

## **Stanowisko Rządu**

### **wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 605).**

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera propozycje zmian legislacyjnych, które mają zastąpić część obecnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539). W uzasadnieniu projektu podkreśla się, że proponowane zmiany wynikają z zamiaru upowszechniania edukacji przedszkolnej w kraju. Obecne wskaźniki w powyższym zakresie są najniższe spośród krajów Unii Europejskiej, natomiast znaczenie wychowania przedszkolnego dla rozwoju dziecka jest powszechnie znane. Edukacja przedszkolna pełni rolę doradczą i wspierającą działania wychowawcze rodziny, często też stanowi jedyne źródło kształtujące rozwój osobowości dziecka w sytuacjach, gdy z różnych powodów – rodzina nie jest w stanie sprostać tym zadaniom.

W uzasadnieniu projektu podkreślono również, że w roku szkolnym 2005/06 wychowaniem przedszkolnym objętych było 818.423 dzieci, natomiast nie korzystało z wychowania przedszkolnego 653.240 dzieci, głównie w wieku 3-5 lat. Najtrudniejsza sytuacja jest w grupie trzylatków, spośród których niecałe 30% uczęszcza do przedszkoli. W grupie pięcioletków wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 51,2%. Najlepiej jest w grupie dzieci sześciolatków (97,6%), co jest wynikiem, jak to napisano w uzasadnieniu, spełniania przez nie obowiązku przedszkolnego.

W projekcie obywatelskim wskazuje się, że jedyną szansą na rozwój wychowania przedszkolnego w Polsce, na jego upowszechnienie i zwiększenie dostępności, jest przejęcie przez budżet państwa kosztów prowadzenia przedszkoli publicznych. Taki postulat wysuwają nie tylko środowiska oświatowe, ale także przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, dla których prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym.

Autorzy projektu uważają, że finansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (w tym wynagrodzeń nauczycieli) przez budżet państwa stworzyłoby realne szanse na odbudowanie sieci przedszkoli w wielu gminach.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgadza się ze stanowiskiem projektodawców, że koniecznością cywilizacyjną jest obniżenie wieku obowiązku szkolnego. Polska jest jednym z nielicznych krajów, gdzie dzieci tak późno rozpoczynają naukę w szkole, a co za tym idzie – później też ją kończą. To stawia absolwentów polskich szkół w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z rówieśnikami z innych państw Unii Europejskiej na europejskim (i światowym) rynku pracy. Badania dotyczące rozwoju dzieci wskazują, że zdecydowana większość sześciolatków jest gotowa do podjęcia nauki szkolnej.

Zbliżona jest także z zamiarami Rządu propozycja autorów obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, aby znieść przepis pozwalający na realizację wybranej części podstawy programowej w innych formach wychowania przedszkolnego.

Zmiany zaproponowane w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są następujące:

1. Zmiany w ustawie z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* dotyczą:

- 1) zobowiązania innych form wychowania przedszkolnego do realizowania pełnej podstawy programowej wychowania przedszkolnego; bez tego – zdaniem autorów projektu - idea wyrównywania szans edukacyjnych staje się fikcją (art. 6 ust. 2);
- 2) objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci w wieku od 3 do 5 lat (art. 14 ust.1);
- 3) zniesienia opłat za świadczenia przedszkoli publicznych – konsekwencja objęcia prowadzenia przedszkoli finansowaniem z części oświatowej subwencji ogólnej z budżetu państwa (zmiana art. 79 będąca konsekwencją zmiany w art. 14 ust. 5);
- 4) wprowadzenia obowiązku zapewnienia przez gminy dowożenia dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, a nie tylko dzieci objętych obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym (art. 14a ust. 3);
- 5) obniżenia wieku rozpoczęcia realizacji obowiązku szkolnego do 6 roku życia (art. 15 ust. 2);
- 6) objęcia finansowaniem w ramach części oświatowej subwencji ogólnej przedszkoli prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 79 ust. 4).

Pozostałe zmiany w ustawie są konsekwencją wymienionych wyżej rozwiązań.

2. Zmiana w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* stanowi konsekwencję zmiany w art. 79 ustawy o systemie oświaty - tj. zagwarantowania w części oświatowej subwencji ogólnej środków finansowych na prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego przedszkoli (art. 28 ust. 5 i 6).

