

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw stanowi realizację Programu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów w 2012 r.

Jest również konsekwencją zapowiedzi rządu o konieczności wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, poprzez dotowanie z budżetu państwa.

Celem zmian w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o systemie oświaty”, jest systematyczne zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego zakończone 1 września 2017 r. zapewnieniem wszystkim dzieciom w wieku od 3 do 5 lat miejsca realizacji wychowania przedszkolnego w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego, w których ustawowo zostanie ograniczona wysokość opłat pobieranych od rodziców za korzystanie przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego.

Osiągnięcie tego celu spowoduje, że wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat w niedalekiej przyszłości będzie porównywalny ze wskaźnikami w innych krajach UE.¹

Projektowane zmiany mogą mieć także pozytywny wpływ na zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy, a w dalszej perspektywie mogą korzystnie wpłynąć na poprawę wskaźników demograficznych.

Cel ten będzie osiągnięty dzięki:

- 1) wprowadzeniu dotacji celowej dla gmin na zwiększenie liczby miejsc i poprawę warunków wychowania przedszkolnego, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do bezpłatnego wychowania przedszkolnego w takim samym wymiarze (nie krótszym niż 5 godzin dziennie) w publicznych przedszkolach i publicznych innych formach wychowania przedszkolnego znajdujących się na terenie danej gminy, bez względu na prowadzący je organ;
- 2) ustawowemu ograniczeniu wysokości opłat pobieranych od rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkole oraz publiczną inną formę

¹ Oczekiwana w 2020 roku wartość wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat, określona w dokumencie „Perspektywa uczenia się przez całe życie”, powinna wynosić co najmniej 90%.

wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym ustalony przez radę gminy czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki;

- 3) zapewnieniu możliwości korzystania z przedszkoli niepublicznych, w których opłaty i czas świadczonego bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki będą takie same jak ustalone przez radę gminy dla przedszkoli publicznych (lub korzystniejsze), poprzez umożliwienie otrzymania przez przedszkole niepubliczne dotacji na każde dziecko w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego wychowanka w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, zwanych dalej „niepublicznymi przedszkolami, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty”;
- 4) wprowadzeniu zasady, że wszystkie zajęcia odbywające się w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w publicznych przedszkolach, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych przedszkolach, o których mowa w art. 90 ust. 1b projektowanej ustawy o systemie oświaty, będą prowadzone w ramach opłat ustalonych przez radę gminy.

Równocześnie:

- 1) nałożony zostanie na gminy obowiązek zapewnienia od dnia 1 września 2015 r. każdemu dziecku czteroletniemu, a od dnia 1 września 2017 r. także każdemu dziecku trzyletniemu, miejsca realizacji wychowania przedszkolnego;
- 2) wprowadzony będzie mechanizm zobowiązujący gminę, której mieszkańcem jest dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego w innej gminie, w prowadzonym przez nią publicznym przedszkolu, publicznej innej formie wychowania przedszkolnego lub w przedszkolu niepublicznym, o którym mowa w art. 90 ust. 1b projektowanej ustawy o systemie oświaty, do zwrotu wydatków związanych z korzystaniem przez to dziecko z wychowania przedszkolnego.

Dodatkowo zwiększeniu dostępności wychowania przedszkolnego sprzyjać będzie:

- 1) umożliwienie gminom zapewniania miejsca wychowania przedszkolnego w przedszkolu publicznym, publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez inne organy niż gmina lub niepublicznym przedszkolu, o którym mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty pobierającym od

rodziców opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższe niż w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę;

- 2) umożliwienie gminom organizowania dowozu do publicznego przedszkola, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty również w sytuacji, gdy odległość, jaką musi pokonać dziecko z domu do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub szkoły jest mniejsza niż określona ustawie;
- 3) umożliwienie gminom zwalniania rodziców w całości lub części z opłat za korzystanie przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego.

Dostrzegając ogromne znaczenie wczesnej edukacji dla rozwoju dziecka, wśród priorytetów rządu już kilka lat temu umieszczono upowszechnienie wychowania przedszkolnego. Nie ulega wątpliwości, że tylko zmiany systemowe mogą skutecznie przyczynić się do wyrównania szans edukacyjnych dzieci, poprzez zapewnienie wszystkim dzieciom w wieku 3 i 4 lat miejsc wychowania przedszkolnego (pięciolatki mają już je zapewnione).

Podejmowanie pracy przez młodych rodziców powoduje konieczność maksymalnego umożliwienia ich dzieciom korzystania z edukacji przedszkolnej połączonej z opieką i wychowaniem. Funkcje i zadania jednostek prowadzących wychowanie przedszkolne są ukierunkowane na wychowanie oraz prawidłowy i wszechstronny rozwój dziecka. Proponowane w projekcie zmiany mogą mieć pozytywny wpływ na zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy, a w dalszej perspektywie mogą korzystnie wpłynąć na poprawę wskaźników demograficznych.

Miernikiem określającym stopień realizacji celu opisanego w drugim akapicie uzasadnienia, zgodnie z dyspozycją art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), będzie udział dzieci w wieku 3, 4 i 5 lat w edukacji przedszkolnej wyrażony wskaźnikiem procentowym w stosunku do populacji danego rocznika, według stanu na dzień 30 września 2017 r. Przewiduje się osiągnięcie wskaźnika co najmniej 83% udziału w wychowaniu przedszkolnym dzieci w wieku 3 lat, co najmniej 90% – dzieci w wieku 4 lat i co najmniej 97% – dzieci w wieku 5 lat. Tym samym oczekuje się, że wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat osiągnie poziom co najmniej 90%.

W Europie Zachodniej 80–100% dzieci w wieku 3–5 lat uczęszcza do różnych form wychowania przedszkolnego, np. we Francji i Włoszech – ponad 90%.

W Polsce wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego wzrósł znacząco w ostatnich czterech latach. W roku szkolnym 2012/2013 wychowaniem przedszkolnym jest objętych ogółem 70% dzieci w wieku 3–5 lat. Na wsi odsetek ten wynosił 51%. Dla porównania w roku szkolnym 2006/2007 wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego wynosił 44,6%, a na wsi 21,4%.

Tabela 1. Upowszechnienie wychowania przedszkolnego

Rok szkolny	Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego* (w tys.)			Wskaźnik liczby dzieci uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego do ogólnej liczby dzieci w wieku 3–6 lat w %			Wskaźnik liczby dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego do ogólnej liczby dzieci w wieku 3–5 lat w %		
	Ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś
2005/2006	840,0	590,4	249,6	57,1	72,5	38,0	41,0	58,4	19,1
2006/2007	862,7	610,7	252,0	60,0	75,9	39,7	44,6	63,0	21,4
2007/2008	871,9	622,6	249,3	61,6	77,9	40,4	47,3	65,7	23,1
2008/2009	919,1	652,3	266,8	64,9	80,8	43,9	52,7	70,6	28,5
2009/2010	994,1	693,2	301,0	69,2	83,8	49,4	59,7	75,9	37,5
2010/2011	1059,3	733,1	326,1	69,8	84,8	50,0	64,6	80,4	43,1
2011/2012	1160,5	787,2	373,3	72,9 (75,5)**	86,5 (88,3)**	54,8 (57,9)**	69,2 (72,0)**	84,0 (86,3)**	49,3 (52,1)**
2012/2013	1216,5	824,8	391,7	73,5	86,6	55,8	69,8	83,5	51,0

Dane z Systemu Informacji Oświatowej

* Przez placówki wychowania przedszkolnego należy rozumieć: przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz inne formy wychowania przedszkolnego.

** Dane w nawiasach pochodzą z wyliczeń upowszechnienia wychowania przedszkolnego na podstawie bieżących bilansów ludności (przed spisem powszechnym 2011 r.). Dane główne pochodzą z wyliczeń z uwzględnieniem liczby ludności podanej przez GUS po spisie powszechnym 2011 r.

Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do poszczególnych roczników. W roku szkolnym 2012/2013 52,3% trzylatków, 66,4% czterolatków i 92,1% pięciolatków jest objętych wychowaniem przedszkolnym. Tymczasem w 2007 r. wychowaniem tym było objęte tylko 36,1% trzylatków, 48,1% czterolatków i 57,8% pięciolatków.

Tabela 2. Dzieci wg wieku objęte wychowaniem przedszkolnym w latach 2006–2012 (ogółem)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba dzieci kończących w danym roku 3 lata	348 685	353 771	362 235	372 669	404 481 (386 872)	432 167 (414 706)	433 729
Ile spośród nich we wrześniu było objęte wychowaniem przedszkolnym	115 558	127 567	148 985	170 256	192 588	220 681	226 794
% trzylatków objętych wychowaniem przedszkolnym	33,1%	36,1%	41,1%	45,7%	47,6% (49,8%)**	51,1% (53,2%)**	52,3%
Liczba dzieci kończących w danym roku 4 lata	352 075	348 504	353 607	362 221	384 161 (372 689)	404 475 (386 866)	432 147
Ile spośród nich we wrześniu było objęte wychowaniem przedszkolnym	156 482	167 519	188 263	215 230	238 982	264 928	286 799
% czterolatków objętych wychowaniem przedszkolnym	44,4%	48,1%	53,2%	59,4%	62,2% (64,1%)**	65,5% (68,5%)**	66,4%
Liczba dzieci kończących w danym roku 5 lat	362 119	351 867	348 311	353 515	369 986 (362 139)	384 092 (372 620)	404 455
Ile spośród nich we wrześniu było objęte wychowaniem przedszkolnym	202 348	203 196	223 243	264 465	293 486	359 445	372 562
% pięciolatków objętych wychowaniem przedszkolnym	55,9%	57,7%	64,1%	74,8%	79,3% (81,0%)**	93,6% (96,5%)**	92,1%
Liczba dzieci kończących w danym roku 6 lat	375 994	361 873	351 653	348 169	358 261 (353 438)	369 872 (362 025)	384 072
Liczba dzieci sześciolatków objętych wychowaniem przedszkolnym	366 193	343 430	332 377	317 423	306 402	281 762	298 109
Liczba dzieci sześciolatków uczęszczających do szkół podstawowych	2 771	2 979	3 433	14 812	33 190	70 361	65 769
Liczba dzieci spełniających obowiązek przedszkolny lub szkolny w inny sposób*				4 142	4 618	7 632	6 000
% sześciolatków w systemie oświaty	98,1%	95,7%	95,5%	96,6%	96,1% (97,4%)**	97,3% (99,4%)**	96,3%

Dane o liczbie dzieci wg wieku i liczbie wychowanków przedszkoli wg wieku dla lat 1998–2010 na podstawie danych GUS („Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 XII”, „Oświata i wychowanie w roku szkolnym...”). Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na podstawie danych SIO, wg stanu na dzień 30.09.2011 r. v. 5 – dane wstępne.

* Poza przedszkolem lub szkołą na podstawie decyzji dyrektora, poprzez udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, w placówkach przy polskich przedstawicielstwach i ambasadach za granicą, w placówkach w Polsce przy obcym przedstawicielstwie i ambasadzie, w szkołach i przedszkolach w innym kraju.

** Dane w nawiasach pochodzą z wyliczeń upowszechnienia wychowania przedszkolnego na podstawie bieżących bilansów ludności (przed spisem powszechnym 2011 r.). Dane główne pochodzą z wyliczeń z uwzględnieniem liczby ludności podanej przez GUS po spisie powszechnym 2011 r.

W liczbach bezwzględnych dynamika wzrostu liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym przedstawia się w sposób następujący: w roku szkolnym 2006/2007 wychowaniem przedszkolnym było objętych 862,7 tys. dzieci, natomiast w roku

szkolnym 2007/2008 – 871,9 tys. dzieci (przyrost o 9,2 tys. dzieci), a w roku szkolnym 2008/2009 – 919,1 tys. dzieci (przyrost o 47,2 tys. dzieci). W kolejnym roku szkolnym 2009/2010 liczba ta wzrosła do 994,1 tys. dzieci (przyrost o 75 tys. dzieci). W roku szkolnym 2010/2011 liczba ta osiągnęła wielkość 1 059,3 tys. (przyrost o kolejne 65,2 tys. dzieci). W roku szkolnym 2011/2012 liczba ta wynosiła 1 160,5 tys. dzieci, co oznacza kolejny przyrost o blisko 101 tys. dzieci.

Z danych Systemu Informacji Oświatowej wynika, że od roku 2008 powstało 1 511 publicznych i niepublicznych punktów przedszkolnych oraz zespołów wychowania przedszkolnego (w tym na wsi 983). W 2010 r. placówek tych było ogółem 1 234 (w tym na wsi 877). W 2009 r. było to odpowiednio 819 i 650. Największy przyrost można odnotować w przypadku punktów przedszkolnych – ich liczba wzrosła do 1 405. Od 2008 r. liczba przedszkoli (publicznych i niepublicznych) zwiększyła się o 1 313. W roku szkolnym 2011/2012 ich liczba wynosiła 9 351 (w tym na wsi 3 058). W 2010 r. było ich 8 808, w tym na wsi 2 901 (w 2009 r. odpowiednio – 8 441 i 2 832). W tym samym czasie zwiększyła się o 3 001 liczba oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, obecnie jest ich 14 162 (w tym na wsi 9 375). W 2010 r. było ich 12 560 (w tym na wsi 8 576), w 2009 r. – 11 931 (na wsi 8 215).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej, a taką potrzebą jest m.in. organizacja wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3–6 lat. Przekazując gminom z dniem 1 stycznia 1992 r. zadanie zakładania i prowadzenia m.in. publicznych przedszkoli, ustawodawca określił jednocześnie, że jest to obowiązkowe zadanie własne gmin (art. 105 ustawy o systemie oświaty).

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. 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).

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.), 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).

Edukacja dzieci sześciolletnich objętych wychowaniem przedszkolnym jest finansowana z dochodów własnych gmin, tak jak inne zadania w zakresie wychowania przedszkolnego. Natomiast jeśli dziecko sześciolletnie jest objęte obowiązkiem szkolnym, gmina z tego tytułu otrzymuje środki z części oświatowej subwencji ogólnej. Dane statystyczne gromadzone w Systemie Informacji Oświatowej wskazują, że w 2009 r. naukę w szkole podstawowej rozpoczęło 14 812 dzieci 6-letnich, w 2010 r. – 33 190, a w 2011 r. – 70 361. W 2012 r. liczba ta nieznacznie zmniejszyła się, w związku z odroczeniem do 1 września 2014 r. obowiązku szkolnego dla sześciolatków. W ślad za tym, w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, do gmin przekazywane były środki na edukację sześciolletnich uczniów.

W 2009 r. gminy otrzymały 30,9 mln zł, z czego około 13,0 mln zł gminy wiejskie, 2,6 mln zł gminy miejskie, 7,6 mln zł gminy wiejsko-miejskie oraz 7,7 mln zł miasta na prawach powiatu. W 2010 r. z tego tytułu gminy otrzymały 141,0 mln zł, z czego około 58,3 mln zł gminy wiejskie, 12,4 mln zł gminy miejskie, 34,4 mln zł gminy wiejsko-miejskie oraz 35,9 mln zł miasta na prawach powiatu.

W 2011 r. na edukację sześciolletnich uczniów gminy otrzymały 256,6 mln zł, z czego: 88,8 mln zł gminy wiejskie, 30,4 mln zł gminy miejskie, 53,5 mln zł gminy wiejsko-miejskie oraz 84,2 mln zł miasta na prawach powiatu.

Natomiast w 2012 r. w ramach części oświatowej subwencji ogólnej na edukację sześciolletnich uczniów gminy otrzymały 1 019,8 mln zł, z czego: 376,1 mln zł gminy wiejskie, 133,9 mln zł gminy miejskie, 236,5 mln zł gminy wiejsko-miejskie oraz 273,3 mln zł miasta na prawach powiatu.

Po obniżeniu wieku rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego, edukacja sześciolatków podejmujących naukę w klasie I szkoły podstawowej będzie finansowana nie tylko z dochodów własnych, ale również z części oświatowej subwencji ogólnej. Dzięki takiemu rozwiązaniu gminy, jako organy prowadzące, uzyskają wolne środki,

które będą mogły wykorzystać na tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku przedszkolnym. Można zatem stwierdzić, że wraz z obniżeniem wieku rozpoczęcia spełniania obowiązku szkolnego do 6 lat, zmniejszy się zakres realizowanego przez gminy zadania dotyczącego prowadzenia placówek wychowania przedszkolnego. Należy jednak podkreślić, że w ślad za tym nie zostaną zmniejszone dotychczasowe udziały samorządów we wpływach z podatków CIT i PIT. Ponadto przywiduje się także wprowadzenie innych zmian w ustawie o systemie oświaty:

- 1) umożliwienie prowadzenia wczesnego wspomagania rozwoju dziecka w innych formach wychowania przedszkolnego,
- 2) uchylenie kompetencji rady szkoły lub placówki do przedstawiania wniosków w sprawie rocznego planu finansowego środków specjalnych szkoły lub placówki,
- 3) dookreślenie, że prowadzenie innej formy wychowania przedszkolnego nie może się odbywać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.),
- 4) doprecyzowanie, jakiego rodzaju wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa będą mogły uzyskiwać w ramach programów rządowych podmioty prowadzące publiczne i niepubliczne przedszkola i szkoły.

Projekt ustawy dotyczy również wprowadzenia zmiany w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.), polegającej na rozszerzeniu katalogu osób uznawanych za prowadzące pozarolniczą działalność, zawartego w art. 8 ust. 6 tej ustawy, o osoby prowadzące publiczne szkoły i placówki oraz ich zespoły i osoby prowadzące publiczne i niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego.

W ustawie z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458, z późn. zm.) projektowana zmiana dotyczy wyłączenia możliwości rozpoczęcia przez dziecko pięcioletnie realizacji obowiązku szkolnego w roku szkolnym 2014/2015.

Zmiany w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 139, poz. 814, z późn. zm.) mają charakter dostosowujący. W związku z rozwiązaniem zaproponowanym w projekcie, skutkującym likwidacją oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych, z przepisów ustawy

o systemie informacji oświatowej wykreśla się wyrazy „oddział przedszkolny zorganizowany w szkole podstawowej” w odpowiedniej liczbie i przypadku.

Charakterystyka rozwiązań szczegółowych

1. Wprowadzenie dofinansowania z budżetu państwa zadań gmin w zakresie wychowania przedszkolnego

Środki na prowadzenie przedszkoli, przejętych przez gminy z dniem 1 stycznia 1992 r., jako obowiązkowe zadanie własne, zgodnie z art. 105 ustawy o systemie oświaty, zostały uwzględnione w dochodach gmin. Kolejne regulacje ustawowe dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego (ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991–1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) co do zasady wyznaczają kategorie dochodów własnych gmin oraz wymiar udziału procentowego w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT i CIT), które są źródłem finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego (w tym zadań oświatowych).

Dotychczasowy system finansowania nie zapewnia szybkiego zwiększenia stopnia upowszechnienia wychowania przedszkolnego i dlatego konieczne jest wprowadzenie nowego rozwiązania w postaci dotacji celowej dla gmin na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, które spowoduje zdecydowany postęp w tym obszarze.

W projekcie proponuje się udzielanie gminom od dnia 1 września 2013 r. dotacji celowej na dofinansowanie zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego.

Dotacja celowa przekazana gminom zapewni środki finansowe na:

- 1) rozwój wychowania przedszkolnego, w tym na zwiększenie liczby miejsc i poprawę warunków wychowania przedszkolnego, co jest niezbędne w związku z przyznaniem od dnia 1 września 2015 r. dzieciom czteroletnim, a od dnia 1 września 2017 r. także dzieciom trzyletnim, prawa do wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu, publicznej innej formie wychowania

przedszkolnego lub niepublicznym przedszkolu, o którym mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty;

- 2) rekompensatę utraconych dochodów w związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłaty za każdą godzinę przekraczającą ustalony przez radę gminy czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki (nie krótszy niż 5 godzin dziennie), ponoszonej przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym;
- 3) rekompensatę dodatkowych wydatków związanych ze zwiększeniem wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych do 100% wydatków bieżących przewidzianych na dziecko w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, w związku ze zobowiązaniem się przez te przedszkola niepubliczne między innymi do pobierania od rodziców opłat ograniczonych ustawowo, tak jak w przedszkolach publicznych, z zastrzeżeniem że w uzasadnionych przypadkach wysokość dotacji może być wyższa niż określona w art. 90 ust. 1b.

Wysokość dotacji celowej na dany rok będzie obliczana jako iloczyn kwoty rocznej i liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze danej gminy, ustalanej na podstawie danych z bazy systemu informacji oświatowej (SIO) według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

W związku z edukacją szkolną dzieci sześciolletnich gminy otrzymały w 2012 r. 1 020 mln zł, w tym 615 mln zł w wyniku zastosowanego w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2012 – zwiększenia o 4,7% liczby uczniów szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz liczby uczniów ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia, ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej dla bazowego roku szkolnego (2011/2012). Zwiększenie to związane było z planowanym wzrostem liczby uczniów w szkołach podstawowych o dzieci sześciolletnie, które od dnia 1 września 2012 r. miały być objęte obowiązkiem szkolnym. Pomimo przesunięcia terminu wprowadzenia tego obowiązku, kwoty tej części subwencji nie zmniejszono, ponieważ nie było wiadomo, jaka liczba dzieci sześciolletnich rozpocznie realizację obowiązku szkolnego od 1 września 2012 r.

Na rok 2013 zostały zwiększone środki dla gmin, tak aby objąć częścią oświatową subwencji ogólnej 2/3 populacji dzieci 6-letnich od września 2013 r.

Zakłada się, że własne środki finansowe gmin, „uwolnione” wskutek przejścia przez budżet państwa finansowania nauki 6-latków, w połączeniu z dotacją na zadania przedszkolne, stanowią zabezpieczenie pokrycia skutków finansowych regulacji

wynikających z projektowanych rozwiązań. Wyraźny efekt rozpoczęcia obowiązkowej edukacji przez dzieci 6-letnie dotyczyć będzie dużych miast, gdzie odchodzący z przedszkoli rocznik 6-latków najprawdopodobniej nie będzie w pełni zastąpiony rocznikami dzieci 3- i 4-letnich z powodu już teraz wysokiego odsetka tych dzieci uczęszczających do przedszkoli.

Roczna kwota dotacji z budżetu państwa przypadając będzie na każde dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego na obszarze gminy, bez względu na czas jego przebywania w przedszkolu. Oznacza to, że gmina otrzyma dotację również na dzieci, które korzystają tylko z ustalonego przez radę gminy bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki (nie krótszego niż 5 godzin dziennie).

Przeprowadzone analizy i symulacje pozwalają na stwierdzenie, że kwota ta w pełni pokryje koszty związane z ustawowym obniżeniem opłat ponoszonych przez rodziców, pozwoli także na przeznaczenie części środków na rozwój wychowania przedszkolnego. Procentowy udział środków przeznaczonych na sfinansowanie skutków ustawowego ograniczenia opłat ponoszonych przez rodziców będzie zależał od lokalnych czynników występujących w danej gminie.

W gminach, w których duży odsetek dzieci przebywa w przedszkolu ponad czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, a wysokość opłat przekracza średnią krajową, dotacja zostanie przeznaczona przede wszystkim na pokrycie kosztów związanych z obniżeniem opłaty za godzinę pobytu dziecka w przedszkolu ponad bezpłatny czas nauczania, wychowania i opieki oraz kosztów zwiększonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych spełniających warunki określone w art. 90 ust. 1b, 1c i 1f ustawy o systemie oświaty.

W gminach, w których ta opłata jest niższa od średniej krajowej (są to przede wszystkim gminy wiejskie i o niskim dochodzie na mieszkańca), oraz w gminach, w których dzieci korzystają w dużej mierze tylko z bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, dotacja w większości będzie mogła być przeznaczona na tworzenie nowych miejsc w przedszkolach publicznych lub niepublicznych spełniających warunki określone w art. 90 ust. 1b, 1c i 1f ustawy o systemie oświaty, a także na wydłużenie czasu pobytu dziecka w przedszkolu.

Opłatę nie większą niż 1 zł pobiera 15% gmin, w tym 21% gmin wiejskich. Opłatę nie większą niż 2 zł pobiera 72% gmin, w tym 82% gmin wiejskich. Opłatę powyżej 3 zł pobiera 3% gmin, w tym 2% gmin wiejskich. W gminach, które pobierają opłaty nie

większe niż 1 zł, cała dotacja mogłaby być przeznaczona na rozwój wychowania przedszkolnego, w tym na tworzenie nowych miejsc w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego.

Powyższe informacje dotyczą gmin, które pobierają opłaty od rodziców.

Dotację celową na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego gmina będzie mogła wykorzystać wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących związanych z realizacją tych zadań.

