze szczebla samorządu powiatowego do ww. ministrów. Ponadto projektowane przepisy zapewniają ministrom sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad kształceniem zawodowym we wszystkich szkołach prowadzących kształcenie w zawodach związanych z rolnictwem i leśnictwem, realizację zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli przedmiotów zawodowych, wpływ na kształtowanie sieci szkolnej oraz szereg upoważnień do wydawania aktów prawnych regulujących sprawy organizacji kształcenia, wymagań programowych i egzaminacyjnych.

W wyniku wprowadzonej 1 stycznia 1999 r. reformy administracyjnej państwa nastąpiły zmiany kompetencyjne organów administracji publicznej w sprawach oświaty oraz działalności pedagogicznej szkół i nauczycieli. Najważniejsza z nich polegała na rozdzieleniu funkcji prowadzenia szkół od funkcji nadzoru pedagogicznego. Kompetencje do zakładania i prowadzenia publicznych szkół i placówek oświatowych zostały przekazane na odpowiednie szczeble samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 5 ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz art. 48 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z póź. zm.) z dniem 1 stycznia 1999 r. samorząd powiatowy przejął prowadzenie publicznych szkół ponadpodstawowych, z wyjątkiem szkół, które na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 października 1998 r. w sprawie określenia wykazu szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa (Dz. U. Nr 147, poz. 964), przekazane zostały na szczebel samorządu wojewódzkiego.

Wpisuje się to w jedno z głównych założeń reformy terytorialnej kraju, a mianowicie decentralizacji zarządzania różnymi dziedzinami życia gospodarczego i społecznego, w tym również zarządzania oświatą. Sprzyja też tworzeniu jednolitego systemu oświaty zarówno w aspekcie spójności i przejrzystości przepisów prawa, jak też wdrażanych rozwiązań strukturalnych i programowych.

W rezultacie poczynionych zmian nastąpiło zniesienie podległości resortowej w stosunku do szkół zawodowych, w tym szkół leśnych oraz rolniczych i gospodarki żywnościowej. Odmienne ukształtowane zostały jedynie rozwiązania dotyczące szkół artystycznych, a także szkół prowadzonych przez ministrów właściwych do spraw wewnętrznych, obrony narodowej i sprawiedliwości, ze względu na specyficzny charakter i warunki ich funkcjonowania. Nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami pozostał w gestii administracji rządowej (minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz kuratorzy oświaty), a w przypadku szkół i placówek artystycznych oraz szkół funkcjonujących w zakładach karnych, poprawczych i schroniskach dla nieletnich odpowiednio właściwi ministrowie i kuratorzy oświaty. Nadzór pedagogiczny nad procesem kształcenia bezpośrednio w szkole jest nadal sprawowany przez dyrektora szkoły.

Od 1999 r. organy samorządu terytorialnego prowadzące publiczne szkoły zawodowe, posiadając kompetencje w sprawach kształtowania sieci szkolnej, dokonują jej modyfikacji oraz zmian w strukturze kształcenia, zarówno w odniesieniu do typów szkół, jak i kierunków kształcenia. Zmiany te spowodowane są potrzebą dostosowywania kształcenia do zmieniających się realiów gospodarczych, a także zaspokajaniem aspiracji i oczekiwań edukacyjnych młodzieży. W ciągu ostatnich lat obserwuje się wzrost zainteresowania młodzieży szkołami umożliwiającymi uzyskanie świadectwa dojrzałości, głównie liceami ogólnokształcącymi. Ponadto przekazanie samorządom terytorialnym urzędów pracy sprzyja korelacji kształcenia z rynkiem pracy i stwarza możliwość uwzględnienia specyficznych dla danych obszarów uwarunkowań kulturowych.

Zmiany powyższe objęły również były resortowe szkoły rolnicze i leśne. W szkołach rolniczych oprócz kształcenia rolniczego wprowadzano kierunki nierolnicze lub tzw. okołorolnicze – związane z usługami i przetwórstwem, jak również uruchamiano licea ogólnokształcące i licea techniczne.