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do istoty samorządu terytorialnego należy zasada samodzielności wykonywania zadań publicznych. Zasada ta została wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten ustanawia jednocześnie gwarancje ochrony tej zasady, poddając samodzielność jednostek samorządu terytorialnego pod ochronę sądową.

Jednym z istotnych elementów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa, tzn. prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej - pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi - w granicach określonych przez ustawy - dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wymaga zapewnienia im dochodów umożliwiających realizację zadań publicznych przypisanych tym jednostkom. Odpowiednie gwarancje w tym zakresie zostały ustanowione w art. 167 Konstytucji RP.

W myśl art. 167 ust. 2 Konstytucji RP dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:

- 1) dochody własne;
- 2) subwencje ogólne;
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

W ramach subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyodrębnia się część oświatową.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala

corocznie ustawa budżetowa (art. 27). Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich gmin, powiatów i województw samorządowych ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych (art. 28 ust. 1).

W myśl art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zadania związane z:

- a) prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych (łącznie z oddziałami przedszkolnymi w szkołach podstawowych) i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach integracyjnych,
- b) dowożeniem:
  - dzieci 6-letnich do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (art. 14a ust. 3 ustawy o systemie oświaty),
  - uczniów spełniających obowiązek szkolny do publicznych szkół podstawowych i gimnazjów (art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty),
  - dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim, a także dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym ze sprzężonymi niepełnosprawnościami, do ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych (art. 14a ust. 4 i art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty),

nie są uwzględniane przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej. Zadania te są finansowane z dochodów własnych gmin, w tym głównie z udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Prowadzenie przedszkoli od 1991 r. jest zadaniem własnym gmin. Wraz z przekazaniem gminom przedszkoli zostały odpowiednio zwiększone dochody gmin. Środki na prowadzenie przedszkoli ogólnodostępnych zostały zapewnione gminom w ich dochodach własnych. Ewentualna zmiana sposobu finansowania przedszkoli musiałaby wiązać się z jednoczesnym zmniejszeniem udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) oraz stosownym zwiększeniem kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Z analizy sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2007 wynika, że w roku ubiegłym jednostki samorządu terytorialnego

poniosły wydatki bieżące związane z prowadzeniem przedszkoli w łącznej wysokości 4.537.098 tys. zł, z tego:

- w rozdz. 80103 „Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych - 521.128 tys. zł,
- w rozdz. 80104 „Przedszkola” - 4.015.970 tys. zł.

W roku 2007 wydatki bieżące przypadające na wychowanka korzystającego z edukacji przedszkolnej wyniosły średnio w kraju 5.239 zł (4.537.098 tys. zł na 865.968 wychowanków). Szacuje się, że w roku 2008 wydatki bieżące przypadające na 1 wychowanka objętego wychowaniem przedszkolnym wyniosą ok. 5.763 zł (5.239 zł x 110%).

Zmiana polegająca na zastąpieniu finansowania zadań w zakresie przedszkoli z najbardziej elastycznego źródła dochodów samorządów terytorialnych, jakimi są dochody własne, finansowaniem z części oświatowej subwencji ogólnej nie jest celowa. Obecnie, zadania związane z prowadzeniem przedszkoli są finansowane z dochodów własnych gromadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego. Zwiększenie środków odprowadzanych do budżetu centralnego i rozdzielanych w postaci subwencji oświatowej nie wydaje się dobrym rozwiązaniem. Zmiana sposobu redystrybucji dochodów budżetowych (zwiększenie subwencji oświatowej kosztem zmniejszenia dochodów własnych) nie przyczyni się do upowszechnienia edukacji przedszkolnej.

W związku z powyższym, kwotę 4,1 mld zł wskazaną w uzasadnieniu do projektu ustawy jako niezbędną dla jego realizacji w roku 2009 (przy założeniu, że wszystkie dzieci w wieku 3 i 4 lat zostaną objęte wychowaniem przedszkolnym) uznać należy za znacząco niedoszacowaną. Jeżeli zaproponowane rozwiązanie polegające na objęciu od 2009 r. przedszkoli ogólnodostępnych finansowaniem w formie subwencji oświatowej miałyby znaleźć uznanie Parlamentu RP to na ten cel należałoby zaplanować kwotę ok. 8,2 mld zł, przy założeniu, że wszystkie dzieci w wieku 3 – 4 lat skorzystałyby z prawa do wychowania przedszkolnego (1.423 tys. uczniów w wieku 3 – 6 lat x 5.763 zł). W kwocie tej nie uwzględniono ewentualnych kosztów przystosowania i wyposażenia pomieszczeń do nauki, opieki świetlicowej.