Należy podkreślić, że przy wyliczaniu rocznych kwot dotacji na jedno dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego przyjęto założenie, że dziecko średnio w przedszkolu przebywa 8,5 godziny dziennie przez 21 dni w miesiącu, przez 10 miesięcy w roku. Przyjęte założenie uwzględnia bardzo duży margines bezpieczeństwa i w zasadzie nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości, ponieważ dzieci korzystają z wychowania przedszkolnego w tym wymiarze jedynie w sporadycznych przypadkach, ze względu na zdarzenia losowe (np. choroby), urlopy rodziców, wyjazdy itp. Ponadto w roku szkolnym 2012/2013 przeciętnie w skali kraju 38% dzieci korzysta z wychowania przedszkolnego w przedszkolach gminnych w wymiarze nieprzekraczającym 5 godzin. Jak z powyższego wynika, przyjęte założenie zostało zaprojektowane w ten sposób, by gmina mogła realizować swoje zadania w ramach posiadanego budżetu.

Dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa wydają się najlepszą formą wsparcia gmin w realizacji ich zadania własnego, jakim jest organizowanie wychowania przedszkolnego. Ten sposób przepływu środków budżetowych będzie wspomagać realizację konkretnego celu, jakim jest zwiększenie dostępu dzieci do edukacji przedszkolnej, przy zachowaniu warunków wykorzystania tych środków przez gminy.

Funkcją dotacji będzie dofinansowanie opieki przedszkolnej, przy zachowaniu przez odbiorcę dotacji warunków dotyczących świadczenia usług, w tym liczby dzieci nimi objętych.

Zaproponowane rozwiązania zawierają upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu i terminów ustalania informacji o liczbie dzieci, na podstawie której będzie obliczana wysokość dotacji (z możliwością wykorzystania środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych) oraz trybu udzielania i sposobu rozliczania tej dotacji. Sposób rozliczania dotacji będzie również uwzględniał konieczność zwrotu jej

części w przypadku zmniejszenia się liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w roku, którego dotyczy dotacja, w stosunku do liczby dzieci, na które dotacja została naliczona. Określony także zostanie wzór formularza rocznego rozliczenia wykorzystania dotacji. Rozporządzenie będzie skonstruowane w taki sposób, aby zapewnić jawność i przejrzystość gospodarowania środkami budżetu państwa (art. 14d ust. 9). W okresie przejściowym, tj. w 2013 i 2014 r., powyższa dotacja będzie rozliczana zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 14d ust. 9 ustawy o systemie oświaty, z tym że przy rozliczaniu dotacji zostanie uwzględniona konieczność zwrotu części dotacji w przypadku zmniejszenia się liczby dzieci w wieku 2,5–5 lat, objętych wychowaniem przedszkolnym w roku, którego dotyczy dotacja, w stosunku do liczby dzieci, na które dotacja została naliczona (art. 12 ust. 5 projektu). Jednocześnie zostanie określony w rozporządzeniu osobny wzór dotyczący rozliczenia wykorzystania dotacji.

W projekcie ustawy (art. 16 ust. 1) ustalono maksymalne limity wydatków z budżetu państwa (do roku 2022) przeznaczonych na dotację celową na dofinansowanie zadań gmin w zakresie wychowania przedszkolnego. Maksymalne limity ww. wydatków zostały wyliczone jako iloczyn kwoty bazowej na dany rok i prognozowanej liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego. Zaproponowano również w art. 16 ust. 3 projektu ustawy mechanizm korygujący wysokość wydatków budżetu państwa wynikających z projektowanej ustawy w przypadku zagrożenia przekroczenia maksymalnego limitu wydatków na dany rok budżetowy. Polegałby on na przyjęciu do kalkulacji wysokości środków budżetu państwa przeznaczonych na dotację celową, skorygowanej (niższej) kwoty bazowej. Skorygowana kwota bazowa byłaby wyliczana jako iloraz kwoty limitu na dany rok budżetowy oraz liczby dzieci przyjętej do obliczenia wysokości dotacji.

Limity wydatków określone w projekcie ustawy zostały wyznaczone z uwzględnieniem założenia, że odsetek dzieci przebywających w przedszkolach znacznie przekroczy 90% populacji. Ryzyko przekroczenia limitów należy uznać jako znikome, gdyż może wynikać jedynie z nadzwyczajnej sytuacji demograficznej kraju, tj. nagłego zwiększenia się liczby urodzonych dzieci. Zwiększenie się populacji dzieci 3–5-letnich ponad prognozy Głównego Urzędu Statystycznego będzie poprzedzone znajomością tego faktu kilka lat wcześniej.

W ocenie skutków regulacji wykazano, że dotacja przekazana gminom w większej części będzie stanowiła dodatkowe dochody ich budżetów. Oznacza to, że ryzyko zmniejszenia dochodów samorządów po ewentualnym zastosowaniu mechanizmów korygujących, tj. zmniejszeniu kwoty dotacji na dziecko do poziomu, w którym można uznać, iż nie zabezpiecza należycie nałożonych na gminy zadań, należy ocenić jako skrajnie niskie. Zaistnienie takiego zjawiska, tj. znaczącego zwiększenia się liczby urodzonych dzieci, oznaczałoby dla kraju konieczność wprowadzenia zasadniczych zmian w wielu politykach, nie tylko oświatowej.

Zgodnie z brzmieniem projektowanego art. 14d ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty, podziału środków przeznaczonych na dotację pomiędzy poszczególne gminy dokonywać będzie minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, uwzględniając kwotę roczną dotacji oraz liczbę dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego ustalonego na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji w danej gminie.

Na podstawie podziału dokonanego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, wojewodowie będą udzielali dotacji gminom w 12 częściach do 15. dnia każdego miesiąca, z wyjątkiem pierwszej części, którą przekazuje się niezwłocznie po zwiększeniu wydatków w części budżetu państwa będącej w dyspozycji wojewody, z wyrównaniem za okres od początku roku budżetowego (art. 14d ust. 7 ustawy o systemie oświaty).

Zmiany dotyczące obniżenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego będą wprowadzone od dnia 1 września 2013 r. – i dotyczyć będą wszystkich godzin zajęć przekraczających czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki.

Szczegółowe zapisy dotyczące wysokości rocznej kwoty dotacji przewidzianej na lata 2013–2021 zostały zawarte w art. 11 projektu (przepis przejściowy). W kolejnych latach wysokość tej kwoty uwzględniać będzie prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem określony w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy (art. 14d ust. 5 ustawy o systemie oświaty).

Wysokość dotacji celowej na dany rok będzie obliczana jako iloczyn kwoty rocznej przypadającej na jedno dziecko objęte wychowaniem przedszkolnym i liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym według następującego schematu:

- w 2013 r. kwota roczna będzie wynosiła 414 zł na dziecko (gdyż ograniczenie opłat będzie dotyczyło jednej trzeciej roku, tj. od dnia 1 września 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.),
- w 2014 r. kwota roczna będzie wynosiła 1 242 zł na dziecko. W kolejnych latach odpowiednia kwota dotacji na dziecko określona została z uwzględnieniem przewidywanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

Tabela 3. Wydatki budżetu państwa w latach 2013–2022

Rok	Dotacja na ucznia objętego wychowaniem przedszkolnym bez względu na wiek (w zł)	Liczba uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym bez względu na wiek, wzięta do kalkulacji wysokości dotacji	Limit wydatków budżetu państwa (w mln zł)
2013	414	1 216 467	504
2014	1 242	1 261 402	1 567
2015	1 273	1 297 261	1 652
2016	1 305	1 312 397	1 713
2017	1 338	1 290 077	1 726
2018	1 370	1 290 437	1 768
2019	1 403	1 303 182	1 828
2020	1 437	1 288 814	1 852
2021	1 471	1 270 050	1 868
2022	1 506	1 247 766	1 879

2. Zmiany dotyczące opłat za zajęcia przekraczające ustalony przez radę gminy czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki

Celem regulacji proponowanej w art. 14 ust. 5a–5e ustawy o systemie oświaty jest zmniejszenie wysokości opłat ponoszonych przez rodziców z tytułu korzystania przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i publicznych innych formach wychowania przedszkolnego oraz przedszkolach niepublicznych, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, dzięki wprowadzeniu ustawowego ograniczenia wysokości opłaty za każdą godzinę przekraczającą ustalony przez organ prowadzący czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki (nie krótszy niż 5 godzin dziennie).

Rada gminy określi wysokość opłat za nauczanie, wychowanie i opiekę, prowadzone w czasie przekraczającym ustalony czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki,

zarówno w publicznych przedszkolach, jak i innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę. Wysokość opłat określona przez radę gminy zgodnie z projektowanym art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty będzie miała zastosowanie również w przypadku publicznych przedszkoli i publicznych innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i osoby fizyczne oraz niepublicznych przedszkoli, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, niemniej organy prowadzące te przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego będą miały także prawo do ustalania niższych opłat niż określone w uchwale rady gminy (dodawane art. 14 ust. 5f i art. 90 ust. 1b pkt 2 ustawy o systemie oświaty).

Projektuje się, że od 1 września 2013 r. opłata ta nie będzie przekraczała 1 zł za godzinę zajęć ponad ustalony przez organ prowadzący bezpłatny czas nauczania, wychowania i opieki. W kolejnych latach kwota ta będzie podlegała waloryzacji. W przypadku waloryzacji dokonywanej po raz pierwszy będzie polegała ona na pomnożeniu kwoty opłaty, o której mowa w art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty, wskaźnikiem waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. Kolejne waloryzacje wysokości opłaty będą polegać na pomnożeniu kwoty opłaty z roku, w którym dokonywana była ostatnia waloryzacja, wskaźnikiem waloryzacji i zaokrągleniu w dół do pełnych groszy. Waloryzacja będzie dokonywana od dnia 1 września roku kalendarzowego, w którym ogłoszono wysokość ustalonego (zgodnie z art. 14 ust. 5c lub ust. 5d ustawy o systemie oświaty) wskaźnika waloryzacji (dodawany art. 14 ust. 5b ustawy o systemie oświaty).

Zgodnie z wymienionym art. 14 ust. 5c lub ust. 5d ustawy o systemie oświaty, jeżeli średnioroczny wskaźnik cen, towarów i usług konsumpcyjnych ogółem określany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 94 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.), za rok kalendarzowy, w którym była przeprowadzona ostatnia waloryzacja, a w przypadku waloryzacji dokonywanej po raz pierwszy – za rok 2013, wyniesie co najmniej 110, to wartość tego wskaźnika podzielona przez 100 przyjmuje się jako wskaźnik waloryzacji.

Natomiast jeżeli powyższy warunek nie zostanie spełniony, to wskaźnik waloryzacji ustala się jako iloczyn podzielonych przez 100 wartości średniorocznych wskaźników

cen, towarów i usług konsumpcyjnych ogółem określanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 94 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wynoszący co najmniej 1,1 w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona ostatnia waloryzacja, do roku poprzedzającego termin waloryzacji, a w przypadku waloryzacji dokonywanej po raz pierwszy, w okresie od roku 2013 do roku poprzedzającego termin waloryzacji.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania będzie ogłaszał w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie do końca marca roku, w którym dokonywana będzie powyższa waloryzacja, wysokość wskaźnika waloryzacji oraz maksymalną wysokość kwoty opłaty, o której mowa w ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, po waloryzacji (art. 14 ust. 5e ustawy o systemie oświaty).

Rozwiązanie przewidziane w art. 14 ust. 5a–5f ustawy o systemie oświaty spowoduje, że opłaty, jakie ponosić będą rodzice z tytułu korzystania przez ich dziecko z wychowania przedszkolnego w danej gminie, w publicznych przedszkolach, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego nieprowadzonych przez gminę oraz niepublicznych przedszkolach, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, nie będą wyższe niż w publicznych przedszkolach i publicznych innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę.

W dodawanym w art. 14 ust. 8 ustawy o systemie oświaty jednoznacznie wskazuje się, że wszystkie zajęcia w przedszkolach publicznych oraz niepublicznych, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki – od dnia 1 września 2013 r. – będą prowadzone w ramach opłat ustalonych przez radę gminy. Takie rozwiązanie ma przeciwdziałać spotykanemu niekiedy zjawisku podwójnego finansowania przez rodziców tej samej godziny zajęć, poprzez pobieranie, oprócz opłaty ustalonej przez radę gminy, także dodatkowych opłat za zajęcia. Ponadto umożliwi ono lepsze wykorzystanie kwalifikacji posiadanych przez nauczycieli przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego. Proponowane rozwiązanie również przyczyni się do zmniejszenia kosztów, jakie ponoszą rodzice w związku z korzystaniem przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego.

Jednocześnie w art. 6 ustawy o systemie oświaty proponuje się dodanie nowego ust. 2a, zgodnie z którym w przypadku publicznych przedszkoli i publicznych innych form

wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego i osoby fizyczne czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez osobę prowadzącą, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy, nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy, przez radę gminy dla publicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę. Takie rozwiązanie wprowadzone zostało w celu ujednoczenia minimalnego czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oferowanego w publicznych przedszkolach i publicznych innych formach wychowania przedszkolnego niezależnie od tego, kto jest organem prowadzącym.

3. Uporządkowanie organizacji wychowania przedszkolnego. Umożliwienie łączenia przedszkoli w zespoły. Przekształcanie innej formy wychowania przedszkolnego w przedszkole z pominięciem procedury likwidacji

W celu ujednoczenia organizacji pracy oddziałów funkcjonujących w przedszkolu oraz oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej proponuje się przekształcenie tych ostatnich w przedszkola działające w zespołach ze szkołami podstawowymi, z zastosowaniem uproszczonej procedury przekształcenia.

Obecnie czas pracy oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej bardzo często jest podporządkowany organizacji pracy szkoły. W wielu przypadkach oddział przedszkolny w szkole podstawowej traktowany jest podobnie jak oddział szkolny, co oznacza brak jego funkcjonowania w okresie ferii, wakacji i w innych dniach, w których zajęcia szkolne nie są prowadzone. Wielu rodziców skarżyło się, że usytuowanie oddziałów przedszkolnych w szkole i w konsekwencji traktowanie tych oddziałów jako jednostek organizacyjnych szkoły podstawowej pozbawia ich możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie, gdy szkoła nie prowadzi zajęć dydaktyczno-wychowawczych. Tymczasem przedszkola są placówkami nieferyjnymi i powinny działać w okresie całego roku szkolnego, z wyjątkiem okresów przerw ustalonych przez organ prowadzący.

Taka sytuacja mogła powodować uprzywilejowaną sytuację dzieci w oddziałach przedszkolnych w przedszkolu.

Jednocześnie zniesienie instytucji oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej spowoduje uproszczenie struktury jednostek prowadzących wychowanie przedszkolne

oraz powstanie czytelnej sytuacji w zakresie statusu nauczycieli prowadzących w nich zajęcia, w szczególności ich czasu pracy oraz wymiaru urlopu.

Zgodnie z art. 5 projektu, oddziały przedszkolne działające w szkołach podstawowych w dniu wejścia w życie ustawy z mocy prawa staną się z dniem 1 września 2016 r. przedszkolami. Z tym samym dniem powstałe w ten sposób przedszkola z mocy prawa zostaną połączone w zespoły ze szkołami podstawowymi, w których działały dotychczas oddziały przedszkolne. Stanowisko dyrektora takiego zespołu obejmie dotychczasowy dyrektor szkoły podstawowej (który będzie dyrektorem zespołu do końca okresu, na jaki zostało mu powierzone stanowisko dyrektora szkoły podstawowej), natomiast nauczyciele dotychczas zatrudnieni w szkole podstawowej staną się nauczycielami zatrudnionymi w zespole, a zatem nie będzie potrzeby nawiązywania nowych stosunków pracy z pracownikami.

W pozostałym zakresie do omawianych zespołów będą miały zastosowanie przepisy art. 62 ustawy o systemie oświaty.

W związku z powyższym w art. 14 ust. 1, art. 14a ust. 1, 1a, 2–4, art. 14b ust. 1 pkt 1 i 4, ust. 3, art. 16 ust. 8, art. 20 ust. 2 pkt 1, art. 71b ust. 5d ustawy o systemie oświaty wprowadzono zmiany redakcyjne polegające na usunięciu wyrazów „oddział przedszkolny w szkole podstawowej”.

W art. 14 ustawy o systemie oświaty proponuje się również dookreślenie wieku dziecka, które objęte jest wychowaniem przedszkolnym, tj. wskazanie, iż dotyczy ono dziecka od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy trzy lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy sześć lat. Proponowana zmiana pozwoli uniknąć niejasności pojawiających się w przypadku dzieci, które podczas rekrutacji do przedszkola nie mają ukończonych trzech lat (ukończą je np. w listopadzie).

Równocześnie w art. 20 ust. 2 pkt 1 tej ustawy proponuje się, aby nieusprawiedliwiona nieobecność dzieci spełniających obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego była określana jako nieusprawiedliwiona nieobecność w okresie jednego miesiąca na co najmniej 50% dni zajęć w przedszkolu. Zmiana ta uwzględnia specyfikę organizacji pracy dydaktyczno-wychowawczej przedszkola. Jest to zmiana o charakterze doprecyzującym. Ponieważ przepisy prawa oświatowego nie definiują pojęcia „obowiązkowe zajęcia edukacyjne w przedszkolu”, zasadnym wydaje się zastąpienie

wyrażenia „obowiązkowe zajęcia edukacyjne w przedszkolu, ...” wyrażeniem „dni zajęć w przedszkolu, ...”.

Jednocześnie art. 6 projektu pozwala m.in. na stosowanie do dnia 31 sierpnia 2016 r. wobec oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w publicznych szkołach podstawowych przepisów dotyczących określania przez radę gminy wysokości opłat za nauczanie, wychowanie i opiekę, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określania warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z powyższych opłat (zgodnie z art. 14 ust. 5 i 8 ustawy o systemie oświaty). Powyższy przepis jest konsekwencją prawa do funkcjonowania w systemie oświaty oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych do końca roku szkolnego 2015/2016.

W projekcie proponuje się uelastycznienie przepisów dotyczących warunków tworzenia zespołów szkół i przedszkoli poprzez umożliwienie, w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami, połączenia w zespół szkoły podstawowej z jednym lub kilkoma przedszkolami mającymi siedzibę w obwodzie tej szkoły, a także dopuszczenie możliwości tworzenia zespołu, w skład którego wchodziłyby jedynie przedszkola, pod warunkiem że wszystkie znajdują się w obwodzie jednej szkoły podstawowej (nowe ust. 1d i 1e w art. 62 ustawy o systemie oświaty). Proponowane rozwiązania miałyby wejść w życie z dniem 1 września 2014 r.

Proponuje się także ułatwienie wprowadzania zmian organizacyjnych w sieci publicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego poprzez dopuszczenie możliwości przekształcenia w przedszkole publicznej innej formy wychowania przedszkolnego prowadzonej zarówno przez jednostkę samorządu terytorialnego, jak i osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną (dodanie w art. 59 ustawy o systemie oświaty nowego ust. 10). W przypadku przekształcenia publicznej innej formy wychowania przedszkolnego prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną w publiczne przedszkole, konieczne będzie uzyskanie zmiany zezwolenia na założenie tej formy. Do wniosku o zmianę zezwolenia trzeba będzie dołączyć projekt statutu przedszkola. Jednocześnie będzie wymagane stosowanie odpowiednio przepisów art. 58 ust. 3–5 ustawy o systemie oświaty (nowy ust. 3 w art. 59a tej ustawy).

W obecnym stanie prawnym w przypadku przekształcenia innej formy wychowania przedszkolnego w przedszkole należy stosować procedurę likwidacji, która ma znaczenie jedynie formalne, gdyż faktycznie następuje jedynie zmiana nazwy i dostosowanie organizacji funkcjonującej innej formy wychowania przedszkolnego do wymogów dotyczących przedszkola. W związku z tym proponuje się wprowadzenie procedury przekształcenia innej formy wychowania przedszkolnego w przedszkole, która nie wiązałaby się z koniecznością uprzedniej likwidacji innej formy wychowania przedszkolnego. Dzieci nadal będą miały zapewnione miejsca wychowania przedszkolnego, a przekształcenie nie wpłynie w negatywny sposób na warunki nauczania, wychowania i opieki, gdyż warunki te określają przepisy dotyczące funkcjonowania przedszkoli.

W związku z powyższymi zmianami proponuje się zamieszczenie w art. 5 w ust. 6 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw upoważnienia dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań, jakie musi spełniać lokal, w którym jest prowadzone przedszkole, uwzględniając konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości edukacji, wychowania i opieki nad dziećmi, w tym odpowiednich warunków lokalowych, sanitarnych i ochrony przeciwpożarowej.

Spełnienie odpowiednich warunków lokalowych wymaga uzyskania przez organ prowadzący przedszkole pozytywnych opinii właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej (art. 5 ust. 4 projektu).

W obecnie istniejącym stanie prawnym każde z miejsc, w którym prowadzi się wychowanie przedszkolne, a więc przedszkole, w tym oddział przedszkolny zorganizowany w szkole podstawowej, czy też inna forma wychowania przedszkolnego, podlegają innym wymaganiom przeciwpożarowym. Takie zróżnicowanie wynika m.in. z liczby oraz wieku dzieci, do których adresowane są poszczególne placówki przedszkolne. W lokalach, w których mogą być tworzone inne formy wychowania przedszkolnego, może przebywać nie więcej niż 25 dzieci. Wymóg ten nie dotyczy przedszkoli, które przeznaczone są na ogół dla większej liczby dzieci. Natomiast w oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych są przede wszystkim dzieci 5-letnie realizujące roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne. Innymi słowy, uzasadnienie dla pewnego zróżnicowania warunków

lokalowych i przeciwpożarowych wobec poszczególnych placówek wychowania przedszkolnego wynika ze specyfiki ich funkcjonowania. Warunki przeciwpożarowe, jakie musi spełniać lokal, w którym jest prowadzona inna forma wychowania przedszkolnego, określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 161, poz. 1080, z późn. zm.). Jednocześnie wobec oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych praktyka stosowania przepisów przeciwpożarowych jest niejednolita. W części bowiem do oddziałów przedszkolnych stosuje się wymagania właściwe dla szkół podstawowych, a w części – wymagania właściwe dla przedszkoli.

Projektowane rozporządzenie ma na celu wprowadzenie szczególnych wymagań, jakie musi spełniać lokal, w którym jest prowadzone przedszkole, które powstanie z przekształcenia dotychczasowych oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkole podstawowej, w zakresie warunków ochrony przeciwpożarowej. Będą one uwzględniały specyfikę funkcjonowania w jednym budynku przedszkoli w zespołach szkolno-przedszkolnych, o których mowa w art. 62 ust. 1d ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Przepisy rozporządzenia będą przepisami szczególnymi względem ogólnych przepisów techniczno-budowlanych, przepisów o ochronie przeciwpożarowej oraz przepisów bezpieczeństwa i higieny w szkołach i placówkach.

Na potrzebę zmian przepisów prawa i ujednoczenia wymagań dotyczących przedszkoli i oddziałów przedszkolnych zwracały uwagę organizacje pozarządowe prowadzące wychowanie przedszkolne, a także przedstawiciele instytucji odpowiadających za nadzór i kontrolę nad bezpieczeństwem ochrony przeciwpożarowej obiektów, w których prowadzone były przedszkola i oddziały przedszkolne. Jako pozytywny przykład wskazywano rozwiązania przyjęte przy zakładaniu i prowadzeniu placówek opieki żłobkowej (żłobków i klubów dziecięcych).

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadnym jest wydanie rozporządzenia określającego konieczność spełniania odpowiednich warunków ochrony przeciwpożarowej przez te oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, które z mocy prawa staną się przedszkolami. Przewiduje się, że takie rozwiązanie wpłynie korzystnie na zapewnienie przez te przedszkola odpowiedniej jakości edukacji, wychowania i opieki nad dziećmi,

gdyż zagwarantuje spełnianie wyższych standardów niż w przypadku szkół podstawowych.

Ponieważ projektowane przekształcenie z mocy prawa oddziałów przedszkolnych w przedszkola nastąpi z dniem 1 września 2016 r., zasadne jest, aby przedmiotowe rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 września 2014 r., co ułatwi organom prowadzącym dostosowanie budynków lub pomieszczeń do wymagań określonych w tym rozporządzeniu (o ile to dostosowanie będzie potrzebne). W tej sytuacji organ prowadzący będzie miał czas do dnia 31 sierpnia 2016 r. na dostosowanie lokalu, w którym prowadzone jest przedszkole, do wymagań określonych w przepisach rozporządzenia wydanego na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

4. Zapewnienie wszystkim dzieciom trzyletnim i czteroletnim prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego

Proponuje się, aby wszystkie dzieci trzyletnie i czteroletnie miały zapewnioną możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego (nowe ust. 3b i 3c w art. 14 ustawy o systemie oświaty). Zapewnienie warunków realizacji tego uprawnienia będzie zadaniem własnym gmin (art. 14 ust. 4 ustawy o systemie oświaty). Rozwiązanie to będzie wprowadzane stopniowo – od dnia 1 września 2015 r. obejmie dzieci czteroletnie, a od dnia 1 września 2017 r. – także dzieci trzyletnie.