Strategia wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich za priorytetowe działania uznaje: podniesienie poziomu wykształcenia mieszkańców wsi, rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem. Szkoły i placówki zlokalizowane na terenach wiejskich i w małych miejscowościach z całą pewnością powinny aktywnie uczestniczyć w tych działaniach poprzez tworzenie szerokiej i różnorodnej oferty edukacyjnej skierowanej do młodzieży i dorosłych. W wielu przypadkach szkoły rolnicze, poprzez poszerzenie oferty edukacyjnej, dobrze wpisały się w lokalną sieć

szkolnictwa, zapewniając lepszy dostęp młodzieży do szkół średnich, nie szkodząc przy tym ich tradycjom kształcenia w zawodach rolniczych. Wykształcona młodzież wiejska, to nie tylko rolnicy, to specjaliści z różnych dziedzin, którzy mieszkając i pracując na terenach wiejskich będą przyczyniać się do wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju tych terenów.

Nowa, bogatsza i drożna struktura szkolnictwa ponadgimnazjalnego gwarantuje różnorodność dróg edukacyjnych oraz zapewnia każdemu możliwość dalszej nauki. Zmiana filozofii edukacji, polegająca na integracji celów oraz treści kształcenia ogólnego i zawodowego, wprowadzenia zajęć edukacyjnych z przedsiębiorczości we wszystkich typach szkół, jednocześnie pozwoli na wyposażenie przyszłych absolwentów w taki zakres wiedzy ogólnej, ogólnozawodowej, wiedzy z dziedziny reguł gry rynkowej oraz wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu, który pozwoli im znaleźć dla siebie najbardziej stosowną ścieżkę dalszej edukacji lub możliwie najlepsze miejsce na lokalnym i nie tylko lokalnym rynku pracy. Przywrócenie technikum - szkoły umożliwiającej zdobycie kwalifikacji zawodowych, a także świadectwa dojrzałości, zwiększy szansę na przygotowywanie kadr, także rolniczych i leśnych, zdolnych do innowacji i wdrażania nowych technologii oraz sprostania konkurencji na rynku Unii Europejskiej.

Powyższe uwarunkowania przemawiają za utrzymaniem przez jednostki samorządu terytorialnego dotychczasowych kompetencji do prowadzenia szkół i placówek.

Jednocześnie należy podkreślić że:

1. Powiaty przygotowały już sieć szkolnictwa ponadgimnazjalnego w roku szkolnym 2002/2003 z uwzględnieniem zmienionej struktury oraz zaplanowały zawody w technikumach i zasadniczych szkołach zawodowych oraz profile kształcenia ogólnozawodowego w liceach profilowanych. W sytuacji wprowadzonych zmian – nowe akty założycielskie i akty przekształcenia – trudne będzie wyodrębnienie szkół kształcących tylko w zawodach rolniczych, tym bardziej, że zgodnie z przepisami prawa oświatowego, np. w jednym technikum funkcjonującym w zespole szkół kształcenie będzie mogło odbywać się w różnych zawodach, zarówno rolniczych, jak i z rolnictwem nie związanych.
2. Związek Powiatów Polskich propozycje przekazania szkół rolniczych i leśnych do ministrów traktuje jako niezgodne z założeniami reformy ustrojowej oraz reformy edukacji. W przekazanym Ministrowi Edukacji Narodowej i Sportu kolejnym stanowisku z dnia 4 lutego 2002 r. w sprawie szkół rolniczych i leśnych stwierdza, że „funkcjonujący obecnie system edukacji, którego zasadą jest, że zakładanie i prowadzenie szkół należy do kompetencji samorządów, zaś nadzór pedagogiczny pozostaje w gestii administracji rządowej, jest spójny z założeniami reformy ustrojowej”.

dodając że „założeniem reformy edukacji jest wypracowanie jednolitego traktowania wszystkich typów kształcenia bez zróżnicowania resortowego”.