Niezrozumiała jest, zawarta w projekcie, propozycja uchylenia art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że opłaty za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych – organy prowadzące, z uwzględnieniem art. 6 pkt 1 ustawy. W aktualnym stanie prawnym rady gmin określają wysokość opłat za świadczenia publicznych przedszkoli samorządowych

wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, a także wysokość opłat za wyżywienie dzieci w przedszkolach. Opłaty te są ponoszone przez rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli. Uchylenie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty spowoduje brak podstawy prawnej dla gmin do pobierania od rodziców ww. opłat. Jednocześnie zachodzi uzasadniona obawa czy uchylenie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty będzie wiązało się z obowiązkiem dla budżetu państwa (lub ewentualnie budżetów jednostek samorządu terytorialnego) finansowania kosztów wyżywienia dzieci w przedszkolach czy realizacji zajęć wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego. Szacuje się, że w 2009 r. koszty wyżywienia 1.064 tys. dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym wyniosłyby ok. 2.213.120 tys. zł (1064 tys. dzieci x 5 dni x 4,16 tyg. x 10 m-cy x 10zł).

Ponadto, wprowadzenie do ustawy o systemie oświaty nowego art. 14a ust. 3 - w którym proponuje się nałożenie na gminy obowiązku zapewnienia wychowankom przedszkoli (także tym w wieku poniżej 5 lat) bezpłatnego transportu i opieki lub zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej (jeżeli dowożenie zapewniają rodzice) w przypadku, gdy najkrótsza droga dziecka do przedszkola publicznego przekracza 3 km - spowoduje znaczące skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego (gmin), których wysokość nie została w uzasadnieniu do projektu ustawy oszacowana. Nie wskazano też źródła pokrycia tych skutków finansowych. Szacuje się, że objęcie dowożeniem dzieci w wieku 3-5 lat spowoduje wzrost wydatków bieżących na dowożenie o ok. 30 % w stosunku do stanu z roku 2007, tj. o kwotę ok. 175.038 tys. zł (583.461 tys. zł x 30 %).

Nieuzasadniona jest propozycja wprowadzenia w art. 79 ust. 4 ustawy o systemie oświaty przepisu oznaczającego w praktyce konieczność zagwarantowania środków finansowych na prowadzenie przedszkoli, szkół i placówek publicznych, w tym na wynagrodzenia zatrudnionych tam pracowników, w budżecie państwa wyłącznie w części oświatowej subwencji ogólnej.

W obecnie obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisu, z którego wynikałoby, iż budżet państwa gwarantuje w ramach części oświatowej subwencji ogólnej środki na pokrycie wszystkich wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2 tej ustawy, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w całości dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 30 ust. 8 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.) środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w ust. 3 i 4, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środki na odpis, o którym mowa w art. 53 ust. 1, oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, o których mowa w art. 70a ust. 1, zagwarantowane są przez państwo również w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Z przytoczonych przepisów prawa nie wynika, aby w przypadku finansowania zadań własnych samorządu o charakterze obligatoryjnym na ustawodawcy ciążył obowiązek zapewnienia w ramach subwencji oświatowej środków w pełni pokrywających wydatki. Zasadą jest bowiem wykonywanie zadań własnych w oparciu o dochody jednostki samorządu terytorialnego. Subwencja oświatowa, stanowiąca pomoc państwa, nie jest dotacją, lecz formą uzupełniania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Jednym z głównych zamierzeń Rządu, planowanych na lata 2009 – 2011, jest upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat, w tym zapewnienie wszystkim dzieciom 5-letnim prawa do bezpłatnej edukacji przedszkolnej. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty* (Dz. U. Nr 181, poz. 1292), pozwoliła na tworzenie innych (niż przedszkola i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych) form wychowania przedszkolnego.