Data wprowadzenia prawa dziecka 4-letniego do korzystania z wychowania przedszkolnego (od dnia 1 września 2015 r.) jest powiązana z procesem obniżenia wieku rozpoczynania edukacji szkolnej. Wprowadzenie prawa dziecka 4-letniego do wychowania przedszkolnego dopiero od dnia 1 września 2015 r. spowoduje wdrożenie kolejnej zmiany systemowej w sposób pozwalający samorządom na zbilansowanie i przygotowanie odpowiedniej liczby miejsc edukacji przedszkolnej, po wcześniejszym zapewnieniu miejsc dla wszystkich 6-latków w szkole podstawowej. W ten sposób znacząca zmiana dotycząca edukacji dziecka w młodszym wieku zostanie podzielona na dwa etapy. Ułatwi to samorządom lepsze przygotowanie się do wdrożenia każdego z nich.

Przyznanie prawa do wychowania przedszkolnego dziecku 3-letniemu od dnia 1 września 2017 r. wiąże się z kolei z powiązaniem edukacji przedszkolnej z edukacją wczesnoszkolną. W 2017 r. te dzieci 6-letnie, które rozpoczęły edukację szkolną w

2014 r., zakończą cykl kształcenia wczesnoszkolnego, co spowoduje zwolnienie kolejnych miejsc dla małych dzieci, a jednocześnie zapewni pracę kadrze nauczycielskiej pracującej dotychczas z najmłodszymi dziećmi w szkole podstawowej. Proponowane rozwiązanie będzie miało zatem korzystny wpływ na rynek pracy.

Gminy, zgodnie z art. 14 ust. 4a ustawy o systemie oświaty, będą mogły zapewniać miejsca realizacji tego prawa zarówno z prowadzonych przez siebie publicznych przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego, jak też w publicznych przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez inne osoby prawne i osoby fizyczne. Gmina będzie też mogła zapewnić miejsca realizacji tego prawa w przedszkolu niepublicznym, o którym mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty.

Jednocześnie w art. 14 ust. 4b określono, że jeżeli liczba dzieci, którym gmina ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego, zamieszkałych na terenie danej gminy, zgłoszonych podczas rekrutacji (do publicznego przedszkola, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego lub niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 90 ust. 1b), przewyższy liczbę miejsc w tym przedszkolu lub tej innej formie wychowania przedszkolnego, dyrektor przedszkola informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o nieprzyjęciu dziecka do przedszkola. W przypadku innej formy wychowania przedszkolnego prowadzonej przez gminę obowiązek ten dotyczy także dyrektora szkoły. Ponadto dyrektor przedszkola, a w przypadku innej formy wychowania przedszkolnego prowadzonej przez gminę – także dyrektor szkoły, zobowiązany jest do pisemnego zawiadomienia rodziców dziecka o nieprzyjęciu dziecka do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego do dnia 30 kwietnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, na który została przeprowadzona rekrutacja (art. 14 ust. 4c).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) posiadając przekazane przez odpowiednio dyrektora przedszkola lub dyrektora szkoły informacje, jest obowiązany pisemnie wskazać rodzicom inne publiczne przedszkole, publiczną inną formę wychowania przedszkolnego albo niepubliczne przedszkole, o którym mowa w art. 90 ust. 1b, które może przyjąć dziecko.

W przypadku niezapewnienia dzieciom warunków spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego lub realizacji prawa dziecka w wieku 3 i 4 lat do

korzystania z wychowania przedszkolnego, wysokość przyznanej dotacji przeznaczonej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 14d ust. 1, jest pomniejszana o kwotę stanowiącą iloczyn kwoty rocznej w roku, na który jest udzielana dotacja, i liczby dzieci, którym gmina ma obowiązek zapewnienia możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego nieprzyjętych w danym roku szkolnym do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego, którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie wskazał miejsca korzystania z wychowania przedszkolnego, obliczonej na podstawie informacji przekazanej wojewodzie odpowiednio do dnia 15 maja lub 15 października roku szkolnego, na który została przeprowadzona rekrutacja (art. 14d ust. 6). Przepis dotyczący pomniejszania dotacji zostanie zastosowany po raz pierwszy do dotacji udzielonej na rok 2016 (art. 11 ust. 3 projektu).

Zgodnie z proponowanym rozwiązaniem, jeżeli według stanu na dzień 30 września danego roku szkolnego w gminie będą dzieci mające obowiązek lub prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego, którym gmina nie wskaże miejsca realizacji tego obowiązku lub prawa, to skutki niewywiązania się z obowiązków wynikających z art. 14 ust. 3 i 3b będą znajdowały odzwierciedlenie poprzez pomniejszenie kwoty dotacji udzielanej w następnym roku budżetowym.

Fakt pomniejszenia dotacji nie zwalnia gminy z obowiązku zapewnienia dzieciom warunków spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego oraz realizacji prawa dziecka w wieku 3 i 4 lat do korzystania z wychowania przedszkolnego (art. 14d ust. 8).

Należy podkreślić, że wczesna edukacja i właściwa opieka nad dziećmi przeciwdziała nierównościom społecznym i niepowodzeniom szkolnym. Objęcie prawem do wychowania przedszkolnego dzieci czteroletnich, a następnie trzyletnich, będzie korzystne nie tylko dla nich, lecz również dla rodziców, którzy będą mogli podjąć pracę.

Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem przynosi szczególnie dużo korzyści osobom znajdującym się w trudnej sytuacji, zwłaszcza pochodzącym ze środowisk wiejskich (czasem jednocześnie o niskich dochodach). Może pomóc przezwyciężyć biedę i dysfunkcje w rodzinach dzieci.

Wczesne dzieciństwo jest etapem, na którym edukacja ma największy wpływ na rozwój dzieci. Badania naukowe pokazują, że słabe wyniki w nauce są najsilniej

skorelowane z ubóstwem i dysfunkcjami rodziny. Różnice w rozwoju poznawczym, społecznym i emocjonalnym między dziećmi z zamożnych i ubogich środowisk obserwuje się już u trzylatków; w razie niepodjęcia ukierunkowanych działań zaradczych, do 5. roku życia różnice te zazwyczaj jeszcze się pogłębiają. Jak wynika z badań przeprowadzonych w USA, korzyści odnoszone przez dzieci z ubogich rodzin są dwa razy większe od korzyści odnoszonych przez dzieci z lepiej sytuowanych środowisk².

Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem jest ważnym czynnikiem ograniczania częstotliwości przedwczesnego kończenia nauki, zjawiska, które silnie wiąże się z niekorzystną sytuacją społeczno-ekonomiczną. Powszechny dostęp do wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem może zmniejszyć różnice w rozwoju społecznym oraz w poziomie umiejętności liczenia, czytania i pisania między dziećmi ze środowisk w korzystnej i niekorzystnej sytuacji społecznej i w ten sposób przerwać proces często prowadzący od słabych wyników w nauce i słabego zaangażowania w uczenie się do przerywania kształcenia, a w konsekwencji do dziedziczenia biedy³.

Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem może zagwarantować wszystkim młodym ludziom dobry start w przyszłość oraz przerwać cykl dziedziczenia niekorzystnej sytuacji. Istnieją przekonujące dowody na to, że uczestniczenie w wysokiej jakości systemie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem skutkuje znacznie lepszymi wynikami w międzynarodowych badaniach umiejętności podstawowych, takich jak PISA i PIRLS, odpowiadającymi postępowi osiąganemu w okresie od jednego roku do dwóch lat nauki⁴. Dzieci, które uczestniczą w wychowaniu przedszkolnym, często są lepiej przygotowane do podjęcia nauki w szkole. Edukacja przedszkolna jest głównym elementem wyrównywania szans edukacyjnych wszystkich dzieci, zarówno w mieście, jak i na wsi.

Proponowane terminy wprowadzenia prawa czterolatków i trzylatków do wychowania przedszkolnego związane są z objęciem obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich, a także są wynikiem prognoz demograficznych i deklaracji osiągnięcia do 2020 r. co najmniej poziomu 90% upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Należy

² S.W. Barnett, „Maximising returns from prekindergarten education”, (2004) s. 10.

³ Dokument roboczy służb Komisji, „Reducing early school leaving” (Ograniczanie zjawiska przedwczesnego kończenia nauki), (SEC(2011)96), s. 15.

⁴ Wyniki badania OECD PISA 2009, Tom 2: Overcoming Social Background (Przezwyciężanie uwarunkowań społecznych) (2010), s. 97-8; IEA, PIRLS 2006 International Report (Międzynarodowe sprawozdanie PIRLS 2006), (2007), s. 158

podkreślić, że gdyby nawet 100% pomieszczeń, w których były oddziały przedszkolne z sześciolatkami, wykorzystano w roku szkolnym 2014/2015 na potrzeby uczniów klas pierwszych, to jak pokazują statystyczne szacunki, miejsc wychowania przedszkolnego starczyłoby dla ponad 90% populacji dzieci w wieku 3–5 lat.

Ponadto w art. 14 w ust. 1b ustawy o systemie oświaty (art. 1 pkt 4 lit. b projektu), dookreślono, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach wychowaniem przedszkolnym może być objęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku.

Dotychczasowe brzmienie art. 14 ust. 1b ustawy o systemie oświaty pozwalało jedynie dyrektorowi przedszkola na przyjęcie (w szczególnie uzasadnionych przypadkach) do przedszkola dziecka, które ukończyło 2,5 roku. W ten sposób uniemożliwiało się dzieciom w wieku 2,5 roku korzystanie w szczególnie uzasadnionych przypadkach z wychowania przedszkolnego w innej formie wychowania przedszkolnego, która stanowi uzupełnienie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

5. Dotowanie publicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i osoby fizyczne

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, publiczne przedszkola i publiczne inne formy wychowania przedszkolnego, prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i osoby fizyczne, otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych. Z kolei w przypadku innych form wychowania przedszkolnego (art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty) wysokość dotacji

przewidzianej na jednego ucznia nie może być niższa niż 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę.

Konsekwencją finansowego wsparcia z budżetu państwa gmin w realizacji przez nie zadań dotyczących wychowania przedszkolnego są zmiany w art. 80 ust. 2 oraz ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Przedszkola publiczne prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne będą otrzymywać na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej co najmniej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę pomniejszonym o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z nauczania, wychowania i opieki prowadzonych w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Proponowana zmiana ma celu lepsze wykorzystanie miejsc wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego, a jednocześnie pozwoli na większą elastyczność w kreowaniu gminnej polityki oświatowej, w części dotyczącej wychowania przedszkolnego.

Podobny mechanizm dotowania zaproponowano w przypadku publicznych innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne lub osoby fizyczne, które będą otrzymywać na każdego ucznia dotację z budżetu gminy, w wysokości nie niższej niż 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę pomniejszonych o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z nauczania, wychowania i opieki prowadzonych w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Zasady dotowania uczniów niepełnosprawnych pozostają bez zmian.

Projektuje się również zmianę brzmienia art. 80 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym, jeżeli do publicznego przedszkola (nieprowadzonego przez jednostkę

samorządu terytorialnego i ministra) uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej to przedszkole, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z art. 80 ust. 2, pomniejszonej także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1, otrzymanej na ucznia przez gminę dotującą przedszkole, do którego uczęszcza uczeń.

Zgodnie z nowym brzmieniem ust. 2d w art. 80 ustawy o systemie oświaty, jeżeli do publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, będzie uczęszczał uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej tę formę wychowania przedszkolnego, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokryje koszty dotacji udzielonej zgodnie z ust. 2b, do wysokości iloczynu kwoty wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę ustalenia wysokości dotacji dla form wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na jednego ucznia pomniejszonych o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1, otrzymanej na ucznia przez gminę dotującą inną formę wychowania przedszkolnego, do której uczęszcza uczeń, i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania form wychowania przedszkolnego w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji. W przypadku braku innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w ust. 2b, na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, gmina ta pokryje koszty udzielonej dotacji w wysokości równej 50% wydatków bieżących pomniejszonych o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1, otrzymanej na ucznia przez gminę dotującą inną formę wychowania przedszkolnego, do których uczęszcza uczeń, stanowiących w gminie dotującej podstawę udzielenia dotacji dla form wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na jednego ucznia.

Projektuje się, że publiczne przedszkola i publiczne inne formy wychowania przedszkolnego prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne będą mogły pobierać od rodziców opłaty

w wysokości nie większej niż ustalona przez radę gminy dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę (art. 14 ust. 5f i 8 ustawy o systemie oświaty – art. 1 pkt 4 lit. h oraz j projektu).

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy o systemie oświaty określają, że dotacje udzielane na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki.

Z uwagi na zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty prowadzące szkoły i placówki wątpliwości, dotyczące rodzajów wydatków, które można uznać za wydatki bieżące finansowane z dotacji, zaproponowano modyfikację obecnie obowiązujących regulacji prawnych. Zmiana art. 80 ust. 3d ustawy o systemie oświaty polega na zdefiniowaniu, w oparciu o przepisy odnoszące się do jednostek sektora finansów publicznych, zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i aktach wykonawczych do tej ustawy, wydatków, które mogą być pokrywane z dotacji. Zmodyfikowany przepis umożliwi wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych i potwierdzi możliwość wykorzystania dotacji również na zakup środków trwałych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych, umarzanych jednorazowo, przez spisanie w koszty w miesiącu przyjęcia do używania. Dotacje będą mogły być wykorzystane również na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli pełni odpowiednio funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego. W szczególności dotacje będą mogły być przeznaczone na sfinansowanie zakupu książek, innych zbiorów bibliotecznych, środków dydaktycznych służących procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w przedszkolach, szkołach i placówkach, sprzętu rekreacyjnego i sportowego, pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do używania.

Ponadto zaproponowano zmianę terminu przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego części dotacji za grudzień. Obecnie część dotacji za grudzień może zostać przekazana przez jednostkę samorządu terytorialnego na rachunek bankowy szkoły lub placówki nawet w ostatnim dniu grudnia, co bardzo utrudnia szkołom i placówkom wydatkowanie środków pochodzących z dotacji do końca roku budżetowego. W projekcie ustawy zaproponowano, aby część dotacji za grudzień była przekazywana przez jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 15 grudnia (art. 80 ust. 3c i 6 ustawy o systemie oświaty). Argumentem przemawiającym za wprowadzeniem takiego rozwiązania jest fakt, że jednostki samorządu terytorialnego otrzymują ratę części oświatowej subwencji ogólnej za grudzień w terminie do dnia 25 listopada. Nie powinno być zatem przeszkód, aby część dotacji przypadająca na grudzień była przekazywana przez jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 15 grudnia.

Dodatkowo, z uwagi na koszty związane z utrzymywaniem np. kilku rachunków bankowych, proponuje się, aby w art. 80 w ust. 3c i 6 ustawy o systemie oświaty wprowadzić możliwość przekazywania dotacji na rachunek bankowy „zespołu szkół lub placówek”. Proponuje się dodanie następującego brzmienia: „Dotacje (...) są przekazywane na rachunek bankowy szkoły (...) lub zespołu szkół lub placówek (...)”.

Równocześnie w przypadku przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez organy, o których mowa w art. 5 ust. 3a i 5b, kompetencje rady gminy określone w art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty wykonują te organy (tj. minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej oraz jednostki samorządu terytorialnego, dla których prowadzenie przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego nie należy do zadań własnych) – nowy ust. 9 w art. 14 ustawy o systemie oświaty.

6. Zmiany dotyczące dotowania niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego

Obecnie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stanowi, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż

75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.

Dotacje dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia. Na ucznia niepełnosprawnego dotacja ta przysługuje w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Proponuje się w art. 90 ustawy o systemie oświaty dodanie ust. 1b–1j (art. 1 pkt 20 lit. b projektu) umożliwiających, od dnia 1 września 2015 r. (zgodnie z art. 13 projektu), niepublicznym przedszkolom otrzymanie z budżetu gminy na każdego ucznia dotacji w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z nauczania, wychowania i opieki prowadzonych w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz za wyżywienie – stanowiące dochody budżetu gminy – pod warunkiem:

- pobierania od rodziców opłat w wysokości nie większej niż ustalona przez radę gminy dla przedszkoli publicznych za świadczenia w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki,

- zapewnienia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w czasie nie krótszym niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalonym przez radę gminy dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę,
- realizowania programów wychowania przedszkolnego uwzględniających podstawę programową wychowania przedszkolnego,
- przeprowadzania rekrutacji dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- zatrudniania nauczycieli posiadających odpowiednie kwalifikacje,
- prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustalonej dla przedszkoli publicznych,
- zapewnienia w oddziale przedszkolnym liczby uczniów nieprzekraczającej maksymalnej liczby uczniów w oddziale przedszkola publicznego, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Proponowane zmiany dotyczą stworzenia jednolitego mechanizmu ustalania wysokości opłat za świadczenia publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, a także przedszkoli niepublicznych, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, na takim samym poziomie na terenie danej gminy. Rodzice posyłający dziecko do przedszkola publicznego lub przedszkola niepublicznego, o którym mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, powinni ponosić koszty, które nie będą zróżnicowane ze względu na organ prowadzący, tj. gminę, inną osobę prawną lub osobę fizyczną. Wysokość opłat wnoszonych przez rodziców za zajęcia prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w publicznych przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych przedszkolach, o których mowa w art. 90 ust. 1b, nie będzie mogła być wyższa niż ustalona w uchwale rady gminy dla prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych (art. 90 ust. 1b pkt 2 ustawy o systemie oświaty).

Proponowana zmiana ma również na celu ujednoczenie przepisów w zakresie zapewniania dostępu do bezpłatnego wychowania przedszkolnego na takich samych zasadach na terenie danej gminy bez względu na organ prowadzący przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego (jedynym wyjątkiem będą przedszkola niepubliczne, które nie zgłoszą chęci stosowania omawianych rozwiązań). Dziecko uczęszczające do publicznego przedszkola lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego albo przedszkola niepublicznego, o którym mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, na terenie danej gminy będzie miało prawo do korzystania

z bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki co najmniej w takim samym wymiarze, bez względu na organ prowadzący.

Jednocześnie projektowane przepisy dotyczące określania przez radę gminy warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za nauczanie, wychowanie i opiekę, prowadzone w czasie przekraczającym ustalony czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki będą miały zastosowanie w przypadku niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty (art. 14 ust. 5 pkt 2, ust. 5g i 8 ustawy o systemie oświaty). Niepubliczne przedszkole, o którym mowa w art. 90 ust. 1b, będzie mogło przyznać częściowe lub całkowite zwolnienie z opłat za nauczanie, wychowanie i opiekę, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki również w przypadkach innych niż określone przez radę gminy na podstawie ust. 5 pkt 2 (dodawany art. 14 ust. 5h ustawy o systemie oświaty).

Proponowana zmiana ma na celu lepsze wykorzystanie miejsc wychowania przedszkolnego w niepublicznych przedszkolach, o których mowa w art. 90 ust. 1b, a jednocześnie pozwoli na większą elastyczność w kreowaniu gminnej polityki oświatowej, w części dotyczącej wychowania przedszkolnego.

Dotacja, o której mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, będzie przysługiwać na wniosek osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne, po złożeniu przez tę osobę (jednokrotnie) – do dnia 30 września roku poprzedzającego rok, w którym przedszkole ma rozpocząć spełnianie warunków określonych w ust. 1b – zobowiązania do przestrzegania warunków wskazanych w wymienionym przepisie (proponowany art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty). Organ dotujący zawiadomi właściwego kuratora oświaty o udzieleniu przedszkolu niepublicznemu przedmiotowej dotacji (dodany przepis ust. 1e w art. 90 ustawy o systemie oświaty).

Jednocześnie wójt (burmistrz, prezydent miasta), w drodze decyzji, może odmówić przyznania przedszkolu niepublicznemu dotacji w wysokości określonej w projektowanym art. 90 ust. 1b, jeżeli gmina zapewnia wszystkim dzieciom, którym ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego, miejsce wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego lub w już funkcjonujących niepublicznych przedszkolach, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty (art. 90

ust. 1d ustawy o systemie oświaty). Jednocześnie informacja o otrzymywaniu przez przedszkole dotacji zostaje wpisana do ewidencji prowadzonej przez gminę (zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

Jednocześnie powyższa dotacja będzie udzielana pod warunkiem podania organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowanej liczby uczniów w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia tej dotacji (projektowany ust. 1f w art. 90). Oznacza to, że organ prowadzący przedszkole spełniające warunki, o których mowa w ust. 1b, nie musi co roku ponawiać wniosku, o którym mowa w ust. 1c.

Równocześnie osoba już otrzymująca projektowaną dotację może zrezygnować ze spełniania warunków, o których mowa w ust. 1b, a tym samym z pobierania tej dotacji z końcem roku szkolnego, po uprzednim zawiadomieniu o zamiarze rezygnacji: rodziców uczniów przedszkola, organu udzielającego dotacji oraz kuratora oświaty, w terminie do dnia 31 sierpnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym ma nastąpić ta rezygnacja (art. 90 ust. 1h ustawy o systemie oświaty).

Ponadto wprowadzono rozwiązanie polegające na tym, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), w drodze decyzji, może cofnąć przedszkolu powyższą dotację, w przypadku stwierdzenia naruszenia przez przedszkole niepubliczne warunków określonych w art. 90 ust. 1b. Cofnięcie dotacji następuje z urzędu lub na wniosek organu sprawującego nadzór pedagogiczny, po uprzednim wezwaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne do zaprzestania działalności niezgodnej z art. 90 ust. 1b w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące (art. 90 ust. 1i ustawy o systemie oświaty).

Projekt ustawy zawiera dodatkowo nowe rozwiązanie, dotyczące umożliwienia gminom przekazywania powyższym niepublicznym przedszkolom dotacji, w wysokości wyższej niż wysokość określona w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty oraz ustalania przez gminy okresu udzielania wyższej dotacji.

Zgodnie z brzmieniem nowego ust. 1j w art. 90 ustawy o systemie oświaty, rada gminy, w drodze uchwały, w szczególnie uzasadnionych przypadkach może wyrazić zgodę na udzielenie dotacji, o której mowa w ust. 1b, w wysokości wyższej niż wysokość określona w ust. 1b oraz ustala okres udzielania tej dotacji. W tym przypadku nie stosuje się terminu, o którym mowa w ust. 1c.

W celu ułatwienia możliwości skorzystania przez przedszkole niepubliczne z rozwiązań zawartych w art. 90 ust. 1b, w przepisach przejściowych (w art. 13) określono, że od dnia 1 kwietnia 2015 r. osoba prowadząca niepubliczne przedszkole może złożyć wniosek o udzielenie dotacji zgodnie z art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, jednocześnie podając planowaną liczbę uczniów.

Powyższe rozwiązanie umożliwia prowadzenie gminom negocjacji z przedszkolami niepublicznymi w celu zapewnienia miejsc wychowania przedszkolnego, w sytuacji gdy liczba dzieci, które są uprawnione do korzystania w danym roku szkolnym z wychowania przedszkolnego, przewyższa liczbę miejsc, którymi dysponuje gmina w publicznych przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych przedszkolach, o których mowa w art. 90 ust. 1b.

Pozostałe przedszkola niepubliczne (tj. takie, które nie spełnią warunków wskazanych w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty) będą otrzymywać dotację na każdego wychowanka w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia w przedszkolach publicznych, pomniejszonych o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z nauczania, wychowania i opieki prowadzonych w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz opłat za korzystanie z wyżywienia – stanowiące dochody budżetu gminy – w tych przedszkolach.

Jeżeli do powyższego przedszkola będzie uczęszczał uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej to przedszkole, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokryje koszty dotacji udzielonej zgodnie z projektowanym art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, do wysokości iloczynu kwoty wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych w przeliczeniu na jednego ucznia pomniejszonych o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z nauczania, wychowania i opieki prowadzonych w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz za wyżywienie, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, otrzymywanej przez gminę, i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby

dotowania niepublicznych przedszkoli w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji. W przypadku braku niepublicznego przedszkola na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, gmina ta pokrywa koszty udzielonej dotacji w wysokości równej 75% wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę udzielenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych w przeliczeniu na jednego ucznia pomniejszonych o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z nauczania, wychowania i opieki prowadzonych w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz za wyżywienie – stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1, otrzymywanej przez gminę (projektowany art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty).

Niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego będą otrzymywać dotację na każdego wychowanka w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych, prowadzonych przez gminę, pomniejszonych o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z nauczania, wychowania i opieki prowadzonych w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz opłat za korzystanie z wyżywienia – stanowiących dochody budżetu gminy – w tych przedszkolach.

Jednocześnie, jeżeli niepubliczną inną formą wychowania przedszkolnego jest objęty uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej tę formę wychowania przedszkolnego, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty udzielonej dotacji do wysokości iloczynu kwoty wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych form wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na jednego ucznia pomniejszonych o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z nauczania, wychowania i opieki prowadzonych w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz za wyżywienie, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1, otrzymywanej przez gminę, i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych form wychowania przedszkolnego w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji. W przypadku braku niepublicznej formy wychowania przedszkolnego na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, gmina ta pokrywa koszty udzielonej dotacji w wysokości równej 40% wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę udzielenia

dotacji dla niepublicznych form wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na jednego ucznia pomniejszonych o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia z nauczania, wychowania i opieki prowadzonych w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz za wyżywienie, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1, otrzymywanej przez gminę (zgodnie z art. 90 ust. 2e ustawy o systemie oświaty).

Zmiana art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty polega na wyłączeniu z wydatków bieżących – dla potrzeb ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne – wydatków w wysokości opłat wnoszonych przez rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez gminę w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć oraz opłat za korzystanie z wyżywienia – stanowiących dochody budżetu gminy – w tych przedszkolach.

Należy wyjaśnić, że proponowane zmiany nie powinny powodować obniżenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, lecz zmierzają do przywrócenia stanu sprzed dnia 1 stycznia 2011 r. Prowadzone wówczas przez gminę przedszkole publiczne, będące zakładem budżetowym, pokrywało koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie tej jednostki na zadania oświatowe. Środki finansowe pochodzące z opłat wnoszonych przez rodziców np. za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym obowiązkowy wymiar zajęć oraz za korzystanie z wyżywienia, pozostawały w dyspozycji przedszkoli, jako przychody zakładu budżetowego, w związku z powyższym nie zwiększały podstawy obliczania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego.

Od dnia 1 stycznia 2011 r. przedszkola prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. W konsekwencji, do podstawy wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego

lub osoby fizyczne przyjmuje się wszystkie wydatki bieżące – ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej – ponoszone na prowadzone przez gminę publiczne przedszkola. Nie ma uzasadnienia, aby do wydatków bieżących, stanowiących podstawę do ustalenia powyższej dotacji z budżetu gminy, wliczane były opłaty wnoszone przez rodziców dzieci korzystających z opieki i wychowania za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz opłaty za wyżywienie w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę.

Jednocześnie proponuje się uelastyczenie przepisów dotyczących dotowania przez jednostki samorządu terytorialnego niepublicznych: przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych, ośrodków (o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty) oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych (nowy ust. 2g w art. 90 ustawy o systemie oświaty). Termin podania organowi właściwemu do udzielania dotacji informacji na temat planowanej liczby uczniów w niepublicznych przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach oraz uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju (dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji) pozostałby niezmienny, jednak proponuje się wprowadzenie dla organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia do wyrażania zgody na odstąpienie od tego terminu lub na rozpoczęcie wypłacania dotacji w terminie wcześniejszym. O wprowadzenie takiego przepisu występowały jednostki samorządu terytorialnego oraz osoby zakładające i prowadzące niepubliczne przedszkola i szkoły. Rozwiązanie to w znaczący sposób ułatwi zakładanie m.in. niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół podstawowych, w szczególności zakładanych przez podmioty społeczne w miejsce zlikwidowanych przedszkoli lub szkół publicznych.

Obecne rozwiązanie powoduje, że od września do grudnia roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji organ prowadzący niejednokrotnie pozostawał bez środków na prowadzenie przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego czy szkoły, mimo że organ dotujący posiadał środki na ewentualną dotację. Taki stan prowadził niekiedy do zahamowania rozwoju niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół.

Proponowana zmiana powinna dać szansę tam, gdzie jest to możliwe, na wsparcie organów prowadzących niebędących jednostkami samorządu terytorialnego w tworzeniu nowych miejsc wychowania przedszkolnego.

Zmiana art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty polega na zdefiniowaniu wydatków, które mogą być pokrywane z dotacji. Środki z dotacji mogą być przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności powyższych: szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego oraz na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Dotacja nie może być wykorzystana na pokrycie wydatków związanych z inwestycjami i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Ponadto, podobnie jak w przypadku publicznych przedszkoli i szkół prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, zaproponowano zmianę terminu przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego części dotacji za grudzień. Obecnie część dotacji za grudzień może zostać przekazana przez jednostkę samorządu terytorialnego na rachunek bankowy szkoły lub placówki niepublicznej nawet w ostatnim dniu grudnia, co bardzo utrudnia tym szkołom i placówkom wydatkowanie środków pochodzących z dotacji do końca roku budżetowego. W projekcie ustawy zaproponowano, aby część dotacji za grudzień była przekazywana przez jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 15 grudnia (art. 90 ust. 3c i 4e ustawy o systemie oświaty).

Projektuje się również dodanie w art. 89a ustawy o systemie oświaty ust. 3 umożliwiającego przekształcenie niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego w przedszkole niepubliczne bez procedury likwidacji. Będzie obowiązywać jedynie dokonanie zmian we wpisie do ewidencji prowadzonej przez

gminę. Do wniosku o zmianę we wpisie do ewidencji należy dołączyć projekt statutu przedszkola.

Dodatkowo, z uwagi na koszty związane z utrzymywaniem np. kilku rachunków bankowych, proponuje się, aby w art. 90 w ust. 3c i 4e ustawy o systemie oświaty wprowadzona została możliwość przekazywania dotacji na rachunek bankowy „zespołu szkół lub placówek”. Proponowane brzmienie: „Dotacje (...) są przekazywane na rachunek bankowy szkoły lub zespołu szkół lub placówek...”.

7. Stworzenie podstawy prawnej do wprowadzania ulg w opłatach za świadczenia przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, organizowania dowozu dzieci w przypadkach, gdy gmina nie ma takiego obowiązku oraz do zwracania kosztów związanych z korzystaniem z wychowania przedszkolnego przez dzieci z innej gminy

Obecnie przepisy ustawy o systemie oświaty, upoważniające organy prowadzące przedszkola publiczne do ustalania wysokości opłat za świadczenia w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, nie zawierają jednoznacznie sformułowanej normy zezwalającej gminom na stosowanie ulg i zwolnień w opłatach za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć w publicznym przedszkolu lub innej formie wychowania przedszkolnego. Należy podkreślić, że mimo tego wiele gmin stosowało ulgi w opłatach, np. zależnie od liczby dzieci z jednej rodziny uczęszczających do przedszkola. Praktyka ta była jednak różnie oceniana przez wojewodów i wojewódzkie sądy administracyjne i wielokrotnie dochodziło do stwierdzania nieważności uchwał rad gmin wprowadzających ulgi z powodu zarzutu braku podstawy prawnej.

Proponowana zmiana art. 14 ust. 5 pkt 2 ustawy o systemie oświaty pozwoli na uniknięcie wątpliwości co do możliwości wprowadzania przez rady gmin ulg i zwolnień w opłatach za świadczenia publicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz ujednolicenie orzecznictwa w tym zakresie.

Podobne rozwiązanie dotyczące możliwości wprowadzania ulg i zwolnień w opłatach za nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki zaproponowano w przypadku organów prowadzących

publiczne przedszkola i publiczne inne formy wychowania przedszkolnego innych niż jednostki samorządu terytorialnego (w art. 14 proponowany nowy ust. 5f ustawy o systemie oświaty).

Stosowanie przez gminy ulg w opłatach przedszkolnych wnoszonych przez rodziców stanowi realizację lokalnej polityki prorodzinnej i wychodzi naprzeciw potrzebom społecznym.

Ponadto proponuje się, aby w sprawach dotyczących ustalania uprawnień do całkowitego albo częściowego zwolnienia z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, określonych w uchwale rady gminy, stosowane było przedstawianie przez rodziców dziecka, w formie oświadczenia, odpowiednio wymaganych danych wskazanych w nowym ust. 5i w art. 14 ustawy o systemie oświaty (art. 1 pkt 4 lit. h projektu).

W nowym art. 79a ustawy o systemie oświaty (art. 1 pkt 16 projektu) proponuje się wprowadzenie od dnia 1 września 2014 r. mechanizmu zobowiązującego gminę, której mieszkańcem jest dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w innej gminie, do zwrotu kosztów związanych z korzystaniem przez to dziecko z wychowania przedszkolnego.

Przyczyną zmian są wnioski i postulaty napływające z wielu gmin, które wskazują na potrzebę wprowadzenia jednoznacznego przepisu zobowiązującego gminę do zwrotu kosztów związanych z korzystaniem przez dzieci z wychowania przedszkolnego. O wprowadzenie takiej regulacji wnioskowały szczególnie te samorzady, w których z wychowania przedszkolnego korzystała duża liczba dzieci z innych, sąsiednich gmin. Zgodnie z treścią projektowanego artykułu, jeżeli do publicznego przedszkola lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez gminę, będzie uczęszczał uczeń niebędący jej mieszkańcem, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokryje koszty wychowania przedszkolnego tego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w odpowiednio publicznych przedszkolach lub publicznych innych formach wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez gminę, w której uczeń korzysta z wychowania przedszkolnego, pomniejszonym o opłaty wnoszone przez rodziców za korzystanie przez ucznia

z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji, o której mowa w projektowanym art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, otrzymanej na ucznia przez gminę prowadzącą przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego, do których uczęszcza uczeń.

Proponowane rozwiązanie będzie miało znaczenie przede wszystkim dla budżetów gmin miejskich, które dotychczas ponosiły dodatkowe koszty w związku z korzystaniem z organizowanego przez nie wychowania przedszkolnego przez dzieci z okolicznych gmin, najczęściej wiejskich (tzw. gmin „wianuszka”).

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, jeżeli droga dziecka realizującego roczne obowiązkowe wychowanie przedszkolne z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego i bezpiecznego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. W projekcie proponuje się nałożenie na gminy obowiązku zapewnienia dowozu dzieci objętych obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego również do przedszkoli niepublicznych działających zgodnie z projektowanym art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, w przypadku gdy odległość z domu do przedszkola niepublicznego, w którym gmina zapewniła realizację tego obowiązku, jest większa niż 3 km (art. 14a ust. 3 ustawy o systemie oświaty).

Ustawa o systemie oświaty nie określa, czy gmina może zorganizować bezpłatny transport dla uczniów, których droga z domu do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowej lub gimnazjum jest krótsza niż odpowiednio 3 lub 4 km, a gminę stać na zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci.

Niektóre jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze troskę o bezpieczeństwo dzieci na drogach, organizowały transport również, w przypadku gdy droga dzieci z domu do przedszkola lub szkoły była krótsza niż odległość określona w ustawie. W wielu przypadkach było to uzasadnione ze względu na stan dróg i ciągów

komunikacyjnych (brak chodników i poboczy, wąskie i uczęszczane trasy), a także wnioski lokalnej społeczności. Jednak zdarzało się, że regionalne izby obrachunkowe, kontrolując wydatki gmin, kwestionowały zasadność wydatków ponoszonych na dowożenie dzieci, jeśli odległość z domu do szkoły była krótsza, niż odległość określona w ustawie.

W związku z tym, proponuje się dodanie w ustawie o systemie oświaty przepisów umożliwiających organizowanie przez gminę bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci z domu do publicznego przedszkola, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, przedszkola niepublicznego, o którym mowa w projektowanym art. 90 ust. 1b, a także do szkoły podstawowej i gimnazjum, bez względu na odległość między domem dziecka a przedszkolem, inną formą wychowania przedszkolnego lub szkołą. Nowe przepisy art. 14a ust. 4a ustawy o systemie oświaty umożliwią jednostkom samorządu terytorialnego uwzględnienie wymogów bezpieczeństwa dzieci oraz będą sprzyjać zwiększeniu dostępności wychowania przedszkolnego.

Należy zaznaczyć, że zmiana brzmienia art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty uwzględnia sygnały napływające z gmin, które chcą organizować bezpłatny transport i opiekę również w czasie przewozu dzieci realizujących obowiązek szkolny w sytuacji, gdy odległość ta jest mniejsza niż odpowiednio 3 lub 4 km, jednak nie mają określonych podstaw prawnych do takiego działania.

Zgodnie z brzmieniem art. 6 projektu, w okresie przejściowym – do dnia 31 sierpnia 2016 r. – powyższe rozwiązanie może być stosowane także wobec dzieci uczęszczających do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

8. Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka w innych formach wychowania przedszkolnego

Zgodnie z art. 71b ust. 2a ustawy o systemie oświaty wczesne wspomaganie rozwoju dziecka może być organizowane w przedszkolach i szkołach, w tym specjalnych, w ośrodkach, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy oraz w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradniach specjalistycznych w ramach tworzonych tam zespołów wczesnego wspomagania rozwoju. Wspomaganie to ma na celu pobudzenie

psychoruchowego i społecznego rozwoju dziecka i jest prowadzone bezpośrednio z dzieckiem i jego rodziną.

Wymieniony przepis nie daje możliwości organizowania zespołów wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka w innych formach wychowania przedszkolnego. Zasadne jest zatem wprowadzenie w art. 71b ust. 2a ustawy o systemie oświaty zmiany umożliwiającej realizację wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka również w tych formach wychowania przedszkolnego.

Konsekwencją tej zmiany jest wprowadzenie odpowiednich zmian w art. 80 ust. 2c i art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty.

Możliwość organizowania w różnych jednostkach organizacyjnych systemu oświaty działań stymulujących rozwój małego dziecka pozytywnie wpływa na lepsze przygotowanie małych dzieci z wykrytymi dysfunkcjami rozwojowymi do podejmowania nauki szkolnej razem ze swoimi rówieśnikami i jest szansą na osiągnięcie przez nie późniejszego powodzenia w nauce szkolnej.

Ponadto w celu ułatwienia przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom, ośrodkom i poradniom niepublicznym, a także publicznym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, otrzymania dotacji na dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia dotacji został upoważniony do odstąpienia od terminu zgłoszenia planowanej liczby dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie (30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji) oraz udzielenia dotacji w terminie wcześniejszym (odpowiednio – art. 80 ust. 2e i art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty).

9. Zmiany umożliwiające szkołom niepublicznym oraz szkołom publicznym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne udział w programach rządowych umożliwiających rozwijanie kompetencji, zainteresowań i uzdolnień dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych

Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, podstawą prawną udzielania dotacji powinny być przepisy ustawowe. Aktualne brzmienie art. 90u

ust. 4 pkt 6 ustawy o systemie oświaty, na podstawie którego Rada Ministrów określiła, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki, formy i tryb realizacji przedsięwzięcia dotyczącego rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych, nie zawiera normy umożliwiającej przekazanie z budżetu państwa dotacji dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, które są organami prowadzącymi szkoły, a tym samym uniemożliwia udział w Rządowym programie rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – „Cyfrowa szkoła” szkół niepublicznych, jak również szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne.

Celem zmiany art. 90u ust. 4 pkt 6 ustawy o systemie oświaty jest objęcie rządowymi programami jak najszerszego kręgu dzieci i młodzieży, bez jakichkolwiek wyłączeń podmiotowych, np. ze względu na niepubliczny charakter szkoły, do której uczęszczają, bądź status prawny organu prowadzącego. Przepisy art. 90u ust. 1 pkt 1, 4, 5 i 7 ustawy o systemie oświaty nie różnicują adresatów programów rządowych według kryterium charakteru jednostki organizacyjnej, do której uczęszczają dzieci i młodzież, tj. szkół i placówek publicznych lub niepublicznych.

Programy rządowe realizowane na podstawie art. 90u ust. 4 pkt 6 ustawy o systemie oświaty nie powinny ograniczać kręgu adresatów jedynie do dzieci i młodzieży uczęszczających do szkół publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz nauczycieli uczących w tych szkołach publicznych. W świetle art. 32 ust. 1 w związku z art. 70 Konstytucji RP, jak i przepisów ustawy o systemie oświaty, szkoły publiczne oraz niepubliczne powinny być traktowane w sposób jednakowy. Zróznicowanie, w przypadku programów rządowych, sytuacji szkół publicznych oraz niepublicznych, na niekorzyść tych ostatnich, nie jest uzasadnione.

W świetle powyższego, proponuje się dokonanie w przepisach ustawy o systemie oświaty zmian umożliwiających szkołom niepublicznym oraz szkołom publicznym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne udział w programach rządowych mających na celu rozwijanie kompetencji, zainteresowań i uzdolnień dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych poprzez wprowadzenie możliwości przekazywania dotacji celowej na dofinansowanie zadań w tym obszarze organom prowadzącym te szkoły.

Przedmiotowa zmiana wynika ze zobowiązania dotyczącego przygotowania propozycji zmian przepisów ustawy o systemie oświaty precyzujących zasady finansowania programów przyjmowanych przez Rząd, nałożonego przez Radę Ministrów na Ministra Edukacji Narodowej.

Ponieważ projektowany przepis art. 90u ust. 4 pkt 6 ustawy o systemie oświaty (w art. 1 pkt 21 projektu) wprowadza do upoważnienia ustawowego dodatkowe elementy dotyczące zakresu spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym, tj. warunki i tryb udzielenia wsparcia finansowego, konieczna była również zmiana przepisu art. 90u ust. 1 pkt 6 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z jego nowym brzmieniem Rada Ministrów może przyjąć rządowy program albo programy mające na celu: „rozwijanie kompetencji, zainteresowań i uzdolnień dzieci i młodzieży oraz innych grup społecznych, w tym wspomaganie organów prowadzących szkoły lub placówki w realizacji przedsięwzięć w tym obszarze”.

10. Inne zmiany przewidziane w projekcie

W art. 3 ustawy o systemie oświaty dodany został nowy pkt 22 definiujący używane w ustawie wyrażenie „opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego”. Oznacza ono opłaty za nauczanie, wychowanie i opiekę w przedszkolu lub innej formie wychowania przedszkolnego, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalony zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2, ust. 2 lub ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

Zmiana art. 5c ustawy o systemie oświaty, dotyczącego zadań i kompetencji organu prowadzącego szkołę lub placówkę, ma charakter dostosowujący i stanowi konsekwencję zmian zaproponowanych w innych przepisach ustawy.

Nowy ust. 6b w art. 14a ustawy o systemie oświaty określa, że w przypadku publicznych innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego zadania przewidziane

w ustawie dla dyrektora, wykonuje osoba kierująca tą inną formą wychowania przedszkolnego wyznaczona przez organ prowadzący lub osobę prowadzącą inną formę wychowania przedszkolnego.

Zmiana art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty polega na uchyleniu kompetencji rady szkoły lub placówki do opiniowania planu finansowego środków specjalnych. Brak przyznawania radzie szkoły lub placówki prawa do przedstawiania wniosku w sprawie rocznego planu rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie o systemie oświaty, o którym mowa w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, związany jest z pozostawieniem do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego uprawnień związanych z określaniem:

- 1) jednostek budżetowych gromadzących dochody na ww. rachunku,
- 2) źródeł, z których dochody są gromadzone na rachunku,
- 3) przeznaczenia dochodów.

Od dnia 1 stycznia 2011 r. przedszkola prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi – zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W konsekwencji tego przepisu zlikwidowano instytucję środków specjalnych, a wszystkie dochody przedszkoli stały się dochodami własnymi gminy. W związku z powyższym, nie ma uzasadnienia utrzymywanie nadal kompetencji rady szkoły lub placówki do opiniowania planu finansowego środków specjalnych.

Zmiana art. 83a ust. 2 ustawy o systemie oświaty wynika z dostosowania jego brzmienia do aktualnego stanu prawnego oraz potrzeby dookreślenia, że prowadzenie innej formy wychowania przedszkolnego nie może odbywać się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Jest to konsekwencja wcześniejszych rozstrzygnięć (w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie oświaty), wskazujących, że prowadzenie innej formy wychowania przedszkolnego nie jest działalnością gospodarczą.

Zmiana zawarta w art. 1 pkt 20 lit. f projektu ustawy polega na zastąpieniu w art. 90 ust. 4c ustawy o systemie oświaty niewłaściwej nazwy „minister właściwy do spraw kultury

i dziedzictwa narodowego” nazwą „minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego”, zgodną z nazwą działu administracji rządowej („kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”), określoną w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.).

Art. 2 projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw zawiera zmianę art. 8 ust. 6 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zaproponowana zmiana umożliwi objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym osób, które prowadzą zarówno publiczne, jak i niepubliczne szkoły, inne formy wychowania przedszkolnego, placówki lub ich zespoły, na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu podlegają osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność, za którą uważa się między innymi prowadzenie niepublicznej szkoły, placówki lub ich zespołu, na podstawie przepisów o systemie oświaty (art. 8 ust. 6 pkt 5 tej ustawy). Zakres tego przepisu nie obejmował dotychczas osób prowadzących niepubliczne oraz publiczne inne formy wychowania przedszkolnego, a także osób prowadzących publiczne szkoły, placówki lub ich zespoły.

Włączenie ww. osób do systemu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, zagwarantuje im zabezpieczenie zarówno emerytalne, jak i rentowe.

W związku z przekształceniem od dnia 1 września 2016 r. oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych w przedszkola konieczne jest wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (art. 3 projektu).

Proponowany termin wejścia w życie ustawy – dzień 1 września 2013 r., z wyjątkiem zmian, których odmienny termin wejścia w życie został wskazany w art. 18 projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Zarówno założenia projektu niniejszej ustawy skierowane do konsultacji w dniu 3 października 2012 r., jak i projekt nowelizacji ustawy skierowany do konsultacji w dniu 19 grudnia 2012 r., obejmowały zmiany w zakresie zasad rekrutacji do przedszkoli. W dniu 8 stycznia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt K 38/12) orzekł niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy o systemie oświaty w części dotyczącej rekrutacji do przedszkoli i szkół. W dniu 15 lutego 2013 r. Trybunał Konstytucyjny ogłosił pisemne uzasadnienie wyroku.

Zmiany projektowane w założeniach, jak i w projekcie nowelizacji, w zakresie rekrutacji do przedszkoli okazały się niewystarczające w świetle zaleceń wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jak i analizy też zawartych w uzasadnieniu tego wyroku. Jednocześnie pełne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymaga zmian przepisów ustawowych także w zakresie rekrutacji do szkół.

Trybunał Konstytucyjny wyznaczył 12-miesięczny termin na dostosowanie przepisów ustawy o systemie oświaty do wyroku, który upływa w styczniu 2014 r. Jednocześnie zarówno założenia projektu nowelizacji ustawy, jak i projekt nowelizacji ustawy, zakładały, że nowe przepisy o rekrutacji do przedszkoli wejdą w życie również w styczniu 2014 r. Ponieważ pełne wykonanie wyroku Trybunału wymaga dodatkowej, pogłębionej analizy też zawartych w jego uzasadnieniu, wymaga także objęcia nią rekrutacji do szkół, należy uznać za uzasadnione przygotowanie jednej całościowej nowelizacji ustawy o systemie oświaty dotyczącej zasad rekrutacji do przedszkoli i szkół. Z tego względu wyłączono z projektu przepisy dotyczące rekrutacji do przedszkoli.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Edukacji Narodowej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z § 11a

uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.). Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projektowana ustawa będzie oddziaływać na:

- publiczne i niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego,
- organy prowadzące publiczne i niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego – jednostki samorządu terytorialnego, właściwych ministrów, osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego,
- rodziców, których dzieci korzystają z wychowania przedszkolnego w publicznych i niepublicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego.

2. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projekt został przekazany do zaopiniowania partnerom społecznym i związkom zawodowym. Były to:

- 1) Chrześcijański Związek Zawodowy „Solidarność im. Ks. J. Popiełuszki”
- 2) Forum Związków Zawodowych
- 3) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”
- 4) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność 80”
- 5) Krajowa Sekcja Nauki NSZZ „Solidarność”
- 6) Krajowa Sekcja Oświaty NSZZ „Solidarność 80”
- 7) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Schronisk dla Nieletnich i Zakładów Poprawczych
- 8) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
- 9) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
- 10) Sekcja Krajowa Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”
- 11) Sekcja Oświaty KNSZZ „Solidarność 80”
- 12) Wolny Związek Zawodowy „Sierpień 80” Komisja Krajowa
- 13) Wolny Związek Zawodowy „Solidarność – Oświata”
- 14) Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego
- 15) Zarząd Krajowego Związku Zawodowego Nauczycieli Średnich Szkół Leśnych w Polsce
- 16) Związek Zawodowy Pracowników Oświaty i Wychowania „Oświata”

- 17) Związek Zawodowy „Rada Poradnictwa”
- 18) Business Centre Club – Związek Pracodawców
- 19) Federacja Inicjatyw Oświatowych
- 20) Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT
- 21) Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
- 22) Fundacja Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego
- 23) Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji
- 24) Instytut Spraw Publicznych
- 25) Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy
- 26) Komitet Nauk Pedagogicznych PAN
- 27) Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich
- 28) Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych
- 29) Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich
- 30) Konferencja Rektorów Uczelni Zawodowych
- 31) Konfederacja Stowarzyszeń Nauczycielskich
- 32) Krajowa Izba Gospodarcza
- 33) Krajowe Forum Oświaty Niepublicznej
- 34) Krajowe Porozumienie Rodziców i Rad Rodziców
- 35) Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji (IOM)
- 36) Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
- 37) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Dyrektorów Centrów Kształcenia Ustawicznego
- 38) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty
- 39) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Niepublicznych Szkół Muzycznych I i II Stopnia
- 40) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Powiatowych i Gminnych Samorządowych Ośrodków Doskonalenia Nauczycieli
- 41) Polska Izba Książki
- 42) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”
- 43) Polska Rada Ekumeniczna
- 44) Polski Związek Głuchych – Zarząd Główny
- 45) Polski Związek Logopedów
- 46) Polski Związek Niewidomych – Zarząd Główny
- 47) Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym

- 48) Polskie Stowarzyszenie Wychowania Pozaszkolnego im. Aleksandra Kamińskiego
- 49) Polskie Towarzystwo ADHD
- 50) Polskie Towarzystwo Dysleksji
- 51) Pracodawcy RP
- 52) Rada ds. Szkolnictwa Artystycznego
- 53) Rada Główna Szkolnictwa Wyższego
- 54) Rada Języka Polskiego
- 55) Rada Szkół Katolickich
- 56) Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski
- 57) Społeczne Towarzystwo Oświatowe
- 58) Społeczne Towarzystwo Oświatowe Ogólnopolskie Forum Rodziców
- 59) Stowarzyszenie Doradców Szkolnych i Zawodowych Rzeczypospolitej Polskiej
- 60) Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół Średnich
- 61) Stowarzyszenie Oświatowców Polskich Zarząd Główny
- 62) Stowarzyszenie Rektorów i Założycieli Uczelni Niepaństwowych
- 63) Stowarzyszenie Rodziców „TU”
- 64) Towarzystwo Nauczycieli Szkół Polskich
- 65) Towarzystwo Wiedzy Powszechnej – Zarząd Główny
- 66) Unia Metropolii Polskich
- 67) Unia Miasteczek Polskich
- 68) Związek Gmin Wiejskich RP
- 69) Związek Harcerstwa Polskiego
- 70) Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej
- 71) Związek Miast Polskich
- 72) Związek Powiatów Polskich
- 73) Związek Rzemiosła Polskiego
- 74) Związek Województw RP
- 75) Związek Zakładów Doskonalenia Zawodowego
- 76) Polski Komitet Światowej Organizacji Wychowania Przedszkolnego
- 77) Polska Komisja Akredytacyjna
- 78) Forum Rodziców przy Ministrze Edukacji Narodowej.

Ponadto projekt został również przekazany do Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Wojewodów, Aliansu Ewangelicznego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt został pozytywnie oceniony przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (woj. śląskie, lubuskie), Federację Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT, Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, Polską Komisję Akredytacyjną, Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty.

Informacje o braku uwag do projektowanych zmian ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw wpłynęły od Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Wojewody Lubuskiego, Wojewody Podlaskiego i Wojewody Podkarpackiego, Federacji Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia Porozumienie Zielonogórskie, Aliansu Ewangelicznego Rzeczypospolitej Polskiej, Opolskiego Kuratora Oświaty.

Uwagi przesłali: Ogólnopolskie Stowarzyszenie Powiatowych i Gminnych Samorządowych Ośrodków Doskonalenia Nauczycieli, Federacja Inicjatyw Oświatowych, Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego, Stowarzyszenie Przedszkoli Niepublicznych, Stowarzyszenie Rodziców „TU”, Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski, Unia Metropolii Polskich, Rada Języka Polskiego przy Prezydium PAN, Rzecznik Praw Dziecka, Zastępca Prezydenta Miasta st. Warszawy, przedstawiciel Związku Miast Polskich, Wojewoda Zachodniopomorski i Komitet Nauk Pedagogicznych PAN.

Strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pozytywnie zaopiniowała projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Jednocześnie zgłosiła cztery uwagi. Uwaga zawierająca postulat zmiany formy wsparcia samorządów, w realizowaniu ich zadania własnego związanego z wychowaniem przedszkolnym, z dotacji na subwencję nie zostanie uwzględniona. Pozostawienie dodatkowego wsparcia dla gmin w postaci dotacji, w związku z możliwością rozliczenia jej, gwarantuje wykorzystanie wsparcia finansowego wyłącznie na wydatki bieżące związane z wychowaniem przedszkolnym. Subwencja,

która potencjalnie może być wykorzystana również na inne zadania, nie daje takiej gwarancji.

W kolejnej uwadze Strona Samorządowa proponuje zmianę przepisów projektu ustawy polegającą na zobowiązaniu gminy, której dziecko jest mieszkańcem, do zwrotu kosztów gminie, w której dziecko korzysta z wychowania przedszkolnego w publicznym przedszkolu lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego w wysokości odpowiadającej wydatkom gminy, w której dziecko korzysta z wychowania przedszkolnego. Rozwiązanie to zostało uwzględnione.

Strona Samorządowa proponuje również wydzielenie, wzorem części oświatowej subwencji ogólnej, środków rezerwowych przeznaczonych na dodatkowe indywidualne wsparcie tych samorządów, w których zdaniem Strony Samorządowej, realizacja celów ustawy spowoduje wydatki ponad dotację. Propozycja ta nie została uwzględniona. Wysokość środków zaplanowanych w ustawie została tak skalkulowana, aby samorządom zrekompensować ubytki związane w obniżeniem opłat wnoszonych przez rodziców, zagwarantować środki na zwiększone dotacje dla niepublicznych przedszkoli oraz środki na wydatki bieżące związane z utrzymaniem nowo utworzonych miejsc wychowania przedszkolnego, w tym na podniesienie jakości wychowania przedszkolnego. Wydzielenie rezerwy spowodowałoby obniżenie kwoty rocznej przekazywanej samorządom na każde dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego. Ponadto należy zauważyć, że planowana dotacja jest tylko formą wsparcia samorządów w realizacji ich własnego zadania, na które od roku 1992 otrzymują zwiększone udziały z wpływów z podatków dochodowych od osób fizycznych (PIT) i osób prawnych (CIT).

Została częściowo uwzględniona uwaga, zakładająca odstąpienie od obowiązku zapewnienia przez gminy miejsca wychowania przedszkolnego dla dzieci 4-letnich od 1 września 2014 r. i dla dzieci 3-letnich od 1 września 2016 roku. Proponuje się, aby obowiązek zapewnienia przez gminy miejsca wychowania przedszkolnego dla dzieci 4-letnich następował od 1 września 2015 r., a dla dzieci 3-letnich od 1 września 2017 roku. Zupełne odstąpienie jest niemożliwe, gdyż zapewnienie miejsca w wychowaniu przedszkolnym wszystkim chętnym dzieciom jest jednym, obok zmniejszenia ponoszonych przez rodziców opłat, z głównych celów projektowanej ustawy. W gminach, gdzie będzie taka potrzeba, miejsca dla czterolatków i trzylatków mogą być zapewnione nie tylko w przedszkolach gminnych, ale również

w przedszkolach publicznych prowadzonych przez inne osoby prawne niż jst, osoby fizyczne oraz w przedszkolach niepublicznych otrzymujących dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego wychowanka oraz pobierających opłaty w takiej samej wysokości, co przedszkola publiczne.

Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski uważa, że prostsze i bardziej bezpieczne niż dotacja byłoby stopniowe włączanie oświaty przedszkolnej do części oświatowej subwencji ogólnej, zaczynając od dzieci wiekowo najstarszych. Z projektowaną formułą wsparcia gmin, aby te miały środki na dofinansowanie odciążające rodziny od opłat, zdaniem Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski wiązać się będzie konieczność zorganizowania dodatkowej obsługi administracyjno-kontrolnej, która będzie generowała koszty. Uwaga nie została uwzględniona. Przekazując gminom z dniem 1 stycznia 1992 r. zadanie zakładania i prowadzenia m.in. publicznych przedszkoli, ustawodawca określił jednocześnie, że jest to obowiązkowe zadanie własne gmin (art. 105 ustawy o systemie oświaty).

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). Wprowadzenie postulowanej zmiany tj. subwencjonowania wychowania przedszkolnego, wymagałoby również zmniejszenia powyższych udziałów i zmian w przepisach dotyczących subwencjonowania zadań oświatowych. Dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa wydają się najlepszą formą wsparcia gmin w realizacji ich zadania własnego, jakim jest organizowanie wychowania przedszkolnego. Ten sposób przepływu środków budżetowych będzie wspomagać realizację konkretnego celu, jakim jest zwiększenie dostępu dzieci do edukacji przedszkolnej przy zachowaniu warunków wykorzystania tych środków przez gminy. Daje gwarancję, iż zostaną one wykorzystane wyłącznie na przyznany cel, dotacje podlegają bowiem szczególnym zasadom rozliczania i nie mogą być wydatkowane na inne zadania niż określone w przepisach albo przez organ dotujący. Intencją MEN jest możliwie prosty sposób rozliczania dotacji oraz jak najszerszy katalog wydatków możliwych do pokrycia z dotacji.

Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski wnosi również o uzupełnienie projektu w zakresie zapewnienia dotacji dla niepublicznej szkoły, która powstaje w „ostatniej

chwili” - za okres od września do grudnia w roku jej uruchomienia. Problem – zdaniem Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski – dotyczy środowisk najuboższych. Uwaga jest bezzasadna, gdyż projekt ustawy zawiera nowy przepis umożliwiający odstąpienie od wskazanych w ustawie terminów, a tym samym udzielenie dotacji w terminach wcześniejszych (art. 1 pkt 20 lit. d projektu). Proponowana zmiana ust. 5d w art. 71b dotycząca umożliwienia zorganizowania w każdym przedszkolu, niezależnie od organu prowadzącego, indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego, wykracza poza zakres regulacji, która w tym obszarze ma związek z przekształcaniem oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej w przedszkola.

Nie została uwzględniona uwaga Sekretariatu Episkopatu Polski, dotycząca niebezpieczeństwa „ograniczania” rodziców dziecka, którzy będą chcieli wybrać np. przedszkole niepubliczne na warunkach odpłatności określonych przez jst, w sytuacji, gdy gmina odmówi takiego dotowania. Zdaniem zgłaszającego uwagę, problem może zaistnieć zwłaszcza tam, gdzie będzie tylko jedno lub dwa przedszkola niepubliczne, którym organ wykonawczy jst odmówi dotacji w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, w drodze decyzji, a tym samym odmówi rodzicom dostępu do tych placówek na jednakowych warunkach odpłatności, a bardzo ważne jest prawo rodziców do wyboru przedszkola na terenie gminy.

Należy podkreślić, że proponowany przepis umożliwia gminom odmowę dotowania przedszkola niepublicznego w wysokości wskazanej w art. 90 w ust. 1b ustawy o systemie oświaty jedynie w sytuacji, gdy są zapewnione miejsca wychowania przedszkolnego dla wszystkich uprawnionych na terenie gminy. Rodzic ma prawo do wyboru przedszkola innego niż publiczne, jeżeli takie działa. Natomiast obowiązek zapewnienia wszystkim dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym miejsca w przedszkolu lub innej formie wychowania przedszkolnego spoczywa na gminie i to gmina powinna decydować o formie wykonania tego obowiązku.

Uwaga dotycząca uzupełnienia art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty o przepis potwierdzający bezpłatne nauczanie religii w przedszkolu nie została uwzględniona. Uznając prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci oraz zasadę tolerancji, państwo zagwarantowało w art. 12 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318), że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz

przedszkola prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej organizują zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych. Prawo rodziców do zapewnienia ich dzieciom wychowania religijnego zgodnego z ich przekonaniami jest zagwarantowane również przepisami art. 53 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie zależy od formy organizacyjnej, w jakiej jest realizowane wychowanie przedszkolne.

Specyfika organizowania zajęć z religii, które podobnie jak zajęcia realizowane w oparciu o podstawę programową wychowania przedszkolnego mają charakter dydaktyczno-wychowawczy, wynika z odrębnych regulacji prawnych. Religia w przedszkolu (oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej) organizowana jest na podstawie art. 12 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. Nr 36, poz. 155, z późn. zm.). Przepisy te stanowią, że zajęcia z religii odbywają się na życzenie rodziców, przy czym w ich zorganizowanie zaangażowane są dwa podmioty: organ prowadzący oraz właściwe władze kościoła lub związku wyznaniowego. Specyfika zajęć z religii, wynikająca z ich szczególnego charakteru oraz zasad ich organizowania w oparciu o odrębne regulacje prawne, w tym m.in. sposób zatrudnienia nauczyciela oraz dokumentowania zajęć uzasadnia prawo rodziców/dzieci do bezpłatnego nauczania.

Nie uwzględniono zgłoszonej przez Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski propozycji uzupełnienia projektowanego przepisu, dotyczącego katalogu wydatków bieżących, które szkoła publiczna prowadzona przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną oraz szkoła niepubliczna może sfinansować z dotacji (art. 80 ust. 3d i w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty), o „zakup towarów i usług”. Wydatki na ten cel zaliczane są do wydatków bieżących podobnie jak inne pozycje wydatków wymienionych w art. 124 ust. 3 pkt 1, 3–4 ustawy o finansach publicznych.

Została natomiast uwzględniona propozycja zmian w art. 80 ust. 3c i 6 oraz w art. 90 ust. 3c i 4e ustawy o systemie oświaty polegających na umożliwieniu przekazywania dotacji na rachunek bankowy „zespołu szkół” prowadzonego przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną, z uwagi na koszty związane utrzymaniem kilku rachunków bankowych.

Stowarzyszenie Rodziców „TU” przesłało uwagę, dotyczącą wykluczenia niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, jako miejsc spełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego pięciolatków oraz prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego przez dzieci w wieku 3 i 4 lat. Uwaga jest bezzasadna – projektowany przepis nie wyklucza niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, jako miejsc realizacji obowiązkowego przygotowania przedszkolnego. Przepis art. 14 ust. 4a ustawy o systemie oświaty określa jednostki, przy pomocy których gmina może wykonywać zadania w zakresie wychowania przedszkolnego (tj. zapewniania warunków do spełniania obowiązku rocznego wychowania przedszkolnego, jak i realizacji prawa do wychowania przedszkolnego). Uwagę o tej samej treści wniosła Federacja Inicjatyw Oświatowych.

Stowarzyszenie Rodziców „TU” zaproponowało określenie w odrębnym rozporządzeniu warunków technicznych lokalu przedszkolnego, w tym warunków ochrony przeciwpożarowej, warunków higieniczno-sanitarnych oraz bhp. W odróżnieniu bowiem od innych form wychowania przedszkolnego, dla przedszkoli nie określono szczególnych przepisów w tym zakresie. Taka sama uwaga została wniesiona przez Federację Inicjatyw Oświatowych.

Uwaga została częściowo uwzględniona. W związku z powyższym, w art. 5 ust. 6 projektu wprowadzono nowe upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania rozporządzenia określającego wymagania ochrony przeciwpożarowej, jakie musi spełniać lokal, w których organizowane będą przedszkola powstałe z mocy prawa z oddziałów przedszkolnych w szkole (tworzące zespół ze szkołą podstawową). Będzie również uwzględniona w rozporządzeniu konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości edukacji, wychowania i opieki nad dziećmi.

Na potrzebę zmian przepisów prawa i ujednoczenia wymagań w tym zakresie często zwracały uwagę organizacje pozarządowe prowadzące wychowanie przedszkolne, a także przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę nad stanem sanitarno-higienicznym i bezpieczeństwem ochrony przeciwpożarowej obiektów, w których prowadzone były oddziały przedszkolne. Natomiast nie jest zasadne, proponowane przez Stowarzyszenie Rodziców „TU”, określenie katalogu usług przedszkolnych zapewnianych przez placówki publiczne i niepubliczne dotowane w wysokości określonej w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty. Katalog ten miałby

dotyczyć takich obszarów jak np. indywidualna terapia logopedyczna, opieka psychologa i/lub pedagoga koniecznie przeszkolonego w kwestiach wspierania dzieci niepełnosprawnych i ich rodziców oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a tym samym zdolnego do profesjonalnej wczesnej interwencji oraz, w razie potrzeby, innych specjalistów, a ponadto – ubezpieczenie dzieci, komplet podręczników, co najmniej dwie wycieczki rocznie, których cel wynika z podstawy programowej (teatr, kino, koncert, zabytki, muzea, skanseny i in.). Uwaga nie może zostać uwzględniona ze względu na to, że obowiązek zapewnienia przez przedszkola publiczne m.in. pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz właściwej realizacji programów wychowania przedszkolnego wynika z obecnie obowiązujących przepisów.

Stowarzyszenie Rodziców „TU” proponuje, aby art. 14 ust. 8 ustawy o systemie oświaty w zakresie możliwości pobierania opłat nie dotyczył zajęć organizowanych w przedszkolu na wniosek i za dodatkową opłatą rodziców. Uwaga nie została uwzględniona, gdyż jednym z głównych celów projektowanych rozwiązań jest wprowadzenie zasady, że wszystkie zajęcia odbywające się w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w publicznych przedszkolach, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych przedszkolach otrzymujących dotację zgodnie z art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, będą prowadzone w ramach opłat ustalonych przez radę gminy.

Uwaga dotycząca niezmienniania podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego nie może zostać uwzględniona. Zmiana polegająca na wyłączeniu z wydatków bieżących – na potrzeby ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego wydatków w wysokości opłat wnoszonych przez rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez gminę w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz opłat za korzystanie z wyżywienia w tych przedszkolach, nie powinna powodować obniżenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego. Zmiany zawarte w projekcie zmierzają do przywrócenia sytuacji sprzed dnia 1 stycznia 2011 r., kiedy to prowadzone przez gminę przedszkole publiczne, będące zakładem budżetowym, pokrywało koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie tej jednostki na zadania oświatowe. Środki

finansowe pochodzące z opłat wnoszonych przez rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym obowiązkowy wymiar zajęć oraz za korzystanie z wyżywienia, pozostawały w dyspozycji przedszkoli, jako przychody zakładu budżetowego, w związku z powyższym nie zwiększały podstawy obliczania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego.

Od dnia 1 stycznia 2011 r. przedszkola prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. W konsekwencji, do podstawy obliczenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego przyjmuje się wszystkie wydatki bieżące – ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej – ponoszone na prowadzone przez gminę publiczne przedszkola. Nie ma uzasadnienia, aby do wydatków bieżących, stanowiących podstawę do ustalenia powyższej dotacji z budżetu gminy, wliczane były opłaty wnoszone przez rodziców dzieci korzystających z opieki i wychowania za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz opłaty za wyżywienie w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę. Podobną uwagę wniosło Stowarzyszenie Przedszkoli Niepublicznych.

Nie jest zasadna również uwaga Stowarzyszenia Rodziców „TU” dotycząca wykreślenia z ustawy o systemie oświaty art. 83a, zgodnie z którym działalność oświatowa (prowadzenie szkoły, przedszkola czy punktu przedszkolnego) nie jest działalnością gospodarczą, gdyż warunki zakładania i działalności oraz udziału władz publicznych w finansowaniu m.in. niepublicznych przedszkoli, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad przedszkolami nie podlegają „swobodzie działalności gospodarczej”, lecz normom ustawy o systemie oświaty. Zmiana mogłaby doprowadzić do utraty tego klarownego aspektu ustrojowego. Jednocześnie osoby prawne i fizyczne prowadzące przedszkola mogą ubiegać się o wsparcie finansowe w różnych projektach i programach dla nich właśnie przeznaczonych (np. fundusze UE).

W projektowanej ustawie nie uwzględniono zgłaszanej przez Stowarzyszenie propozycji zmiany zasad finansowania wychowania przedszkolnego w odniesieniu do uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (dzieci niepełnosprawnych). Obecnie środki naliczane jednostkom samorządu terytorialnego w ramach podziału części oświatowej subwencji ogólnej, uwzględniającego w szczególności liczbę dzieci

niepełnosprawnych w przedszkolach, kalkulowane są w oparciu o jednolite w skali kraju wskaźniki (wagi). Odzwierciedlają one uśrednione koszty kształcenia dla różnych rodzajów niepełnosprawności. Faktyczne koszty kształcenia dzieci niepełnosprawnych, nawet w przypadku tej samej niepełnosprawności, są zróżnicowane i w części jednostek samorządu terytorialnego mogą być wyższe od naliczonych kwot w subwencji na dziecko, a w innych niższe od tych kwot. Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym powinna mieć prawo decydowania o wysokości środków kierowanych do poszczególnych przedszkoli na kształcenie dzieci niepełnosprawnych i o stosownych kryteriach podziału tych środków. Nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku przekazywania do przedszkoli środków w wysokości odpowiadającej kwotom naliczonym na dzieci niepełnosprawne w części oświatowej subwencji ogólnej nie jest zasadne.

Nie została również uwzględniona wniesiona uwaga, dotycząca zobowiązania władz samorządowych do organizowania dowozu wszystkich dzieci niepełnosprawnych po ukończeniu dwóch lat, do placówek wychowania przedszkolnego, do których dzieci te uczęszczają. Trzeba bowiem zauważyć, że obowiązek zapewnienia dzieciom objętym rocznym obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym bezpłatnego transportu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego zorganizowanego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego dzieciom z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim, a także dzieciom z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, jest obowiązkiem gminy. Obecnie obowiązkiem tym objęte są dzieci 5-letnie, 6-letnie, których rodzice nie podjęli decyzji o rozpoczęciu przez nie realizacji obowiązku szkolnego oraz dzieci, którym odroczone rozpoczęcie spełniania obowiązku szkolnego.

Należy również podkreślić, że na gruncie obecnych regulacji prawnych gmina może, w ramach realizowanej przyjętej polityki społecznej wobec osób z niepełnosprawnością zapewniać bezpłatny dowóz do miejsca realizacji wychowania przedszkolnego także dzieciom niepełnosprawnym nieobjętym obowiązkiem rocznego wychowania przedszkolnego. Edukację przedszkolną dzieci niepełnosprawnych, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydawane przez zespół orzekający w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych organizuje się w przedszkolach ogólnodostępnych, integracyjnych i specjalnych, w oddziałach

przedszkolnych organizowanych w szkołach podstawowych ogólnodostępnych, integracyjnych i specjalnych oraz specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych i ośrodkach rewalidacyjno-wychowawczych.

Wybór przedszkola należy do rodziców (opiekunów prawnych) dziecka. Przedszkole zobowiązane jest do realizacji zaleceń zawartych w orzeczeniu, w tym do zapewnienia wskazanych form terapii, rewalidacji i usprawniania. Jak wynika z powyższego aktualnie w systemie oświaty funkcjonuje możliwość wyboru placówki wychowania przedszkolnego przez rodziców dziecka niepełnosprawnego.

Stowarzyszenie uważa również, że niemożność pobierania przez przedszkola dodatkowych opłat, poza opłatami ustalonymi w uchwale rady gminy spowoduje, że dzieci będą pozbawione kontaktu ze specjalistami (logopedą, psychologiem, itp.), w przedszkolach zabraknie oferty rozwijającej indywidualne zdolności dzieci, a brak zajęć dodatkowych prowadzonych przez odpowiednio przygotowane osoby (język angielski, korektywa), brak imprez zewnętrznych (koncertów, teatrzyków, wycieczek) drastycznie obniży poziom nauki przedszkolnej i spowoduje, że wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci wiejskich będzie fikcją. Gminy nie będą zainteresowane dodatkowym finansowaniem zajęć dodatkowych rozwijających zdolności dzieci, w sytuacji, gdy rodzice nie będą mogli partycypować w ich kosztach, ponieważ każde zwiększenie kosztów bieżących utrzymania dziecka w przedszkolu publicznym automatycznie powoduje wzrost kosztów dotacji przekazywanych przedszkolom niepublicznym.

Uwaga nie została uwzględniona – zadania w tym zakresie określają przepisy w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a ich realizacja w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego podlega nadzorowi pedagogicznemu sprawowanemu przez kuratora oświaty.

Stowarzyszenie Przedszkoli Niepublicznych wnosi, aby kwota dotacji dla przedszkoli niepublicznych i publicznych była ustalana na początku roku kalendarzowego – tak, aby można było określić zasady rekrutacji na przyszły rok szkolny. W sytuacji, w której kwota dotacji jest znana dopiero w czerwcu na dany rok kalendarzowy przedszkola niepubliczne są zmuszone do kalkulacji kosztów dla rodziców bez wiedzy o tym, jaka będzie kwota dotacji.

Uwaga jest bezzasadna, gdyż gmina uchwała kwotę dotacji na dany rok budżetowy (od stycznia do grudnia).

Ponadto, zgłaszany przez Stowarzyszenie postulat dotyczący objęcia wszystkich dzieci w wieku od 2 do 6 lat uczęszczających do przedszkoli taką samą kwotą dotacji niezależnie od tego, czy jest to przedszkole prowadzone przez osobę prawną, inną niż jednostka samorządu terytorialnego, czy też osobę fizyczną, wykracza poza zakres projektowanych zmian.

Unia Metropolii Polskich wyraziła opinię, że proponowana dotacja celowa skierowana na częściowe pokrycie wydatków związanych z organizacją wychowania przedszkolnego w niektórych miastach spowoduje wzrost stawki dotacji dla wszystkich przedszkoli niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty. Uwaga ta, w opinii Ministerstwa Edukacji Narodowej, nie jest zasadna, gdyż dotacja z budżetu państwa jest naliczana na wszystkich uczniów korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze gminy i będzie stanowiła dochód budżetu gminy, a zatem może być źródłem pokrycia ewentualnych wzrostów wysokości dotacji dla wychowanków przedszkoli nieprowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że dotacja z budżetu państwa nie musi powodować wzrostu kosztów gminy przeliczonych na wychowanka, w szczególności, jeśli środki z dotacji będą przeznaczane na wydatki bieżące związane ze zwiększeniem liczby miejsc w przedszkolach prowadzonych przez gminę. Ponadto podstawa do naliczenia dotacji z budżetu gminy dla placówek nieprowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego będzie pomniejszona o wpłaty rodziców, co w ogólności spowoduje zmniejszenie jej wysokości. Ewentualny wzrost stawki dotacji dla przedszkoli dotowanych przez gminę mógłby dotyczyć tej jednostki samorządu terytorialnego, która jednocześnie pobiera wysokie opłaty od rodziców, gromadzi je na wydzielonych rachunkach zgodnie z art. 223 ustawy o finansach publicznych i pokrywa z nich wydatki związane z prowadzeniem przedszkoli. Działaniem takim gmina już w obecnym systemie prawnym pomniejsza wydatki będące podstawą do naliczania dotacji dla przedszkoli nieprowadzonych przez samorząd o opłaty rodziców. Nie jest to jednak sytuacja typowa. Przepis art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że środki gromadzone na wydzielonym rachunku nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych, które wszak stanowią większość wydatków związanych z prowadzeniem przedszkoli.

Dla przykładu, ubytek dochodów miast na prawach powiatu w 2016 r. z tytułu obniżenia opłat rodziców można szacować na poziomie ok. 700 zł rocznie na wychowanka, co teoretycznie mogłoby spowodować wzrost podstawy naliczania dotacji dla placówek nieprowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, jednak dotacja z budżetu państwa na to dziecko będzie wynosiła w tym roku 1 433 zł.

Miasta zrzeszone w Unii Metropolii Polskich wskazały, że nie mogą przyjąć na siebie obowiązku zapewnienia od dnia 1 września 2014 r. wszystkim dzieciom 4-letnim, a od dnia 1 września 2016 r. wszystkim dzieciom 3-letnim, miejsca realizacji wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego lub w przedszkolach niepublicznych, o których mowa w projektowanym art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty.

Unia Metropolii Polskich stwierdza również, że proponowane przepisy w projekcie ustawy, dotyczące objęcia wychowaniem przedszkolnym wszystkich dzieci (stopniowo w kolejnych latach szkolnych), opierają się na przekonaniu, że liczba miejsc przedszkolnych (biorąc pod uwagę wszystkie typy opieki przedszkolnej) zaspokaja już w chwili obecnej w 100% potrzeby jednostek samorządu terytorialnego. Jednak tak nie jest i należy wskazać źródła finansowania inwestycji, które pozwolą na przygotowanie w kolejnych latach liczby miejsc przedszkolnych zaspokajających w 100% te potrzeby. Jest to nałożenie kolejnego obowiązku dla jst bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację.

W ocenie Ministra Edukacji Narodowej, zdecydowanie nie można zgodzić się z powyższym stwierdzeniem. Od 21 lat (od 1 stycznia 1992 r.) realizacja zadań dotyczących wychowania przedszkolnego jest obowiązkowym zadaniem własnym gmin (art. 105 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty). Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej, a taką potrzebą jest m.in. organizacja wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3–6 lat. 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).

Projekt zawiera przepisy dotyczące dodatkowych źródeł dotowania gmin w zakresie wychowania przedszkolnego. Zapewnienie miejsc wychowania przedszkolnego (3- i 4-latków) nie jest nowym zadaniem gmin, które powinny zapewniać te miejsca już od wielu lat. Biorąc jednocześnie pod uwagę przedstawioną przez Unię Metropolii Polskich argumentację uwzględniono częściowo propozycję dotyczącą przesunięcia terminów obowiązku zapewnienia przez gminę wszystkim dzieciom 4-letnim od 1 września 2015 r., a 3-letnim od 1 września 2017 r. miejsca realizacji wychowania przedszkolnego.

Zgłoszona przez Unię Metropolii Polskich propozycja uwzględnienia w sieci wychowania przedszkolnego zarówno przedszkoli publicznych, jak i niepublicznych, została uwzględniona w projekcie.

Obecna liczba dzieci objęta wychowaniem przedszkolnym na terenie kraju we wszystkich typach placówek przewyższa całą populację dzieci w wieku od 3–5 lat prognozowaną przez GUS na rok 2016. Zgodnie z projektowanymi zmianami, gmina będzie mogła zapewniać możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez siebie lub inne osoby prawne i fizyczne oraz w niepublicznych przedszkolach dotowanych w wysokości nie niższej, niż 100% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę.

W załączonej do projektu ustawy analizie wpływu projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, uznano, że w dużych miastach stosunkowo niewiele przedszkoli niepublicznych będzie zainteresowanych otrzymaniem dotacji z budżetu gminy zgodnie z projektowanym w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, w zamian za przyjęcie ograniczeń w opłatach.

Założony wskaźnik 30% przedszkoli niepublicznych, które będą zainteresowane zwiększoną, do wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonych o opłaty wnoszone przez rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez gminę w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz opłaty za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, został określony na podstawie badań wysokości czesnego pobieranego

od rodziców w tych przedszkolach i symulacji atrakcyjności finansowej nowej formy finansowania dla przedszkoli niepublicznych.

Wniesiona uwaga, iż projektowany obowiązek zapewnienia miejsca realizacji wychowania przedszkolnego w placówkach o ograniczonych ustawowo opłatach będzie skutkował odwróceniem uwagi rodziców od placówek dotowanych, ale z dodatkowym czesnym i żądanie zapewnienia przez organ prowadzący (czyli jst) miejsca w przedszkolach z ograniczonymi dodatkowymi opłatami (przedszkolach publicznych lub działających na zasadach publicznych), jest bezzasadna.

Należy pamiętać, że rodzice dzieci, zgodnie z Konstytucją RP, mają prawo do wyboru m.in. przedszkola innego niż publiczne. Projekt ustawy spełnia oczekiwania rodziców w zakresie prawa do umożliwienia dostępu do korzystania z publicznych miejsc wychowania przedszkolnego przez ich dzieci. Jest to jeden elementów realizowania polityki prorodzinnej państwa.

Unia Metropolii Polskich wniosła również, aby gmina, której mieszkańcem jest dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego w innej gminie, była obowiązana do zwrotu kosztów związanych z korzystaniem przez to dziecko z wychowania przedszkolnego w wysokości odpowiadającej wydatkom gminy, w której dziecko korzysta z wychowania przedszkolnego. Chodzi o zwrot faktycznie poniesionych kosztów na wychowanie przedszkolne, z którego korzysta dane dziecko. Część miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich zawarła tego typu porozumienia z gminami sąsiednimi i dotyczą one właśnie kosztów gminy, która zapewniła dziecku wychowanie przedszkolne. Powyższa uwaga została uwzględniona po otrzymaniu w tej sprawie opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Uwaga Unii Metropolii Polskich dotycząca zawarcia w projekcie ogólnych zasad warunków rekrutacji dzieci do przedszkola i innej formy wychowania przedszkolnego może zostać uwzględniona w kolejnej zmianie ustawy o systemie oświaty, w związku z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Uwaga dotycząca obowiązku zapewnienia przez gminy dwulatkom miejsc wychowania przedszkolnego jest bezprzedmiotowa. Z projektu usunięto przepisy umożliwiające dzieciom, które nie ukończyły 2,5 roku życia korzystanie z wychowania przedszkolnego. Nie został uwzględniony postulat dotyczący zrezygnowania z obowiązku dowożenia przez gminę dzieci objętych obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego. Obecnie, w sytuacji, gdy dziecko 5-letnie lub 6-letnie

objęte rocznym przygotowaniem przedszkolnym musi pokonać do przedszkola (oddziału przedszkolnego, innej formy wychowania przedszkolnego) odległość większą niż 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do i z przedszkola lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Wprowadzenie proponowanej zmiany byłoby krokiem wstecz w organizacji edukacji przedszkolnej.

Nie jest również zasadne szczegółowe zdefiniowanie (określenie) podstawy naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty tak, aby zakres realizowanych zadań był porównywalny: przedszkole prowadzące stołówkę – dotacja z rozdziału „przedszkola i stołówki” (w sytuacji, gdy rodzic płaci jedynie za „wsad do kotła” a pozostałe koszty przygotowania posiłków ponosi jst); przedszkole nieprowadzące stołówki – dotacja z rozdziału „przedszkola” (w sytuacji, gdy rodzic płaci za całość, czyli zakupienie produktów i przygotowanie posiłków). Przedszkole niepubliczne, jak i publiczne, może zawsze „rozszerzyć” lub „zawęzić” zakres realizowanych zadań w ciągu roku, mając na uwadze obowiązujące przepisy prawa oświatowego. Nie jest możliwe określenie w ustawie proponowanego sposobu naliczania dotacji.

Unia Metropolii Polskich stwierdza, że nie może odnieść się do brzmienia nowo wprowadzonego przepisu art. 14d ust. 6 ustawy o systemie oświaty, gdyż trudno odnieść się do tej propozycji bez znajomości rozporządzenia, którego wydanie przewiduje art. 14d ust. 7. Odnosząc się do powyższej uwagi, należy zauważyć, że regulacja przewidziana w art. 14d ust. 6 ustawy o systemie oświaty określa wprost podmioty właściwe do udzielenia dotacji oraz termin jej przekazywania. Nie można zatem podzielić stanowiska, że ocena tego przepisu zależy od znajomości projektu rozporządzenia przewidzianego w art. 14d ust. 7. Projekt rozporządzenia został dołączony do projektu ustawy w chwili skierowania na komitet stały Rady Ministrów. Intencją MEN jest wprowadzenie możliwie prostego sposobu rozliczania dotacji oraz jak najszerszego katalogu wydatków, które mogą być pokryte z dotacji.

Unia Metropolii Polskich stwierdziła, że w okresie ostatnich kilku lat nie zdarzyło się, aby współczynnik inflacji rok do roku wynosił 110%, ale przez kolejne 4 lata (sumując) ustalał się on na poziomie ok. 112%. Takie założenie powoduje brak realnych możliwości waloryzowania pobranej opłaty w wysokości 1 zł za godzinę, stąd Unia proponuje ustalić ten współczynnik na poziomie 104%.

Uwaga nie została uwzględniona. Waloryzacja będzie dokonywana, jeżeli skumulowany wskaźnik inflacji przekroczy 10%. Najprawdopodobniej, biorąc pod uwagę wysokość inflacji w ostatnich latach, zmiana opłaty dla rodziców zostanie dokonana po raz pierwszy po 3–4 latach od dnia wejścia w życie ustawy.

Uwaga dotycząca możliwości organizowania nauczania indywidualnego w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego prowadzonej przez gminę została uwzględniona. Uwaga dotycząca zmiany rozporządzenia w sprawie warunków przyjmowania dzieci m.in. do szkół i przedszkoli jest zasadna, jednakże zmiana treści rozporządzenia nastąpi w późniejszym czasie, gdyż ze względu na konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r. sygn. K 38/12 obejmie ona nie tylko zmiany w zakresie przyjmowania dzieci do przedszkoli, ale również zmiany zasad przyjmowania do szkół wszystkich typów. Minister Edukacji Narodowej nie podzielił uwagi Unii Metropolii Polskich, że projektowany art. 14 ust. 5d ustawy o systemie oświaty ogranicza możliwość realizacji zajęć dodatkowych, którymi zainteresowani są rodzice i za które chcą dodatkowo płacić. Przepisy nie ograniczają możliwości realizacji tych zajęć, których organizacja należy do dyrektora przedszkola. Projektowane przepisy mają zapobiec podwójnemu opłacaniu godzin zajęć (obecnie zdarza się, że nauczyciel ma opłacony czas pracy, a w tym samym czasie rodzice płacą za zajęcia prowadzone przez inną osobę niż nauczyciel). Ponadto projekt nie wprowadza ograniczeń w działalności rad rodziców w przedszkolach, zatem nadal mogą one prowadzić swoją działalność zgodnie z przyjętymi przez nie regulaminami.

Proponowane przez Unię Metropolii Polskich zmiany w art. 14a ust. 4 dotyczące użycia określeń: publiczne przedszkole, publiczna szkoła, publiczny ośrodek, zawężają możliwość dokonania wyboru rodzaju przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub ośrodka, który może zapewnić najkorzystniejsze dla dziecka formy kształcenia specjalnego. Najbliższą szkołą w rozumieniu art. 17 ust. 3a pkt 1 ustawy o systemie oświaty, jest szkoła najbliższa miejscu zamieszkania dziecka, która może zapewnić pełną realizację orzeczenia poradni psychologiczno-pedagogicznej. Taka wykładnia przedstawiona została również w wyrokach sądów administracyjnych (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Bd 211/08, Lex nr 497349, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 775/07, Internetowa Baza orzeczeń sądów administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl, wyrok

WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2008 r. sygn. akt VIII SA/Wa 614/07, Internetowa Baza orzeczeń sądów administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl).

Rodzic ucznia niepełnosprawnego, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, dokonuje wyboru rodzaju szkoły (formy kształcenia specjalnego), wskazując odpowiednio szkołę ogólnodostępną, szkołę lub oddział integracyjny, szkołę lub oddział specjalny lub specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy. Realizację kształcenia specjalnego zapewnia jednostka samorządu terytorialnego właściwa do prowadzenia danego typu i rodzaju szkoły (ośrodka), wskazana w przepisach art. 71b ustawy o systemie oświaty. Organ, który prowadzi typ i rodzaj szkoły (ośrodka) wybranej przez rodzica ucznia niepełnosprawnego, wskazuje na podstawie orzeczenia (określającego m.in. zalecane warunki realizacji potrzeb edukacyjnych, formy stymulacji, rewalidacji, terapii, usprawniania, rozwijania potencjalnych możliwości i mocnych stron dziecka oraz inne formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także najkorzystniejsze dla dziecka formy kształcenia specjalnego), złożonego przez rodzica, przedszkole/szkołę najbliższą miejscu zamieszkania dziecka, która może zrealizować zalecenia zawarte w orzeczeniu. Zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 71b ust. 7 pkt 2 i 3 ustawy o systemie oświaty, przedszkole/szkoła zobowiązana jest do zapewnienia uczniowi niepełnosprawnemu realizacji zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. Wskazując szkołę dla dziecka organ prowadzący może również uwzględnić prośbę rodzica (opiekuna prawnego), dotyczącą wyboru konkretnej szkoły (ośrodka).

Odnośnie do organizowania przez gminy dowozu i opieki uczniom niepełnosprawnym, nie jest możliwe dodanie zapisu „o ile gmina nie organizuje dowozu i opieki”, bowiem zgodnie z art. 17 ustawy o systemie oświaty sieć publicznych szkół, w tym szkół z oddziałami integracyjnymi, powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, z uwzględnieniem odległości szkoły od domu dziecka. Obowiązkiem gminy jest:

1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia;

- 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia;
- 3) zwrot kosztów przejazdu ww. ucznia, oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi ucznia, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni.

Zgodnie z art. 71b ustawy o systemie oświaty, jeżeli orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego zaleca kształcenie dziecka odpowiednio w przedszkolu specjalnym albo w przedszkolu, szkole podstawowej lub gimnazjum, ogólnodostępnych lub integracyjnych, odpowiednią formę kształcenia, na wniosek rodziców, zapewnia jednostka samorządu terytorialnego właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, do której zadań własnych należy prowadzenie przedszkoli lub szkół.

Ponadto, przez pojęcie dziecko niepełnosprawne w rozumieniu przepisów ustawy o systemie oświaty należy rozumieć dziecko, które wymaga stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wydane przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną, w tym specjalistyczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną. Zaproponowana definicja odmiennie niż dotychczas określa docelową grupę uczniów, np. nie obejmuje uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, którzy nie otrzymują orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Jednocześnie obejmuje dzieci i młodzież, którzy posiadają orzeczenie wydane przez zespół ds. orzekania o niepełnosprawności, a nie przez zespoły orzekające o potrzebie kształcenia specjalnego.

Proponowane przez Unię Metropolii Polskich zmiany skutkują zmianami w innych ustawach, dlatego też w obecnym projekcie ustaw nie są one możliwe.

Uwaga dotycząca wydłużenia obowiązku zapewnienia uczniom niepełnosprawnym, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły

ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24. roku życia, skutkuje skutkami finansowymi dla jednostek samorządu terytorialnego.

Propozycja dotycząca zmian w treści art. 12 projektu w zakresie zachowania uchwał nie może zostać uwzględniona, gdyż usunięcie zastrzeżenia spowodowałoby niespójność przepisów dot. innych zmian w projekcie. Nie zostały uwzględnione również uwagi dotyczące Karty Nauczyciela, gdyż wykraczają one poza zakres przedmiotowy zmian przewidzianych w projekcie.

Nie może zostać uwzględniona propozycja przekształcenia z mocy prawa oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w inną formę wychowania przedszkolnego, gdyż zgodnie z obowiązującym systemem oświaty inne formy wychowania przedszkolnego stanowią uzupełnienie sieci przedszkoli i powinny być tworzone głównie

w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi. Proponowane w uwadze rozwiązanie powodowałoby, że w jednym budynku szkolnym funkcjonowałyby np. trzy, cztery inne formy wychowania przedszkolnego.

Propozycja doprecyzowania katalogu dokumentacji koniecznej do przekształcenia innej formy wychowania przedszkolnego w przedszkole publiczne została uwzględniona. Uwzględniona została również uwaga dotycząca treści art. 1 pkt 17 lit. a projektu w zakresie art. 80 ust. 2a i 2d ustawy o systemie oświaty dotyczącego publicznych placówek prowadzonych przez osoby spoza sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 1 pkt 17 lit. b projektu w zakresie art. 80 ust. 2f ustawy o systemie oświaty, uprawnienie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do przedłużenia terminu składania informacji o planowanej liczbie uczniów dla jednostek prowadzących wczesne wspomaganie, nie wymaga wydawania decyzji administracyjnej. Analogicznie jak przewidziane w art. 90 ust. 2 g ustawy o systemie oświaty uprawnienie do przedłużenia terminu składania przez organy prowadzące niepubliczne szkoły i placówki informacji o planowanej liczbie uczniów, może ono być potraktowane jako inna czynność z zakresu administracji publicznej.

Uwaga dotycząca wydłużenia okresu uprzedzenia o rezygnacji z pobierania dotacji w wysokości określonej w projektowanym w art. 90 ust. 1b przez przedszkole niepubliczne została uwzględniona.

Odnosząc się do uwagi dotyczącej art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty, należy wyjaśnić, że z treści tego przepisu usunięto wyrazy „opiekunowie prawni” ze

względu na zawartą w art. 3 pkt 10 tej ustawy definicję określenia „rodzice”, która obejmuje również opiekunów prawnych.

Nie jest zasadna uwaga, iż proponowana zmiana dotycząca przekazywania transzy dotacji za grudzień – do 15 grudnia – nie uwzględnia przepisu art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty (dotacje dla szkół dla dorosłych na uczniów, którzy w danym miesiącu mają 50% frekwencję, a w dniu 15 grudnia może zaistnieć problem, aby stwierdzić tę 50% frekwencję). W praktyce bowiem 50% frekwencja za dany miesiąc będzie mogła zostać ostatecznie rozliczona w następnym miesiącu, a kwota przekazanej dotacji odpowiednio skorygowana po uwzględnieniu danych o frekwencji z poprzedniego miesiąca.

Propozycja przekazania zadań dotyczących pomocy materialnej dla uczniów do miejskich ośrodków pomocy społecznej nie została uwzględniona, gdyż projekt ustawy nie obejmuje tej kwestii. Uwaga wykracza poza zakres tematyczny projektu ustawy.

Jednocześnie została uwzględniona uwaga dotycząca dotacji na dzieci 6-letnie realizujące obowiązkowe przygotowanie przedszkolne w przedszkolach lub oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych. Dodatkowo algorytm podziału środków części oświatowej subwencji ogólnej przewiduje przekazanie w 2013 r. gminom środków skalkulowanych tak, jakby 2/3 populacji dzieci 6-letnich uczęszczało od dnia 1 września 2013 r. do szkół podstawowych.

Nie została uwzględniona uwaga dotycząca ujednoczenia formuły podstawy dotacji w całej ustawie o systemie oświaty (zastąpienie obecnego określenia „ponoszone” w art. 90 ust. 2b i 3 na „przewidziane”). Takie rozróżnienie przyjęło się w praktyce i ewentualne zmiany mogłyby powodować niepotrzebne zastrzeżenia wśród organów prowadzących przedszkola niepubliczne.

Została uwzględniona propozycja umieszczenia w art. 3 ustawy o systemie oświaty definicji opłat za świadczenia przedszkola, co przyczyni się do uproszczenia wielu przepisów ustawy, które posługują się tym pojęciem (np. art. 14, art. 79a, art. 80 i art. 90).

Uwagi przesłane przez Zastępcę Prezydenta Miasta St. Warszawy są zbieżne w wielu miejscach z powyższymi uwagami Unii Metropolii Polskich. Zastępca Prezydenta wskazuje, że odsunięcie w czasie reformy dotyczącej objęcia 6-latków obowiązkiem szkolnym spowodowało, że samorządy utraciły istotne źródło finansowania tych tak potrzebnych w oświacie zmian poprzez zwiększoną subwencję, co szczególnie

odczuwalne jest w dobie kryzysu. W przypadku m.st. Warszawy odsunięcie reformy powoduje obniżenie części oświatowej subwencji ogólnej co roku o kwotę około 50 mln zł.

Zastępca Prezydenta Miasta St. Warszawy twierdzi również, że głównym obciążeniem finansowym dla samorządów jest istotne zwiększenie kosztów realizacji podstawowego wymiaru edukacji przedszkolnej (przy braku subwencji). Proponowane rozwiązania prawne dotyczące obowiązku zagwarantowania przez gminę każdemu dziecku w wieku 3 i 4 lat możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego nie mają jednak zabezpieczenia finansowego, a ponadto, ze względu na skalę koniecznych wydatków, mogą doprowadzić do załamania się finansów wielu samorządów. Wdrożenie tego elementu reformy w Warszawie wymagałoby w perspektywie kilku lat poniesienia wydatków inwestycyjnych na kwotę co najmniej kilkuset milionów złotych - niezbędną, by przygotować nowe miejsca przedszkolne dla około 80% 3- i 4-latków obecnie pobierających naukę w przedszkolach niepublicznych, to jest dla około 8 tys. dzieci. Specyfiką Warszawy i innych dużych miast jest bowiem duży udział przedszkoli niepublicznych w ogólnej liczbie tych placówek.

Koszty wynikające z konieczności budowy nowych przedszkoli oraz dostosowania budynków szkolnych do potrzeb przedszkoli, w żaden sposób nie zostały uwzględnione w planowanej reformie. Wysokość planowanej w projekcie ustawy dotacji dla samorządów nie rekompensuje tych wydatków.

Zdaniem Zastępcy Prezydenta Miasta St. Warszawy, przyjęcie założenia, że przedszkola niepubliczne przyjmą na szeroką skalę nowe rozwiązania, co zapobiegnie konieczności budowy przez samorzady nowych przedszkoli publicznych, nie ma merytorycznego uzasadnienia. Najprawdopodobniej nie będzie możliwe obniżenie przez przedszkola niepubliczne opłat do poziomu przedszkoli publicznych, to jest o kilkaset złotych miesięcznie, niejako w zamian za podwyższenie dotacji z budżetu samorządu o kwotę około 200 zł miesięcznie. W projekcie nie przedstawiono żadnych wycień lub innych materiałów analitycznych potwierdzających słuszność przyjętego założenia (np. analizy rynku lub choćby badań ankietowych dotyczących działań planowanych przez organy prowadzące przedszkola niepubliczne po zaistnieniu nowej sytuacji prawnej). Rodzice dotychczas posyłający dzieci do przedszkoli niepublicznych, wyposażeni w obietnicę wnoszenia niższych opłat, zwrócą się do przedszkoli

samorządowych, a na ten skokowy wzrost popytu w krótkim okresie samorząd nie jest przygotowany ani finansowo, ani organizacyjnie.

Miasto st. Warszawa popiera wszelkie działania zmierzające do upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Równocześnie, muszą one uwzględniać wymiar możliwości finansowych jego realizacji. Uwaga ta nabiera szczególnie istotnego znaczenia w sytuacji spowolnienia gospodarczego i jego skutków – ograniczenia dochodów budżetowych samorządów i konieczność redukcji zarówno wydatków bieżących, jak i inwestycyjnych. W ocenie Zastępcy Prezydenta, dodatkowe obciążenie samorządów z tytułu konieczności wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych w zakresie wychowania przedszkolnego może pogłębić trudną sytuację wielu polskich samorządów.