3. W przypadku szkół rolniczych, przywrócenie w gestię resortu wybranych szkół i placówek, w trudnej sytuacji finansowej całego szkolnictwa zawodowego, w odczuciu społecznym może być odbierany jako podział na szkoły lepiej finansowane (resortowe) i gorzej (prowadzone przez samorząd). Jednocześnie przejęcie przez ministra właściwego do spraw rolnictwa części szkół i ograniczenie oferty edukacyjnej tylko do zawodów związanych z branżą rolniczą, w warunkach zbliżającego się niżu demograficznego, może spowodować, że szkoły nie będą cieszyć się zainteresowaniem młodzieży, co może znacznie utrudnić ich funkcjonowanie i podwyższyć koszty.
4. Niezmiernie istotnym elementem, przy podejmowaniu rozstrzygnięć związanych z przekazaniem szkół pozostaje także kwestia zmiany stosunków własnościowych. Powiaty stały się właścicielem majątku Skarbu Państwa będącego we władaniu szkół. Projekt pomija całkowicie złożoną problematykę stosunków własnościowych, jaka powstaje w związku z planowanymi rozwiązaniami. Nie można uznać za wystarczające przyjętego w art. 3 pkt 2 rozwiązania stanowiącego, że mienie jednostek samorządu terytorialnego, będące we władaniu poszczególnych szkół staje się z mocy prawa mieniem Skarbu Państwa. Wyjątek stanowią szkoły leśne, których majątek w znacznej części jest nadal majątkiem Skarbu Państwa pozostającym w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, jako mienie wyłączone z przekazywania powiatom na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określenia kategorii mienia wyłączonego z przekazywania (Dz. U. Nr 13, poz. 114). Majątek tych szkół pozostając nadal w zarządzie Lasów Państwowych został przekazany w użytkowanie samorządom powiatowym prowadzącym szkoły leśne, na co pozwala ustawa o lasach.
5. Odejście od tradycyjnego rozumienia edukacji – położenie nacisku na uczenie się, na potrzeby człowieka w zmiennych warunkach cywilizacji informacyjnej, systematyczne zbliżanie i zacieranie różnic między rodzajem kształcenia ogólnego i kształcenia zawodowego, kształcenie elastycznie rozumianych umiejętności ogólnozawodowych ułatwiających zmianę charakteru pracy - wymaga całościowego podejścia do oceny i kontroli realizacji procesu dydaktyczno-wychowawczego w szkole. Wymagać to będzie wzmocnienia roli i kompetencji kuratora oświaty. Działania w tym zakresie zostały już podjęte.

6. Przygotowane rozporządzenia wykonawcze do art. 70a ustawy - Karta Nauczyciela oraz art. 78 ustawy o systemie oświaty, regulujące sprawy związane z doskonaleniem i doksztalcaniem nauczycieli oraz finansowaniem tych zadań, służyć będą usprawnieniu systemu doskonalenia nauczycieli, w tym realizacji zadań dotyczących doradztwa metodycznego dla nauczycieli kształcenia zawodowego.
7. Pozostawienie prowadzenia szkół leśnych i rolniczych w gestii samorządów nie ogranicza szerokiego wpływu ministrów właściwych dla poszczególnych zawodów na opracowywanie standardów wymagań egzaminacyjnych w zakresie kształcenia zawodowego, podstaw programowych, ramowych planów nauczania, podręczników oraz zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego. Jest to wpływ realny, zagwarantowany dotychczasowymi przepisami ustawy o systemie oświaty – art. 9a ust. 2 pkt 1, art. 22 ust. 2 pkt 1-3, art. 23, art. 24, oraz art. 35 ust. 6, dzięki którym ministrowie właściwi do spraw rolnictwa, jak i środowiska zachowują swój udział w decyzjach dotyczących kształcenia kadr dla rolnictwa i leśnictwa.

Zatem na gruncie funkcjonujących rozwiązań systemowych, w przygotowywanym rządowym projekcie nowelizacji ustawy o systemie oświaty, zostaną zaproponowane przepisy wzmacniające udział ministrów, np. w określaniu potrzeb kształcenia w poszczególnych zawodach i kształtowaniu sieci szkolnej, standardów wymagań egzaminacyjnych, ustalaniu ramowych planów nauczania, podstaw programowych i programów nauczania poprzez wprowadzenie wymogu wydawania przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania aktów wykonawczych do ustawy o systemie oświaty „w porozumieniu” z właściwymi ministrami. Zawarte w projekcie ustawy upoważnienia do wydawania przez ww. ministrów odrębnych aktów prawnych z zakresu kształcenia zawodowego, zwiększałyby i tak już rozbudowany system prawny w oświacie i w dużej części powielalyby akty wydawane przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu. Można byłoby również rozważyć takie przepisy, które umożliwiłyby w sposób bardziej elastyczny niż dotychczas przekazywanie zadań własnych między poszczególnymi jednostkami terytorialnymi. Sprzyjałoby to, w przypadku szkół i placówek kształcących na potrzeby regionu, przekazaniu ich prowadzenia do samorządu wojewódzkiego.

Należy również zaznaczyć, że przedstawiony przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi tekst projektu ustawy zawiera szereg nieścisłości merytorycznych, uchybień formalnych i wymaga doprecyzowania. Przykładowo wskazać można następujące przepisy:

- w art. 1 pkt.1 lit.b – określenie „centra kształcenia praktycznego i ustawicznego” - w ustawie o systemie oświaty jest mowa o „placówkach kształcenia ustawicznego” oraz „placówkach kształcenia praktycznego”; niezdefiniowane jest pojęcie „placówka rolnicza”, ponadto ustawie o

- systemie oświaty nieznaną jest konstrukcja polegająca na „prowadzeniu placówki przy szkole”;
- w art. 1 pkt 1 lit. d - mowa jest o wykazie szkół przekazanych do prowadzenia przez ministrów właściwych do spraw rolnictwa i środowiska w postaci załącznika do ustawy, a w świetle art. 3 pkt. 1 wykaz szkół rolniczych określi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia; należałoby zwrócić uwagę na wadliwość konstrukcji tego przepisu, który powinien mieć ściśle charakter przepisu przejściowego i stanowić przepis ustawy nowelizującej (a nie ustawy o systemie oświaty ani ustawy „Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną”) i dotyczyć szkół istniejących, które przechodzą do prowadzenia przez właściwych ministrów;
 - art.1 pkt 3 lit. b - w miejsce wyrazów „ profili kształcenia zawodowego” powinno być „profilu kształcenia ogólnozawodowego”;
 - art.1 pkt 3 lit. d - wątpliwości budzi przepis dotyczący przeprowadzania sprawdzianów w zakresie kształcenia zawodowego, które przeprowadzane są przecież dla uczniów szkół podstawowych;
 - art. 2 - proponuje się dodać zadania związane z „edukacją rolniczą” do działu rozwój wsi, a w projekcie ustawy kompetencje z tego zakresu zamierza się przekazać ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa;
 - art. 3 - wprowadzenie proponowanych zmian w ustawie o systemie oświaty nie wymaga dokonania zmiany ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Rozwiązanie proponowane jako zmiana art. 49 i art. 50 ww. ustawy dotyczące kwestii mienia będącego we władaniu szkół, powinno stanowić przepis przejściowy ustawy nowelizującej.

Wejście w życie projektowanej ustawy może spowodować skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności należałoby zwrócić uwagę na konieczność poniesienia dodatkowych wydatków z budżetu państwa związanych z ewentualnym utworzeniem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Środowiska specjalistycznych jednostek nadzoru i zatrudnieniem specjalistów sprawujących nadzór pedagogiczny oraz zapewniających obsługę finansowo-organizacyjną szkół prowadzonych przez tych ministrów. Ponadto projektowane przekazanie na rzecz Skarbu Państwa przez jednostki samorządu terytorialnego mienia będącego w posiadaniu szkół i placówek przewidzianych do przejęcia przez ww. ministrów, może wiązać się z wystąpieniami jednostek samorządu terytorialnego o zwrot poniesionych nakładów na inwestycje i remonty, co będzie powodować dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa.

Mając na względzie powyższą argumentację Rząd jest przeciwny nowelizacji ustawy w zaproponowanym kształcie. Rząd pragnie jednak

podkreślić, że celowe jest szersze włączenie się właściwych ministrów, którzy do 1998 roku byli organami prowadzącymi szkoły zawodowe, w tym również ministra właściwego do spraw rolnictwa i ministra właściwego do spraw środowiska, w określanie istotnych kierunków zmian w kształceniu zawodowym, a także współfinansowanie przedsięwzięć podejmowanych w zakresie kształcenia uczniów i doskonalenia nauczycieli - specjalistów z określonych dziedzin gospodarki.

Jednocześnie Rząd dostrzega trudności związane z finansowaniem przez ogrody prowadzące realizacji potrzeb w zakresie wyposażenia bazy dydaktycznej placówek, takich jak centra kształcenia praktycznego i ustawicznego i sprawnego ich funkcjonowania. Celowe wydaje się, w ocenie Rządu, stworzenie mechanizmów wspierania działalności placówek kształcenia praktycznego i ustawicznego przez pracodawców, instytucje naukowo-wdrożeniowe i ewentualnie administrację rządową (szczególnie na etapie początkowego tworzenia bazy).

Rząd prezentuje stanowisko, że przedmiotem szczególnej uwagi w trakcie prac nad rządowym projektem zmiany ustawy o systemie oświaty, będzie wzmocnienie udziału właściwych ministrów w zakresie kształcenia zawodowego, działających w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania.

W związku z powyższym Rząd wyraża negatywne stanowisko wobec komisijnego projektu ustawy o zmianie ustaw o systemie oświaty, o działach administracji rządowej, przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną - druk sejmowy nr 331.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 13 maja 2002 r.

Cena 0,39 zł + 22% VAT