Umożliwienie organizowania przez gminy, inne osoby prawne i osoby fizyczne wychowania przedszkolnego w formach innych niż przedszkola i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, koresponduje z ideą optymalnego wykorzystania możliwości rozwojowych małego dziecka w zakresie uczenia się, predestynuje lepsze wykorzystanie potencjału rozwojowego dziecka i stymulację jego zdolności.

Obecnie, edukacja sześciolatków jest finansowana jako zadanie własne gminy, tak jak przedszkola. Po planowanym obniżeniu wieku obowiązku szkolnego dzieci, edukacja sześciolatków w szkole podstawowej będzie finansowana z subwencji oświatowej. Dzięki

takiemu rozwiązaniu gminy, jako organy prowadzące, uzyskają wolne środki, które będą mogły wykorzystać na tworzenie nowych miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku 3-5 lat.

Obecnie, w Ministerstwie Edukacji Narodowej trwają prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty. Zaproponowane w projekcie obywatelskim zmiany legislacyjne stanowią tylko niewielką część zmian przygotowanych przez resort. Projektowane przez Ministerstwo zmiany w ustawie dotyczą wielu obszarów związanych z systemem oświaty, w tym także wychowania przedszkolnego i obniżenia wieku rozpoczynania obowiązków szkolnego.

Przykładowo zmiany proponowane w projekcie obywatelskim dotyczące art. 6 ust. 2, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 1 ustawy *o systemie oświaty* – znajdują się w projekcie rządowym. Zmiana przepisów art. 14 ust. 1a, 3, 3a, oraz art. 14a ust. 2 i 4 – również została przewidziana w projekcie rządowym.

Część zaproponowanych w projekcie obywatelskim zmian w niewielkim zakresie koresponduje ze zmianami przewidzianymi w projekcie rządowym, natomiast inne proponowane rozwiązania są sprzeczne z przyjętym przez Rząd kierunkiem polityki oświatowej Państwa. Celem autorów obywatelskiego projektu jest bowiem przejęcie niektórych zadań gminy przez Państwo. Przyjęcie takich rozwiązań przeczy wdrażanej przez Rząd koncepcji decentralizacji Państwa.

Z kolei proponowana w projekcie obywatelskim zmiana w art. 14a ust. 5 jest sprzeczna z jednym z głównych zamierzeń Rządu w zakresie upowszechniania edukacji przedszkolnej. Projekt obywatelski nie dopuszcza innych form wychowania przedszkolnego, jako miejsca realizacji rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego (wyklucza on dzieci 5-letnie). Celem uchylenia przepisu pozwalającego na realizowanie w ramach innych form wychowania przedszkolnego jedynie wybranej części podstawy programowej, jest właśnie umożliwienie realizowania przez dzieci w punktach przedszkolnych lub zespołach wychowania przedszkolnego rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego.

Rząd proponuje dalej idące zmiany w art. 14 ust.1a, aby w przypadku dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wychowaniem przedszkolnym mogło być objęte dziecko w wieku powyżej 6 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 8 lat. Obowiązek szkolny tych dzieci może być odroczony do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 8 lat. Podstawą proponowanej zmiany jest przekonanie, że należy skrócić okres

obejmowania wychowaniem przedszkolnym dzieci niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego do ukończenia przez dziecko 8 lat życia.

Od 2005 roku w systemie oświaty podejmowane są działania wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka w celu stymulowania jego rozwoju i spowodowania rozpoczęcia nauki w szkole razem z rówieśnikami sprawnymi. Wprowadzenie możliwości wczesnego wspomaganie rozwoju oraz upowszechnianie wychowania przedszkolnego powinno spowodować, że dzieci niepełnosprawne będą objęte działaniami edukacyjnymi i terapeutycznymi od momentu wykrycia niepełnosprawności do rozpoczęcia nauki w szkole. Pozostawienie możliwości uczestniczenia w zajęciach przedszkolnych dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego do ukończenia 10 lat życia powoduje w pewnym stopniu stygmatyzację uczniów niepełnosprawnych, bowiem wystąpi zbyt duża różnica w wyglądzie dziecka 6-letniego i 10-letniego w klasie pierwszej. Może również spowodować trudności w dostosowaniu wyposażenia szkoły lub placówki do potrzeb dzieci.

Rząd wnosi o odrzucenie obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 605).

Przedstawione powyżej argumenty uzasadniają negatywne stanowisko Rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy.