KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2011 r.

Opinia do ustawy o systemie informacji oświatowej
(druk nr 1185)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej jest zastąpienie funkcjonującego systemu, który został wprowadzony przez ustawę z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej. W obowiązującym systemie odnotowywano problemy między innymi z rzetelnością oraz kompletnością zbieranych danych. Ponadto, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu przedmiotowej ustawy, "… rozwiązania dotyczące organizacji i zasad działania SIO zawarte w obowiązującej ustawie, w istotny sposób ograniczają korzystanie z możliwości, jakie stwarzają nowoczesne technologie gromadzenia i przetwarzania danych w systemach teleinformatycznych. W konsekwencji, ograniczone funkcje obecnego SIO powodują, że jest on narzędziem nie tylko nieefektywnym z punktu widzenia realizacji celów, dla jakich został powołany, ale również nie wychodzącym naprzeciw współczesnym potrzebom zarządzania oświatą w sferze finansowej i organizacyjnej.".

W związku z powyższym przedmiotowa ustawa ma na celu stworzenie nowoczesnego, efektywnego instrumentu pozyskiwania danych dotyczących systemu oświaty, warunków i efektów kształcenia. Ponadto wymieniony system ma służyć poprawie zarządzania oświatą oraz prowadzenia polityki oświatowej zarówno na szczeblu centralnym, regionalnym oraz lokalnym, a także poprawie finansowania zadań oświatowych.

W porównaniu z obowiązującą regulacją przedmiotowa ustawa zmienia strukturę, organizację oraz zasady działania systemu informacji oświatowej.

Do zasadniczych zmian należy utworzenie Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych. Rejestr ten pozwoli na gromadzenie, udostępnianie oraz bieżące aktualizowanie informacji

o wszystkich jednostkach organizacyjnych systemu oświaty. Po umieszczeniu w takim rejestrze każda z tych instytucji, dzięki współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym, będzie niezawodnie identyfikowana w systemie informacji oświatowej poprzez numer REGON.

Ponadto przedmiotowa ustawa wprowadza nowy sposób zbierania danych, tzn. przewiduje odejście od formuły gromadzenia danych zbiorczych na rzecz danych jednostkowych. Dane dotyczące uczniów i nauczycieli podzielono na dane identyfikacyjne (imię i nazwisko, numer PESEL) oraz na dane dziedzinowe, które opisują poszczególnych uczniów na kolejnych etapach edukacji, w związku z podejmowaniem wobec nich określonych działań oświatowych przez szkoły, placówki oświatowe lub inne jednostki wykonujące zadania z zakresu oświaty, a także uczelnie. Natomiast dane dziedzinowe nauczyciela w odniesieniu do nauczycieli, wychowawców oraz innych pracowników pedagogicznych dotyczą między innymi wykształcenia, stosunku pracy oraz stopnia awansu zawodowego. Oprócz numeru PESEL ucznia w bazie systemu informacji oświatowej gromadzone będą informacje dotyczące miejsca urodzenia, zamieszkania, korzystania z pomocy materialnej, uzyskaniu lub nieuzyskaniu promocji do następnej klasy, a także rodzaju badań jakie uczeń przeszedł w poradni psychologiczno-pedagogicznej i otrzymanych zaleceniach oraz o wynikach egzaminów.

Zasadniczym celem gromadzenia danych jednostkowych jest osiągnięcie rzetelności gromadzonych danych, a co za tym idzie optymalizacji wydatków ze środków publicznych, które w dużej mierze zależą od liczby uczniów i ich potrzeb edukacyjnych, a także udoskonalenie systemu nadzoru pedagogicznego ze względu na możliwość prowadzenia zaawansowanych analiz. Ponadto indywidualizacja danych o uczniach umożliwi dokumentowanie ich całościowej drogi edukacyjnej.

W świetle przyjętych rozwiązań wszelkie dane wprowadzane do systemu informacji oświatowej są spersonalizowane jedynie na etapie ich gromadzenia. Natomiast dane, które wychodzą z systemu będą anonimizowane.

W związku z gromadzeniem w bazach danych systemu informacji oświatowej danych osobowych uczniów i nauczycieli w przedmiotowej ustawie wprowadzono szereg regulacji, które w zamierzeniu projektodawcy mają prowadzić do szczególnej i efektywnej ochrony ich danych osobowych.

Ponadto w przedmiotowej ustawie wprowadzono zabezpieczenia wiarygodności danych. Służyć temu ma współpraca systemu informacji oświatowej z systemem PESEL w celu potwierdzania prawidłowości danych identyfikacyjnych uczniów i nauczycieli

wprowadzonych do systemu oraz pozyskiwania danych z rejestru PESEL do lokalnych baz danych.

Regulacje ustawowe rozbudowują moduł analityczny i badawczy systemu informacji oświatowej oraz powodują zwiększenie dostępności danych odpersonalizowanych.

Ponadto rozwiązania zawarte w ustawie mają na celu wyeliminowanie obecnych problemów związanych ze sprawozdawczością do celów statystycznych Unii Europejskiej.

Ustawa o systemie informacji oświatowej wprowadza zmiany w ustawie:

- z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.),
- z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 z późn. zm.),
- z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 256 z późn. zm.).

Przedmiotowa ustawa zawiera także szereg przepisów przejściowych, które mają obowiązywać od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 1 marca 2014 r.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 30 kwietnia 2012 r. Natomiast z dniem ogłoszenia ma wejść w życie przepis nakładający na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania obowiązek podjęcia działań organizacyjno-technicznych mających na celu zapewnienie funkcjonowania od dnia 1 sierpnia 2012 r. bazy danych systemu informacji oświatowej w części dotyczącej Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych. Ponadto z dniem 1 sierpnia 2012 r. mają wejść w życie m.in. przepisy wprowadzające zmiany w ustawie o systemie oświaty oraz w ustawie o statystyce publicznej.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona na 90. posiedzeniu Sejmu w dniu 15 kwietnia 2011 r. Projekt ustawy został przedłożony Sejmowi przez Radę Ministrów 18 listopada 2010 r. (druk sejmowy nr 3628). Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 25 listopada 2010 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Następnie projekt był przedmiotem prac Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o systemie informacji oświatowej.

W efekcie tych prac, zawartych w sprawozdaniu sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (druk sejmowy nr 893), między innymi:

- wprowadzono odrębny rozdział dotyczący przepisów przejściowych i końcowych,
- uszczegółowiono rozdział dotyczący przepisów karnych.

Ponadto w wymienionym sprawozdaniu został zawarty wniosek mniejszości, w którym wnioskodawca proponował, aby także ogólnopolskie związki zawodowe zrzeszające nauczycieli, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, a także będące ich organizacjami członkowskimi ogólnopolskie organizacje związkowe zrzeszające nauczycieli mogły pozyskiwać z bazy danych SIO raporty nieodpłatnie.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 13 kwietnia 2011 r. został zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz dziesięć poprawek. W poprawkach nr 5 i 6 wnioskodawcy proponowali między innymi, aby w bazie danych SIO nie były prowadzone dane identyfikacyjne uczniów. Pozostałe poprawki są z nimi powiązane. W związku z powyższym projekt został ponownie skierowany do wyżej wskazanych komisji w celu rozpatrzenia wymienionego wniosku oraz poprawek (dodatkowe sprawozdanie druk sejmowy nr 3893-A).

Podczas trzeciego czytania wniosek o odrzucenie projektu ustawy, wniosek mniejszości oraz zgłoszone poprawki nie uzyskały poparcia Sejmu.

W związku z powyższym ustawa została uchwalona w brzmieniu przedłożenia sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (druk sejmowy nr 3893).

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 4 w ust. 2 wskazano, że dane dotyczące m.in. lokalizacji przestrzennej szkół i placówek oświatowych są udostępniane z określonych baz danych przy wykorzystaniu usług danych przestrzennych geoportalu infrastruktury informacji przestrzennej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. Nr 76, poz. 489), tworzonym i utrzymywanym przez Głównego Geodetę Kraju. Należy zauważyć, że art. 13 ust. 1, do którego następuje odesłanie mówi, że Główny Geodeta Kraju tworzy i utrzymuje geoportal infrastruktury informacji przestrzennej jako centralny punkt dostępu do usług, o których mowa w art. 9 ust. 1, w pełnym zakresie tematycznym i terytorialnym infrastruktury. W art. 4 w ust. 2 przedmiotowej ustawy zastosowano odesłanie do przepisu ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, a jednocześnie powtórzono fragment tego przepisu. W myśl § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej ustawa nie może

powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. W związku z powyższym należy usunąć fragment przepisu, który zawiera niezasadne powtórzenie.

Propozycja poprawki:

- w art. 4 w ust. 2 skreśla się wyrazy ", tworzonym i utrzymywanym przez Głównego Geodetę Kraju";

2. Art. 4 ust. 2. Wyrażenie "lokalizacja" – oznacza umiejscowienie, rozmieszczenie, a także położenie obiektów lub zjawisk względem np. umownego układu odniesienia. W związku z powyższym wydaje się zbędnym precyzowanie w art. 4 ust. 2 oraz w art. 64 ust. 1, że dane dotyczą lokalizacji przestrzennej szkół i placówek oświatowych oraz lokalizacji przestrzennej innych jednostek wykonujących zadania z zakresu oświaty.

Propozycja poprawek:

- w art. 4 w ust. 2 skreśla się dwukrotnie użyty po wyrazie "lokalizacji" wyraz "przestrzennej";

- w art. 64 w ust. 1 skreśla się wyraz "przestrzennej";

3. W art. 7 w ust. 1 w pkt 9 wskazano, że w Rejestrze Szkół i Placówek Oświatowych gromadzone są dane dotyczące **numeru identyfikacyjnego** szkoły, o którym mowa w art. 9c ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Należy zauważyć, że wymieniony przepis ustawy o systemie oświaty, mówi o **indywidualnym numerze identyfikacyjnym**, który okręgowe komisje egzaminacyjne nadają szkołom dla celów przeprowadzania sprawdzianu i określonych egzaminów. Analogiczna sytuacja występuje w art. 33 w ust. 1 w pkt 5, w art. 51 w ust. 1 w pkt 2 oraz w art. 55 w ust. 1 w pkt 2 oraz w art. 122. W związku z powyższym wydaje się zasadnym doprecyzowanie wymienionego przepisu w tym zakresie.

Propozycja poprawek:

- w art. 7 w ust. 1 w pkt 9 i w art. 33 w ust. 1 w pkt 5 przed wyrazem "numer" dodaje się wyraz "indywidualny";

- w art. 55 w ust. 1 w pkt 2 wyrazy "oraz numer" zastępuje się wyrazami "oraz indywidualny numer";

- w art. 122 po wyrazach "informację o" dodaje się wyraz "indywidualnych";

4. W art. 7 w ust. 1 w pkt 28 wskazano, że w Rejestrze Szkół i Placówek Oświatowych gromadzone są dane, o których mowa w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439, z późn. zm.). Dodatkowo doprecyzowano, że

dane te są niezbędne do wpisu szkoły lub placówki oświatowej do rejestru REGON, zmiany cech objętych wpisem oraz skreślenia z rejestru REGON. W myśl § 11 Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. W związku powyższym wydaje się zasadnym wykreślenie fragmentu przepisu, który nie zawiera treści normatywnych.

Propozycja poprawki:

- w art. 7 w ust. 1 w pkt 28 skreśla się wyrazy ", niezbędne do wpisu szkoły lub placówki oświatowej do rejestru REGON, zmiany cech objętych wpisem oraz skreślenia z rejestru REGON";

5. W art. 11 w pkt 2 wskazano, że dane identyfikacyjne ucznia w bazie danych SIO obejmują dane dotyczące statusu ucznia tj. odnośnie do pochodzenia polskiego w rozumieniu przepisów o repatriacji. Zgodnie z § 156 ust. 3 Zasad Techniki Prawodawczej jeżeli odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym jednoznacznie skazuje się przepis lub przepisy prawne do których się odsyła. Podstawowym wymaganiem, które muszą spełniać odesłania jest możliwie największa precyzja. Osiąga się ją wtedy, gdy w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis, do którego się odsyła. W związku z powyższym w tym przypadku proponuje się odesłanie do przepisów ustawy o repatriacji.

Propozycja poprawki:

- w art. 11 w pkt 2 wyrazy "o repatriacji" zastępuje się wyrazami "ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 z późn. zm.);

6. W art. 41 w ust. 1 w pkt 1 wskazano, że określone podmioty przekazują dane dziedzinowe dotyczące wysokości przeciętnego wynagrodzenia przypadającego na 1 etat w odniesieniu do nauczycieli mianowanych lub dyplomowanych zatrudnionych na stanowiskach, na których wymagane są kwalifikacje pedagogiczne. Natomiast zgodnie z art. 8 w pkt 1 w lit. f w bazie danych SIO, w zbiorach danych szkół i placówek oświatowych, są gromadzone dane dziedzinowe dane dotyczące warunków dydaktycznych, materialnych i finansowych prowadzenia szkół i placówek oświatowych, w szczególności dane o wysokości przeciętnego wynagrodzenia nauczyciela przypadającego na 1 etat, **z uwzględnieniem nieperiodycznych składników wynagrodzenia** – w przypadku publicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i przez osoby

fizyczne oraz niepublicznych szkół i placówek oświatowych. W związku z powyższym należy wyjaśnić czy intencją ustawodawcy było wprowadzenie powyższego rozróżnienia. Jeśli nie to należy wprowadzić stosowną poprawkę.

Propozycja poprawki:

- w art. 41 w ust. 1 w pkt 1 po wyrazach "1 etat" dodaje się wyrazy ", z uwzględnieniem nieperiodycznych składników wynagrodzenia,";

7. Art. 72 ust. 1 i 2. W art. 68 w ust. 2 zostały określone podmioty, które udzielają upoważnienia do dostępu do bazy danych Systemu Informacji Oświatowej. Natomiast w art. 72 ust. 1 ustawodawca przewidział regulację, w myśl której kierownik określonego podmiotu może upoważnić pracownika lub pracowników tego podmiotu do dostępu do bazy danych SIO, na czas określony, nie dłuższy jednak niż 5 lat. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z ust. 2 tego artykułu pracownik uzyskuje dostęp do bazy danych SIO na podstawie upoważnienia udzielonego przez podmiot, o którym mowa w art. 68 ust. 2, który udzielił upoważnienia kierownikowi podmiotu obowiązanego. W związku z powyższym pojawia się wątpliwość dotycząca celowości wprowadzania regulacji umożliwiającej kierownikowi danego podmiotu upoważnianie jego pracowników do dostępu do bazy danych SIO. Udzielenie takiego upoważnienia bez upoważnienia udzielonego przez podmiot, o którym mowa w art. 68 ust. 2, nie daje pracownikowi upoważnionemu przez kierownika określonego podmiotu żadnych praw.

8. W art. 99 w ust. 2 wskazano, że rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, powinno uwzględniać zapewnienie bezpieczeństwa danych zgromadzonych i przetwarzanych w bazie danych SIO oraz dróg komunikacji z bazą danych SIO, a także zapewnienie współpracy SIO z innymi rejestrami publicznymi. W związku z powyższym nasuwa się pytanie z jakimi innymi rejestrami publicznymi (czy ze wszystkimi) należy zapewnić współpracę systemu informacji oświatowej.

9. Art. 103 pkt 2 lit. a. Nie wprowadza się zastrzeżeń w ramach tej samej jednostki redakcyjnej. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł obejmujący swym zakresem samodzielną myśl (§ 54 ZTP). Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy (§ 55 ZTP). Podziału takiego dokonuje się również w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi

samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł. W związku z powyższym artykuł stanowi spójną całość i nieprawidłowe jest wprowadzanie zastrzeżeń w jednym z jego ustępów wskazujących na odrębności zawarte w innym ustępie w ramach tego samego artykułu. Analogiczna uwaga odnosi się także do art. 112 w ust. 1 i 124 ust. 1 pkt 3.

Propozycja poprawek:

- w art. 103 w pkt 2 w lit. a skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 2a" ;

- w art. 112 w ust. 1 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 2-5" ;

- w art. 124 w ust. 1 w pkt 4 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust.3 i 4" ;

10. Nowelizacja ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej przewiduje, że złożenie wniosku o wpis do rejestru podmiotów, wniosku o zmianę cech objętych wpisem oraz wniosku o skreślenie z rejestru podmiotów dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną następuje na podstawie przepisów o działalności gospodarczej. Również w tym przypadku należy zastosować wskazane w uwadze nr 5 Zasady techniki prawodawczej. W związku z powyższym proponuje się odesłanie do przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Propozycja poprawki:

- w art. 103 w pkt 2 w lit. c, w ust. 7 w pkt 1 wyrazy "o działalności gospodarczej" zastępuję się wyrazami "ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej;

11. Art. 121 w ust. 1 odsyła do art. 120 ust. 1, który mówi o przekazywaniu danych identyfikacyjnych publicznych i niepublicznych szkół i placówek oświatowych. W związku powyższym wydaje się zasadnym wprowadzenie poprawki mającej na celu usunięcie zbędnych wyrazów.

Propozycja poprawki:

- w art. 121 w ust. 1 skreśla się wyrazy "niezbędne do wpisu szkoły lub placówki oświatowej do rejestru REGON";

12. Poprawka redakcyjna mająca na celu zastąpienie wyrazu "zobowiązany" wyrazem "obowiązany".

Propozycja poprawki:

- w art. 5 w ust. 2 w pkt 3 i 4 i w ust. 4, w art. 30, w art. 32 w ust. 1, w art. 34 w ust. 1, w art. 35 w ust. 1, w art. 36 w ust. 1, 3 i 4, w art. 37 w ust. 1, w art. 39, w art. 41 w ust. 1, w art. 47

w ust. 1, w art. 51 w ust. 2, w art. 67, w art. 68 w ust. 2 w pkt 3 i w ust. 3 w pkt 1, w art. 69 ust. 3 w pkt 1 w lit. a i b, w art. 70 w ust. 3 w pkt 9, w art. 72 w ust. 2 i 3, w art. 91 w ust. 1, w art. 119 w ust. 1 i 2, w art. 120 w ust. 1, w art. 123 w ust. 1w zdaniu wstępnym oraz w ust. 2 w zdaniu wstępnym i w pkt 2, w art. 124 w ust. 1 użyty w różnej formie, liczbie oraz przypadku wyraz "zobowiązany" zastępuje się użytym w odpowiedniej formie, liczbie i przypadku wyrazem "obowiązany";

13. Poprawka o charakterze językowym.

Propozycja poprawki:

- w art. 7 w pkt 15 oraz w art. 64 w ust. 1 w pkt 1 wyraz "którym" zastępuje się wyrazami "dla których".

Danuta Drypa
Główny legislator