Główna obawa Zastępcy Prezydenta Miasta St. Warszawy skupia się wokół braku możliwości zabezpieczenia przez samorzady odpowiedniej liczby miejsc w przedszkolach publicznych bądź niepublicznych dotowanych w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę (pomniejszonych o elementy wskazane w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty).

Warto jednak przytoczyć ponownie informację, że łączna liczba miejsc w wychowaniu przedszkolnym przewyższa całą populację dzieci w wieku od 3 do 5 lat w roku 2016. Myśląc o objęciu 90% tej populacji należy pamiętać, że przedszkola niepubliczne, ze względu na mniejszą od liczby miejsc w przedszkolach liczbę dzieci, będą zmuszone sytuacją ekonomiczną do podejmowania decyzji o wystąpieniu do gminy o dotację, o której mowa w projektowanym art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty – i tym samym o włączeniu się do systemu tanich przedszkoli. Wiele z przedszkoli może podjąć decyzję o zwiększeniu liczności oddziału przedszkolnego, co spowoduje zwiększenie łącznej wysokości dotacji z budżetu gminy przy stałej wysokości większości ponoszonych kosztów. Należy tutaj również podkreślić, że mając na uwadze lokalne uwarunkowania demograficzne, wprowadzono możliwość dotowania przedszkoli niepublicznych w wysokości przekraczającej 100% kosztów na wychowanka w gminie. Strategia taka może być ekonomicznie uzasadniona, jeżeli samorząd przewiduje, że populacja dzieci na jego terenie nie będzie się zmieniała w tempie uzasadniającym budowanie nowych przedszkoli gminnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, uwzględniono częściowo propozycję dotyczącą przesunięcia terminów obowiązku zapewnienia przez gminę wszystkim dzieciom 4-letnim od 1 września 2015 r., a 3-letnim od 1 września 2017 r., miejsca realizacji wychowania przedszkolnego.

Uwagi do projektu przesłał przedstawiciel Związku Miast Polskich (ZMP). Są one zbieżne z uwagami Unii Metropolii Polskich oraz Zastępcy Prezydenta Miasta St. Warszawy. Przedstawiciel ZMP dowodzi, że w ostatnich latach różnica między subwencją a wydatkami bieżącymi na oświatę systematycznie rośnie. Rok 2004 to 5 mld zł, 2006 – 6,9 mld zł, 2008 – 7,3 mld zł, 2010 – 8,2 mld zł, 2011 – 9,1 mld zł, 2012 – ok. 10 mld zł. Pomimo prowadzonych przez samorządy działań oszczędnościowych i wzrastającej subwencji oświatowej deficyt rośnie. Jednocześnie kryzys gospodarczy skutkuje zmniejszeniem dochodów, które można by przeznaczyć na oświatę.

Wskazanie w projekcie, aby ograniczyć dla wszystkich rodziców odpłatność do 1 zł jest w ocenie wnoszącego błędem. Teza, że przedszkola są drogie dla wszystkich rodziców i należy obniżyć odpłatność o ponad 50%, a tym samym obniżyć przychody systemu oświaty w tak trudnej sytuacji jest błędna i szkodliwa.

Z ww. powodów opinia o projekcie ustawy jest negatywna.

Jednocześnie przedstawiciel ZMP proponuje nowe rozwiązania:

- aby wysokość opłaty miesięcznej, o której mowa w ust. 5 pkt 1 ustawy, nie mogła być wyższa niż 12% minimalnej płacy,
- jeżeli dochód w rodzinie w przeliczeniu na osobę nie przekroczy kwoty zgodnej z art. 5 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, opłatę, o której mowa w art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty, obniża się o 50%.

Uwaga nie może być uwzględniona, ponieważ oznaczałaby ograniczenie stawki do 192 zł miesięcznie, tj. na poziomie znacznie przewyższającym obecne przeciętne wydatki rodziców z tytułu opłat za czas przekraczający ustawowe minimum. Rozwiązanie takie byłoby sprzeczne z jednym z podstawowych celów projektu ustawy.

Wniesiona uwaga dotyczy rozbudowy bazy przedszkolnej, stąd do gmin powinny trafić większe środki z dotacji na ten cel, zamiast na zmniejszenie udziału rodziców w odpłatności z 11% do 4%. W ocenie wnoszącego uwagi, art. 14d ust. 1 blokuje wydatkowanie środków np. na modernizację budynku pozwalającą na tworzenie nowych miejsc dla przedszkolaków.

Za niezasadną uznano uwagę, że nauczyciele wychowania przedszkolnego nie spełniają oczekiwań rodziców w zakresie prowadzenia zajęć dodatkowych (np. rytmika, muzyka, język angielski). Projektowany przepis ma natomiast wykluczyć „podwójne” opłacanie przez rodziców odpłatnych godzin za przebywanie ich dzieci w przedszkolu. Dyrektor ma możliwość zatrudniania nauczycieli do prowadzenia zajęć dodatkowych. Przepis ten nie blokuje inicjatywy rodziców – bowiem rady rodziców nadal będą działać zgodnie z przepisami określonymi w ustawie.

Przedstawiciel ZMP proponuje, aby wskaźnikiem waloryzacji opłat był wskaźnik zmian średnich płac nauczycieli lub wskaźnik wzrostu minimalnej płacy, a nie wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Jednak w opinii MEN wskaźnik inflacji najlepiej oddaje efekt zwiększających się obciążeń budżetów domowych, a ze względu na stosunkowo niewielki przewidywany w przyszłości udział opłat rodziców w łącznych kosztach prowadzenia przedszkoli przez gminy, dopasowanie wpływów z opłat od kosztów ponoszonych przez samorząd nie jest kwestią zasadniczą.

Uwaga, w której stwierdza się, że ograniczenie odpłatności rodziców do 1 zł powoduje w porównaniu z obecną rzeczywistością podniesienie podstawy do wyliczania dotacji na 1 dziecko dla przedszkoli niepublicznych została omówiona przy okazji uwag Unii Metropolii Polskich.

Za bezzasadną należy uznać uwagę Rady Języka Polskiego przy Prezydium PAN dotyczącą wprowadzenia obowiązku szkolnego dla sześciolatków, gdyż omawiany projekt go nie dotyczy.

Jednocześnie Rada Języka Polskiego stwierdza, że w przedstawionym projekcie nie ma zamierzeń nakierowanych na ewentualne zmiany programowe, zwłaszcza w zakresie podstawy programowej, w tym także dla przedmiotu język polski. Rada Języka Polskiego uznaje za konieczne dokonanie przeglądu dotychczas obowiązujących podstaw programowych (wprowadzanych rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej). Zmiana polegająca na obligatoryjnym przeniesieniu dzieci sześciolatków do szkół (czyli „wyprowadzeniu” ich z przedszkoli) oznaczać powinna także zmiany w tych przepisach programowych zarówno w odniesieniu do wychowania przedszkolnego, jak i nauczania wczesnoszkolnego.

Mając na uwadze powyższą opinię, należy zauważyć, że wdrażana sukcesywnie, począwszy od roku szkolnego 2009/2010, nowa podstawa programowa wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 977) została

opracowana z uwzględnieniem różnic w dojrzałości dzieci rozpoczynających edukację szkolną. Zgodnie z harmonogramem proces wdrażania nowej podstawy programowej zakończy się w 2015 r. Prowadzone, począwszy od roku szkolnego 2009/2010 monitorowanie wdrażania nowej podstawy programowej, corocznie dostarcza informacji m.in. o stosowanych przez przedszkola i szkoły rozwiązaniach organizacyjnych związanych z realizacją podstawy programowej, zwłaszcza o uwzględnieniu zalecanych warunków oraz o stosowanych przez przedszkola i szkoły rozwiązaniach metodycznych związanych z wdrażaniem podstawy programowej. Ostatecznie o efektach wprowadzanych zmian programowych i organizacyjnych oraz ewentualnych zmianach programowych będzie można mówić po roku 2015, wtedy też będzie można deklarować zmiany podstawy programowej.

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Powiatowych i Gminnych Samorządowych Ośrodków Doskonalenia Nauczycieli proponuje, aby dziecko w wieku 3–5 lat miało obowiązek korzystania z wychowania przedszkolnego.

Uwaga nie została uwzględniona. Przepisy nakładają obowiązek realizacji wychowania przedszkolnego jedynie w przypadku 5-latków. Rozszerzenie tego obowiązku na 3- i 4-latki spotkałoby się z negatywną oceną wielu środowisk zajmujących się szeroko pojętymi prawami rodziców. Ustawowe prawo 3- i 4-latków do uczestniczenia w wychowaniu przedszkolnym całkowicie spełnia oczekiwania społeczne w tym zakresie.

Nie została uwzględniona również uwaga dotycząca odstąpienia od przepisu o odpłatności 1 zł za pobyt poza bezpłatnymi godzinami zajęć, ponieważ wsparcie w tym zakresie rodziców dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej stanowi jeden z głównych celów projektowanych zmian.

W opinii Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Powiatowych i Gminnych Samorządowych Ośrodków Doskonalenia Nauczycieli gmina nie powinna pokrywać kosztów związanych z dowożeniem dzieci i ich opiekunów do przedszkola. Należy pozostawić sprawę dowozu do rozwiązania na terenie danego samorządu.

Uwaga nie została uwzględniona – obecnie w sytuacji, gdy dziecko 5-letnie objęte rocznym przygotowaniem przedszkolnym musi pokonać do przedszkola (oddziału przedszkolnego, innej formy wychowania przedszkolnego) odległość większą niż 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie

przewozu do i z przedszkola lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Wprowadzenie proponowanej zmiany byłoby krokiem wstecz w organizacji edukacji przedszkolnej.

Stowarzyszenie wniosło o doprecyzowanie przepisu art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty, dotyczącego terminu podania planowanej liczby dzieci, które mają być objęte wspomaganie rozwoju w roku następnym. Placówka prowadząca wczesne wspomaganie rozwoju dziecka powinna być dofinansowana po zaplanowaniu liczby zdiagnozowanych i ustalonych rzeczywistych potrzeb dot. liczby dzieci, dla których prowadzone jest wczesne wspomaganie. Brak takiego doprecyzowania, zdaniem autorów uwagi, może być powodem do zawyżonych planów budżetu na wczesne wspomaganie rozwoju dziecka.

Uwaga nie może być uwzględniona. Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, podział części oświatowej subwencji ogólnej uwzględnia wagę dla dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju m.in. w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych. Przepisy ustawy o systemie oświaty w sposób jednoznaczny wiążą wysokość udzielanej dotacji z rzeczywistą liczbą dzieci objętych wczesnym wspomaganie. W przypadku gdy od września nastąpi wzrost liczby tych dzieci i organ właściwy do udzielenia dotacji otrzyma w tej sprawie wniosek o zwiększenie kwoty dotacji od osoby prowadzącej przedszkole, szkołę, ośrodek lub poradnię, wówczas gmina powinna przekazać odpowiednio zwiększoną kwotę dotacji na dzieci niepełnosprawne. Przepisy art. 90 ust. 2a, 2b i 3a ustawy o systemie oświaty stanowią o kwocie przewidzianej, a nienaliczonej w części oświatowej subwencji ogólnej. W związku z powyższym, nie można uzasadniać odmowy zwiększenia dotacji tym, że niepełnosprawne dziecko nie zostało uwzględnione w naliczeniu subwencji oświatowej dla danej gminy (nie było wykazane w SIO wg stanu na 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy).

Jednostki samorządu terytorialnego, w których zwiększyła się liczba uczniów w trakcie roku budżetowego – w stosunku do danych przyjętych do wyliczeń subwencji oświatowej – od lat mają możliwość występowania do MEN z wnioskami o zwiększenie subwencji z rezerwy w ramach wzrostu zadań. W uzasadnionych przypadkach – gdy w skali jst po przeliczeniu algorytmem nowych danych o liczbie uczniów – następuje zwiększenie liczby uczniów przeliczeniowych, subwencja jest

zwiększana z rezerwy. Jest to rozwiązanie adekwatne do faktu, iż opinie poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych, o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka są wydawane stosownie do potrzeb dziecka, w ciągu całego roku kalendarzowego. Oznacza to, że podczas całego roku kalendarzowego przedszkole, szkoła, ośrodek i poradnia mogą stanąć przed koniecznością zapewnienia wczesnego wspomaganie dla kolejnych dzieci. Potrzeba ta w każdym przypadku wynika z diagnozy potrzeb dziecka w zakresie wczesnego wspomaganie rozwoju, zawartej w opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej, wydanej w związku z wykryciem niepełnosprawności.

Zaproponowane przez Stowarzyszenie rozwiązanie uniemożliwiłoby szybkie udzielenie dziecku wsparcia rozwoju, mającego na celu pobudzenie psychoruchowego i społecznego rozwoju dziecka od chwili wykrycia niepełnosprawności. Każde usztywnienie tego – obecnie elastycznego – rozwiązania oznacza utrudnienie dostępu dzieci do korzystania z oferty zajęć dostępnej w ramach wczesnego wspomaganie rozwoju. Przykładowo dzieci, u których zdiagnozowano potrzebę wczesnego wspomaganie rozwoju już po zaplanowaniu liczby zdiagnozowanych i ustalonych rzeczywistych potrzeb dotyczących liczby dzieci, dla których prowadzone jest wczesne wspomaganie, nie byłyby w konsekwencji objęte możliwością dofinansowania dla nich wczesnego wspomaganie, zatem niejednokrotnie byłyby zmuszone oczekiwać do kolejnego etapu planowania.

Pozytywnie cel projektowanej ustawy, w zakresie zapewnienia wszystkim dzieciom od 3 do 5 lat miejsca realizacji wychowania przedszkolnego w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego, przy jednoczesnym zmniejszeniu opłat rodziców, oraz wprowadzenie dotacji celowej na edukację przedszkolną, oceniła Federacja Inicjatyw Oświatowych (FIO). Jednocześnie wnioskuje ona, aby w przypadku placówek tworzonych w miejsce szkół i przedszkoli zlikwidowanych w danym roku, przyznawanie dotacji było dla gminy obligatoryjne.

Uwaga jest bezzasadna, gdyż projekt ustawy zawiera nowy przepis umożliwiający odstępnie od wskazanych w ustawie terminów, a tym samym udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym (art. 1 pkt 20 lit. d projektu).

Nie można zgodzić się z uwagą, że proponowany przepis, aby wójt mógł podjąć decyzję o nieprzyznaniu dotacji przedszkolu niepublicznemu, o ile uzna, że w przedszkolach

publicznych lub w już funkcjonujących przedszkolach niepublicznych otrzymujących dotacje w wysokości nie mniej niż 100% wydatków bieżących, jest wystarczająca liczba miejsc dla wszystkich uprawnionych dzieci, jest niepotrzebny i sprzeczny z zasadą konkurencji. Przepis ten przede wszystkim zabezpiecza gminy, jako jednostki dotujące, przed nadmiernym dotowaniem (w wysokości nie mniej niż 100% wydatków bieżących), jedynie w sytuacji, gdy są zapewnione miejsca wychowania przedszkolnego dla wszystkich uprawnionych na terenie gminy. Zgodnie z projektowanymi przepisami to przede wszystkim gmina obowiązana jest do zapewnienia dzieciom miejsc wychowania przedszkolnego.

Za bezzasadną należy uznać również uwagę dotyczącą niespójności przepisów i uznaniowość w zakresie wpisu do ewidencji (zaświadczenie) oraz odmowy przyznania dotacji w wysokości wskazanej w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty (w formie decyzji administracyjnej). Wpis do ewidencji traktowany jest jako inna czynność z zakresu administracji publicznej. Taką samą uwagę wniosło Stowarzyszenie Przedszkoli Niepublicznych.

Nie mogą zostać uwzględnione uwagi FIO dotyczące zapewnienia odrębnych środków finansowych na inwestycje dla stowarzyszeń rozwoju wsi, gdyż zapewnienie takich środków finansowych spowodowałoby konieczność zmiany algorytmu naliczania dotacji. Nie jest także możliwe zwiększenie kwot zaplanowanych w projekcie ustawy.

Również propozycja dotycząca wprowadzenia w przepisach pojęcia „mienie szkolne”, jako szczególnego rodzaju mienia gminnego, którego zasady nabycia i zbycia winny być odrębnie regulowane, w szczególności w zakresie pierwszeństwa do jego przejęcia i wykorzystania na cele publiczne związane z edukacją przez organizacje pozarządowe, nie może być uwzględniona. Zdecydowanie propozycja ta wykracza poza projektowane zmiany, a ponadto jest sprzeczna z ustrojowymi rozwiązaniami dotyczącymi mienia komunalnego.

Uwaga dotycząca rozszerzenia katalogu kosztów bieżących o koszty dowozu dzieci w przypadku szkół i przedszkoli publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące j.s.t. lub osoby fizyczne jest bezzasadna, ponieważ zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o systemie oświaty to statut szkoły/przedszkola i placówki powinien określać ich cele i zadania, a także ich organizację. Jeśli na przykład szkoła lub placówka zostanie tak zorganizowana, że przyjmie na siebie obowiązek zapewnienia dowożenia uczniów z określonych miejsc na zajęcia edukacyjne i zapewnienia im również w tym

czasie opieki, to możliwe jest finansowanie tego rodzaju wydatków bieżących w ramach zadań szkoły w zakresie kształcenia i opieki, a zaproponowany w projekcie ustawy przepis to umożliwia.

Odnosząc się natomiast do zaprezentowanej przez FIO uwagi, że istnieje poważne niebezpieczeństwo, że dla szeregu gmin proponowany sposób dystrybucji dotacji na edukację przedszkolną może oznaczać pogorszenie sytuacji finansowej, należy zauważyć, że analizy przeprowadzone w MEN wskazują, że dotacja udzielana z budżetu państwa będzie stanowiła wsparcie dla budżetów gmin. Szczegółowe wyliczenia zamieszczone zostały w OSR. Podobną uwagę w zakresie niedostatecznego dofinansowania zadań gmin z budżetu państwa wniosło Stowarzyszenie Przedszkoli Niepublicznych.

Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego (ZNP) wyraził poparcie dla propozycji dotyczących zapewnienia wszystkim dzieciom czteroletnim (od 2014 r.) i trzyletnim (od 2016 r.) prawa do edukacji przedszkolnej, jednocześnie stwierdzając, że wskazane środki finansowe mogą nie pozwolić na zrealizowanie tego zamierzenia. Należy jednak zaznaczyć, że terminy te, w związku z uwagami zgłoszonymi przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, zostały ostatecznie przesunięte o jeden rok. Oznacza to, że wszystkie dzieci czteroletnie będą miały zapewnione prawo do edukacji przedszkolnej od 2015 r., a dzieci trzyletnie – od 2017 r. Związek wyraził również zdecydowaną aprobatę dla propozycji umożliwienia przyjmowania do przedszkoli dzieci, które ukończyły dwa lata. ZNP argumentuje, że wobec ciągłego braku odpowiedniej liczby żłobków (mimo działania od niemal dwóch lat tzw. ustawy żłobkowej), z wielu względów korzystnym rozwiązaniem jest objęcie prawem do wychowania przedszkolnego dzieci dwuletnich – zarówno dla nich, jak i dla ich rodziców, a w konsekwencji dla całego społeczeństwa. Jednakże ostatecznie odstąpiono od proponowanego umożliwienia przyjmowania do edukacji przedszkolnej dzieci, które ukończyły 2 lata (uwzględniając m.in. uwagi samorządów). Jednocześnie pozostawiono możliwość objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci, które ukończyły 2,5 roku. Warto podkreślić, że proponowane nowe brzmienie tego przepisu umożliwia korzystanie z wychowania przedszkolnego przez 2,5-latki nie tylko w przedszkolach, ale także w innych formach wychowania przedszkolnego.

Zarząd Główny ZNP uważa, że jedyną szansą na rzeczywisty rozwój i upowszechnienie wychowania przedszkolnego w Polsce oraz zwiększenie jego dostępności jest przejęcie przez budżet państwa kosztów prowadzenia przedszkoli publicznych. Proponowana w opiniowanym projekcie dotacja nie spełni zakładanych oczekiwań, przede wszystkim ze względu na niewystarczającą wysokość zaplanowanych środków finansowych, ale także dlatego, że rzeczywistym beneficjentem będą w jakiejś (początkowo niewielkiej) części rodzice, a w znaczącej – organy prowadzące przedszkola niepubliczne. Samorządy gminne co najwyżej zrekompensują sobie (ale wciąż tylko częściowo) straty wynikające z obniżonych opłat pobieranych od rodziców. Środki budżetowe przewidziane w projekcie jako dotacja celowa, powinny być przeznaczone wyłącznie na dofinansowanie placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub przez organy administracji rządowej. Związek jest przeciwny utożsamianiu placówek edukacyjnych prowadzonych przez osoby inne niż ministrowie lub jednostki samorządu terytorialnego z edukacją publiczną, nawet, jeśli za zajęcia prowadzone w tych placówkach nie są pobierane żadne opłaty. Wg ZNP nieporozumieniem jest, że placówki publiczne są zakładane i prowadzone przez osoby prywatne (prawne i fizyczne). Oświata publiczna powinna być jedna, zorganizowana wg jednolitych zasad dotyczących zarówno powszechnej dostępności, jakości kształcenia, w tym obowiązku realizacji określonej przez państwo podstawy programowej, ale też jednakowych zasad dotyczących kwalifikacji oraz warunków zatrudniania i wynagradzania kadry pedagogicznej. Dofinansowanie, w formie proponowanej w projekcie ustawy dotacji, powinno być skierowane wyłącznie do samorządów i właściwych ministrów prowadzących przedszkola (lub inne formy wychowania przedszkolnego).

W ocenie MEN, uwaga jest bezzasadna. Od 21 lat (od dnia 1 stycznia 1992 r.) realizacja zadań dotyczących wychowania przedszkolnego jest obowiązkowym zadaniem własnym gmin (art. 105 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty). Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej, a taką potrzebą jest m.in. organizacja wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3–6 lat. 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).

Należy podkreślić, że projekt zawiera przepisy dotyczące dodatkowych źródeł wsparcia gmin (w postaci dotacji) w zakresie wychowania przedszkolnego. Zapewnienie miejsc wychowania przedszkolnego 3- i 4-latkom nie jest nowym zadaniem. Projekt zakłada zapewnienie bezpłatnego wychowania przedszkolnego docelowo dla wszystkich 3- i 4-latków (5-latki mają je już zapewnione).

Jednocześnie funkcjonowanie oraz dotowanie oświaty niepublicznej w Polsce jest usankcjonowane prawnie od wielu lat. Przedszkola/szkoły niepubliczne podlegają nadzorowi m.in. kuratora oświaty, kontroli Sanepid, PIP czy RIO. Rodzice – zgodnie z Konstytucją RP – mają prawo do wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne.

Wg ZNP, w związku ze zmianami w zakresie oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej zapisanymi w ustawie o systemie oświaty powinny być dokonane zmiany w Karcie Nauczyciela – regulujące status nauczycieli oddziałów przedszkolnych zatrudnionych w zespołach szkolno-przedszkolnych. Z faktem zatrudnienia powiązane są m.in. uprawnienia urlopowe, czy też termin rozwiązania stosunku pracy. Zespół szkolno-przedszkolny ze względu na fakt, że w jego skład wchodzi szkoła feryjna i placówka nieferyjna, nie posiada jednolitego charakteru (nie jest jednoznacznie określone, czy jest placówką feryjną, czy nie). Uregulowania ustawowego wymaga kwestia uprawnień pracowniczych nauczycieli zatrudnionych w zespołach szkolno-przedszkolnych.

Uwaga nie została uwzględniona, gdyż wykracza poza projektowane obecnie zmiany. Jednocześnie zostały podjęte działania w celu przeanalizowania kierunków niezbędnych zmian w przepisach ustawy – Karta Nauczyciela, w tym w zakresie urlopu wypoczynkowego nauczycieli.

Odnosząc się do uwagi ZNP, że należy zastrzec w projekcie, iż przekształcenie innej formy wychowania przedszkolnego w przedszkole jest możliwe wyłącznie gdy inna forma wychowania przedszkolnego spełnia wszystkie warunki formalne i organizacyjne dotyczące przedszkola nie jest zasadna. Projektowane przepisy zakładają przekształcenie innej formy wychowania przedszkolnego w przedszkole wyłącznie wtedy, gdy inna forma wychowania przedszkolnego spełnia wszystkie warunki formalne i organizacyjne dotyczące przedszkola.

Została uwzględniona natomiast uwaga ZNP, aby regulacje stanowiące o wysokości dotacji w poszczególnych latach ująć w przepisach przejściowych (a nie w art. 14d i 14e).

Rzecznik Praw Dziecka (RPD) bezzasadnie wskazał, że w art. 7 pominięte zostały dzieci w wieku 3 lat, o których mowa w art. 1 pkt 3 ww. projektu. Należy zauważyć, że dzieci 3-letnie wskazane zostały w przepisach głównych projektu (tzw. materialnych). Jednocześnie uwaga dotycząca zawarcia w projekcie ogólnych zasad warunków rekrutacji dzieci do przedszkola i innej formy wychowania przedszkolnego może zostać uwzględniona w kolejnej zmianie ustawy o systemie oświaty, w związku z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest zasadne wskazywanie wprost w ustawie, o co wnosi RPD, możliwości podpisywania umów między gminą a rodzicami w zakresie dowozu przez rodziców dziecka, którego droga między domem a szkołą/przedszkolem jest mniejsza niż 3 km. Projektowane przepisy nie zabraniają gminie stosowania takiego rozwiązania.

Nie jest możliwe sugerowane przez RPD stworzenie sformułowania, z którego wynikałaby definicja ustalania długości drogi z domu do szkoły/przedszkola.

W przypadku dziecka niepełnosprawnego, powinno ono zostać dowieszone do szkoły/placówki z domu do szkoły oraz ze szkoły do domu. Najbliższą szkołą w rozumieniu art. 17 ust. 3a pkt 1 ustawy o systemie oświaty, jest szkoła najbliższa miejscu zamieszkania dziecka, która może zapewnić pełną realizację orzeczenia poradni psychologiczno-pedagogicznej. Taka wykładnia przedstawiona została również w wyrokach sądów administracyjnych (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt II SA/Bd 211/08, Lex nr 497349, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 775/07, Internetowa Baza orzeczeń sądów administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2008 r. sygn. akt VIII SA/Wa 614/07, Internetowa Baza orzeczeń sądów administracyjnych – orzeczenia.nsa.gov.pl).

Rodzic ucznia niepełnosprawnego, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, dokonuje wyboru rodzaju szkoły (formy kształcenia specjalnego), wskazując odpowiednio szkołę ogólnodostępną, szkołę lub oddział integracyjny, szkołę lub oddział specjalny lub specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy. Realizację kształcenia specjalnego zapewnia jednostka samorządu terytorialnego właściwa do prowadzenia danego typu i rodzaju

szkoły (ośrodka). Organ, który prowadzi typ i rodzaj szkoły (ośrodka) wybranej przez rodzica ucznia niepełnosprawnego, wskazuje na podstawie orzeczenia (określającego m.in. zalecane warunki realizacji potrzeb edukacyjnych, formy stymulacji, rewalidacji, terapii, usprawniania, rozwijania potencjalnych możliwości i mocnych stron dziecka oraz inne formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także najkorzystniejsze dla dziecka formy kształcenia specjalnego), złożonego przez rodzica, szkołę najbliższą miejscu zamieszkania dziecka, która może zrealizować zalecenia zawarte w orzeczeniu. Szkoła zobowiązana jest do zapewnienia uczniowi niepełnosprawnemu realizacji zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. Wskazując szkołę dla dziecka organ prowadzący może również uwzględnić prośbę rodzica (opiekuna prawnego), dotyczącą wyboru konkretnej szkoły (ośrodka). W związku z powyższym, nie jest również zasadne postulowane przez RPD rozszerzenie – w ustawie o systemie oświaty – uprawnień kuratora oświaty w stosunku do gmin. Propozycja wykracza poza obszar projektowanych zmian.

Uwzględniono uwagę dotyczącą dookreślenia w ustawie wskazania osoby kierującej innymi formami wychowania przedszkolnego. Funkcjonowanie innych form wychowania przedszkolnego (w tym ustalanie zasad rekrutacji) szczegółowo określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 161, poz. 1080, z późn. zm.). Nauczyciela w innej formie wychowania przedszkolnego (prowadzonej przez gminę) zatrudnia dyrektor wskazanego przez gminę publicznego przedszkola lub szkoły podstawowej. Oznacza to, że równocześnie „kieruje on” tą formą. Natomiast osobą „kierującą” w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego oraz publicznej nieprowadzonej przez gminę, będzie osoba wskazana przez organ prowadzący.

Uwaga dotycząca wprowadzenia ujednoczonych zasad realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego jest bezzasadna, gdyż inna forma wychowania przedszkolnego jest obowiązana do realizacji programu wychowania przedszkolnego uwzględniającego podstawę programową wychowania przedszkolnego (a nie tylko jej wybraną część) – przepis ten został wprowadzony do ustawy o systemie oświaty w 2009 r. Ponadto należy zaznaczyć, że w innej formie wychowania przedszkolnego może przebywać minimalnie 3 dzieci. Specjaliści są zgodni co do tego,

że w takiej sytuacji liczba godzin niezbędnych do zrealizowania podstawy programowej może być niższa, niż w przypadku grupy np. 25-osobowej.

W ocenie MEN, nie ma niespójności przepisów prawa w zakresie dokumentowania przebiegu nauczania, wychowania i opieki dzieci realizujących wychowanie przedszkolne, na co wskazuje RPD. W § 8 cyt. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. określono, że nauczyciel prowadzący zajęcia w punkcie lub zespole realizuje program wychowania przedszkolnego. Natomiast projektowane przepisy zawierają regulacje dotyczące możliwości gromadzenia i przetwarzania danych osobowych.

Uwaga dotycząca ujednolicenia stosowania terminologii wobec dziecka realizującego wychowanie przedszkolne (dziecko, uczeń, wychowanek) nie jest zasadna, gdyż używanie wskazanych określeń wynika z danego (pożądanego) kontekstu określonego przepisu ustawy o systemie oświaty.

Wojewoda Zachodniopomorski zaproponował, aby dookreślić obecne brzmienie przepisu art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty przez zobowiązanie gminy do wskazania konkretnych godzin, np. od 8.00 do 13.00, bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Proponuje on wskazanie w ustawie, że powinny to być godziny kolejno po sobie następujące. Uwaga nieuwzględniona – nie jest zasadne wskazywanie w ustawie tak szczegółowego przepisu. Obecna konstrukcja przepisu jest elastyczna. Ustalony w danym przedszkolu czas realizacji bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki nie może łączyć się z wymuszaniem na rodzicach dzieci wnoszenia dodatkowych opłat. Nie jest również konieczne – wnioskowane przez Wojewodę – doprecyzowanie poziomu finansowania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego przez wskazanie, że dotacja stanowi określony procent kosztów realizacji zadania. Poziom ten wynika z przepisów ogólnych dotyczących wydatkowania przekazanej dotacji.

Wojewoda Podlaski wniósł uwagę, że projekt ustawy w części dotyczącej dotacji celowej na dofinansowanie zadań własnych gminy w zakresie wychowania przedszkolnego nie rozstrzyga kwestii zastosowania do ww. dotacji art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może

stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Uwaga jest bezzasadna, gdyż na podstawie wyliczeń wskazanych w OSR można dowiedzieć, że kwota dotacji nie będzie stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania.

Nie została uwzględniona uwaga dotycząca możliwości ewentualnej rezygnacji gminy z dotacji celowej na dofinansowanie jej zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego. Dotacja będzie mogła jednak pozostać niewydana i zwrócona.

Do projektu ustawy odniósł się również Komitet Nauk Pedagogicznych PAN. Odniesienie się Komitetu zawiera negatywną ocenę projektowanych zmian oraz przytoczenie komentarzy prasowych („Rzeczpospolita”), dotyczących uwag Ministra Finansów, które zostały zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych do założeń niniejszego projektu ustawy. Pismo Komitetu Nauk Pedagogicznych PAN nie zawiera konkretnych propozycji ewentualnych zmian. Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że szczegółowe wyjaśnienia i wyliczenia w zakresie projektowanych zmian zawarte zostały w uzasadnieniu do projektu ustawy (w tym w OSR).

3. Wpływ projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowana ustawa będzie wymagała zaplanowania w budżecie państwa środków finansowych w wysokości nieprzekraczającej (w mln złotych):

2013 r. – 504,
2014 r. – 1 567,
2015 r. – 1 652,
2016 r. – 1 713,
2017 r. – 1 726,
2018 r. – 1 768,
2019 r. – 1 828,
2020 r. – 1 852,
2021 r. – 1 868,
2022 r. – 1 879.

Środki te zostaną przekazane gminom w formie dotacji celowej na tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego, podnoszenie jakości edukacji przedszkolnej oraz na obniżenie opłat za świadczenia przekraczające czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach samorządowych, tj. na zrekompensowanie wprowadzonego ustawowego ograniczenia wysokości opłat wnoszonych przez rodziców do 1 zł za każdą godzinę korzystania przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych przedszkolach, które spełnią warunki umożliwiające otrzymywanie dotacji w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, w czasie wykraczającym poza czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty.

Środki niewykorzystane będą podlegały zwrotowi na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Jednocześnie, dodatkowe zadania nałożone na wojewodów dotyczące udzielania dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu wychowania przedszkolnego (projektowany art. 14d ust. 8 ustawy o systemie oświaty) oraz przekazywania informacji o liczbie dzieci (w podziale na gminy), która nie będzie brana pod uwagę przy obliczaniu wysokości dotacji dla gminy (projektowany art. 14d ust. 7), będą sfinansowane w ramach przyznanych na dotychczasowym poziomie środków zaplanowanych w budżetach wojewodów i w tym zakresie realizacja tych zadań nie będzie związana z dodatkowymi skutkami finansowymi. Związane jest to z proponowanym, relatywnie prostym mechanizmem rozliczania dotacji, który nie spowoduje znaczącego obciążenia pracą dla Urzędów Wojewódzkich. Ponadto bardzo prosty będzie również proces ustalania przez wojewodów, na podstawie informacji otrzymywanych w formie elektronicznej, liczby dzieci, w podziale na poszczególne gminy na obszarze województwa, które nie będą brane pod uwagę przy obliczaniu wysokości dotacji dla gminy. W procesie weryfikacji danych o liczbie dzieci możliwe będzie w szczególności wykorzystanie nowego systemu informacji oświatowej,

umożliwiającego szybką i precyzyjną identyfikację dzieci objętych edukacją przedszkolną.

Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat oraz odsetek dzieci przebywających w przedszkolach samorządowych⁵ do 5 godzin dziennie.

Punktem wyjścia do określenia skutków finansowych projektowanych zmian były dane dotyczące sytuacji w zakresie upowszechnienia wychowania przedszkolnego w roku szkolnym 2012/2013 oraz prognozy na lata następne.

W 1992 r., kiedy przekazywano gminom zadanie prowadzenia przedszkoli, w placówkach prowadzonych przez te samorzady objętych wychowaniem przedszkolnym było ponad 1 mln dzieci. W kolejnych latach liczba dzieci w przedszkolach malała w dużej mierze z powodu zmniejszającej się populacji. Jeszcze w roku szkolnym 2004/2005 liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach samorządowych zmalała o 1,2% w stosunku do roku poprzedniego. Od roku szkolnego 2005/2006 liczba dzieci w placówkach gminnych nieustannie wzrasta, osiągając poziom 993 tys. dzieci w roku szkolnym 2012/2013, a więc niższy niż w 1992 r., w którym gminy przejmowały zadania związane z prowadzeniem przedszkoli.

W roku szkolnym 2012/2013 wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku od 3 do 5 lat wyniósł 70%. Jest on jednak zróżnicowany, w szczególności ze względu na typ i wielkość gminy oraz jej zamożność liczoną jako wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca.

Jednocześnie zróżnicowany jest też odsetek dzieci, które przebywają w przedszkolach nie dłużej niż 5 godzin, a więc dzieci, których rodzice nie ponoszą obciążeń finansowych związanych z opłatami za naukę, wychowanie i opiekę ponad ustawowe minimum.

⁵ Przez przedszkola samorządowe należy rozumieć publiczne przedszkola, oddziały przedszkolne w publicznych szkołach podstawowych oraz publiczne inne formy wychowania przedszkolnego prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

Tabela 1. Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat oraz odsetek dzieci przebywających w przedszkolach gminnych do 5 godzin dziennie w roku szkolnym 2012/2013 w podziale na typy i wielkość samorządów.

Typ gminy ⁶	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat	Odsetek dzieci przebywających w przedszkolach gminnych od 5 godzin
gmina wiejska do 5 000 mieszkańców	51%	66%
gmina wiejska powyżej 5 000 do 7 000 mieszkańców	53%	62%
gmina wiejska powyżej 7 000 mieszkańców	57%	56%
gmina miejsko-wiejska do 5 000 mieszkańców	53%	54%
gmina miejsko-wiejska powyżej 5 000 do 12 000 mieszkańców	58%	57%
gmina miejsko-wiejska powyżej 12 000 mieszkańców	69%	42%
gmina miejska do 5 000 mieszkańców	76%	39%
gmina miejska powyżej 5 000 do 22 000 mieszkańców	77%	28%
gmina miejska powyżej 22 000 mieszkańców	78%	25%
miasto na prawach powiatu bez 12 miast tworzących Unię Metropolii Polskich	79%	25%
miasta tworzące Unię Metropolii Polskich	87%	14%
Kraj	70%	38%

Tabela 2. Dzieci w wieku 3–5 lat oraz odsetek dzieci przebywających w przedszkolach gminnych do 5 godzin dziennie w roku szkolnym 2012/2013 w podziale na wielkość dochodów podatkowych na mieszkańca⁷.

Dochodowość	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat	Odsetek dzieci przebywających w przedszkolach gminnych do 5 godzin
15% gmin o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	50%	69%

⁶ Gminy wiejskie: a) do 5 000 mieszkańców stanowią 35% ogółu gmin wiejskich; b) od 5 000 do 7 000 mieszkańców stanowią 27% ogółu gmin wiejskich;
Gminy miejsko-wiejskie: a) do 5 000 mieszkańców stanowią 4% ogółu gmin miejsko-wiejskich; b) od 5 000 do 12 000 mieszkańców stanowią 45% ogółu gmin miejsko-wiejskich;
Gminy miejskie: a) do 5 000 mieszkańców stanowią 10% ogółu gmin miejskich; b) od 5 000 do 22 000 mieszkańców stanowią 42% ogółu gmin miejskich

⁷ Według wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (tzw. wskaźnik G na rok 2013) – zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.).

gminy nienależące do 15% gmin o najniższym oraz do 15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	64%	46%
15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	81%	22%
Suma końcowa	70%	38%

Jak wynika z powyższych zestawień niski wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci 3–5-letnich idzie w parze ze znacznym odsetkiem dzieci korzystających z przedszkola tylko w ramach bezpłatnego czasu nauczania, wychowania i opieki. Dotacja z budżetu państwa może być przeznaczona w znacznej części na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach najbardziej potrzebujących (gminach o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca i małych gminach wiejskich). Gminy te mają mały odsetek dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego, od rodziców których obecnie pobierane są opłaty, w związku z czym, zdecydowana większość otrzymanej dotacji będzie mogła być przeznaczona na cele rozwojowe.

Dzieci 6-letnie w placówkach wychowania przedszkolnego

Kluczowym wydarzeniem dla rozwoju wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od 3 do 5 lat będzie objęcie obowiązkiem szkolnym wszystkich dzieci 6-letnich. Można oczekiwać, że po obniżeniu wieku szkolnego, miejsca przeznaczone obecnie dla dzieci 6-letnich będą mogły być wykorzystane dla przyjęcia dzieci 3-5 letnich. Natomiast dzieci 6-letnie będą objęte współfinansowaniem z budżetu państwa w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

W roku szkolnym 2012/2013 do wszystkich placówek wychowania przedszkolnego uczęszczało 298 095 dzieci 6-letnich, tj. 25% wszystkich dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym.

Bazując na danych z 2012 r., procentowo, najwięcej wolnych miejsc pozostanie w gminach wiejskich do 5 000 i do 7 000 mieszkańców (30%), najmniej w miastach należących do Unii Metropolii Polskich (20%). Natomiast ze względu na poziom dochodów podatkowych na mieszkańca najwięcej miejsc zwolni się w gminach o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca (31%), a najmniej w gminach o najwyższym wskaźniku dochodów (22%).

Tabela 3. Dzieci 6-letnie objęte wychowaniem przedszkolnym w roku szkolnym 2012/2013 w podziale na typy i wielkość samorządów.

Typ gminy	Liczba dzieci 6-letnich objętych wychowaniem przedszkolnym	Odsetek 6-latków w stosunku do wszystkich dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym
gmina wiejska do 5 000 mieszkańców	16 047	30%
gmina wiejska powyżej 5 000 do 7 000 mieszkańców	19 999	30%
gmina wiejska powyżej 7 000 mieszkańców	50 517	27%
gmina miejsko-wiejska do 5 000 mieszkańców	616	28%
gmina miejsko-wiejska powyżej 5 000 do 12 000 mieszkańców	17 692	29%
gmina miejsko-wiejska powyżej 12 000 mieszkańców	52 709	25%
gmina miejska do 5 000 mieszkańców	791	26%
gmina miejska powyżej 5 000 do 22 000 mieszkańców	11 806	25%
gmina miejska powyżej 22 000 mieszkańców	38 084	24%
miasta na prawach powiatu bez 12 miast tworzących Unię Metropolii Polskich	44 232	23%
miasto tworzące Unię Metropolii Polskich	45 602	20%
Kraj	298 095	25%

Tabela 4. Dzieci 6-letnie objęte wychowaniem przedszkolnym w roku szkolnym 2012/2013 w podziale na wielkość dochodów podatkowych na mieszkańca⁸.

Dochodowość	Liczba dzieci 6-letnich objętych wychowaniem przedszkolnym	Odsetek 6-latków w stosunku do wszystkich dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym
15% gmin o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	19 307	31%
gminy nienależące do 15% gmin o najniższym oraz do 15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	161 766	26%
15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	117 022	22%
Kraj	298 095	25%

⁸ j.w.

W rzeczywistości należy zakładać, że w gminach, w których już obecnie wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat jest wysoki, przejście dzieci 6-letnich do szkół nie przełoży się na zwiększenie się liczby dzieci 3-5-letnich w tym samym wymiarze. Dotyczy to przede wszystkim dużych miast, w których liczba odchodzących z przedszkoli dzieci 6-letnich pozwoli na pełne zaspokojenie potrzeb w zakresie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat. Dla przykładu, gmina miejska Łeba miała w roku szkolnym 2012/2013 wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci 3–5 letnich na poziomie 119%⁹, w tym 100% dla dzieci 3-letnich i 131% dla dzieci 4-letnich. Po przejściu dzieci 6-letnich do szkół nie należy oczekiwać istotnego wzrostu liczby dzieci 3–4-letnich w przedszkolach, gdyż już teraz jest on bardzo wysoki. Mając powyższe na uwadze, przeprowadzono analizę możliwego wzrostu wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego, po odejściu do szkół dzieci 6-letnich, uwzględniającą możliwości objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci w wieku 3–5 lat na bazie dostępnych miejsc w roku szkolnym 2012/2013.

W analizie przyjęto graniczny poziom wzrostu upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci 3–5-letnich do wartości 96% w poszczególnych gminach, nawet jeśli liczba miejsc w przedszkolach zwolnionych w wyniku odejścia dzieci 6-letnich pozwoliłaby na osiągnięcie wyższego wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Wyjątek od tego założenia stanowią samorządy, w których już teraz wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego przekracza 96% – w tym przypadku założono, że wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego może osiągnąć wyższy poziom, równy obecnemu.

Wyniki symulacji prezentowane w tabelach poniżej nie uwzględniają prawdopodobnego przekształcenia przez część gmin oddziałów przedszkolnych dla dzieci 6-letnich w klasy szkolne. Jednocześnie nie uwzględniono ewentualnego pojawienia się nowych miejsc, w związku z oddawaniem do użytku nowych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego.

⁹ Wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego przekraczający wartość 100% na poziomie gminy wynika z większej liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli w gminie niż liczba dzieci zamieszkałych w danej gminie. Zjawisko to dotyczy szczególnie dużych miast, gdzie do przedszkoli uczęszczają dzieci z gmin sąsiednich.

W skali kraju poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat może zwiększyć się z 70% do 87% (o 17 punktów procentowych). Szacuje się, że największy wzrost upowszechnienia wychowania przedszkolnego w punktach procentowych (p.p.) zostanie odnotowany w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (od 18 do 22 p.p.), a najmniej w miastach należących do Unii Metropolii Polskich (o 9 p.p.). Natomiast, biorąc pod uwagę poziom dochodów podatkowych na mieszkańca w największym stopniu wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego zwiększy się w gminach o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca (o 21 p.p.), a w najmniejszym w gminach o najwyższym wskaźniku dochodów (o 11 p.p.).

Wyniki analizy w podziale na typ i wielkość samorządu oraz wielkość dochodów podatkowych na mieszkańca przedstawiają poniższe tabele.

Tabela 5. Symulacja wzrostu wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat po odejściu dzieci 6-letnich w podziale na typy i wielkość samorządów.

Typ samorządu	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat po wykorzystaniu wolnych miejsc po 6-latkach	Przyrost (p.p.)
gmina wiejska do 5 000 mieszkańców	51%	71%	20%
gmina wiejska powyżej 5 000 do 7 000 mieszkańców	53%	73%	20%
gmina wiejska powyżej 7 000 mieszkańców	57%	76%	19%
gmina miejsko-wiejska do 5 000 mieszkańców	53%	71%	18%
gmina miejsko-wiejska powyżej 5 000 do 12 000 mieszkańców	58%	81%	22%
gmina miejsko-wiejska powyżej 12 000 mieszkańców	69%	90%	21%
gmina miejska do 5 000 mieszkańców	76%	92%	17%
gmina miejska powyżej 5 000 do 22 000 mieszkańców	77%	93%	16%

gmina miejska powyżej 22 000 mieszkańców	78%	95%	17%
miasto na prawach powiatu bez 12 miast tworzących Unię Metropolii Polskich	79%	95%	16%
miasta tworzące Unię Metropolii Polskich	87%	96%	9%
Kraj	70%	87%	17%

Tabela 6. Symulacja wzrostu wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat po odejściu dzieci 6-letnich w podziale na wielkość dochodów podatkowych na mieszkańca¹⁰.

Dochodowość	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat po wykorzystaniu wolnych miejsc po 6-latkach	Przyrost (p.p.)
15% gmin o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	50%	71%	21%
gminy nienależące do 15% gmin o najniższym oraz do 15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	64%	84%	20%
15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	81%	94%	13%
Kraj	70%	87%	17%

Jak z powyższego wynika, dla gmin najbiedniejszych i małych gmin o wiejskim charakterze, wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat, po przejściu dzieci 6-letnich do szkół, ma największy potencjał wzrostowy, niemniej bez wsparcia ze strony państwa może, i to tylko w sprzyjających warunkach, osiągnąć poziom jedynie zbliżony do obecnej średniej dla kraju i znacznie niższy od średniej w krajach Unii Europejskiej.

Ponieważ duże miasta mają często wysokie opłaty za przedszkola i wyższe koszty prowadzenia przedszkoli, odejście dzieci 6-letnich do szkół, które nie będzie

¹⁰ j.w.

bilansowane nowymi miejscami dla dzieci 3- i 4-letnich, będzie działało korzystnie na finanse tych miast po wprowadzeniu ograniczenia opłat rodziców.

Warto zauważyć, że pozostawienie opłat na obecnym poziomie może stanowić barierę dla części mieszkańców miast.

Analiza finansowa sytuacji gmin po wejściu w życie projektowanych zmian.

Analizę przeprowadzono w oparciu o wszystkie dostępne informacje o opłatach ponoszonych przez rodziców za czas przekraczający bezpłatny wymiar nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach samorządowych, zawarte w uchwałach rad gmin. Zbadano wszystkie 2 479 gmin w Polsce, znajdując 1 923 uchwały rad gmin określające wysokość opłat za przedszkola, z tego 100% uchwał rad miast na prawach powiatu, 98% uchwał rad gmin miejskich, 92% uchwał rad gmin miejsko-wiejskich oraz 68% uchwał rad gmin wiejskich. W 333 z 505 rad gmin wiejskich, których uchwał nie znaleziono, nie ma publicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę, a jedynie oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych. Można założyć, że gminy te nie pobierają opłat od rodziców, mimo, iż część dzieci przebywa w tych oddziałach powyżej 5 godzin dziennie.

Analiza zbadanych uchwał wskazuje, że średnia opłata obowiązująca w roku szkolnym 2011/2012, pobierana od rodziców za godzinę przebywania dziecka w przedszkolu ponad czas bezpłatnej nauki, wychowania i opieki wynosi 1,75 zł¹¹. Zróżnicowanie opłat jest znaczne i zawiera się w przedziale od 0,00 zł do 3,98 zł. Zróżnicowanie to, co bardzo istotne, jest znaczne również w ramach podobnego typu gmin. Niezależnie od typu samorządu, można znaleźć gminy o opłatach bardzo niskich oraz bardzo wysokich, co dowodzi, że nie są one skorelowane z rzeczywistymi kosztami prowadzenia przedszkoli, których zróżnicowanie jest daleko mniejsze, chociażby przez porównywalną wysokość wynagrodzenia nauczycieli w skali kraju. Wydaje się, że na wysokość opłaty w danej gminie istotny wpływ ma polityka rady gminy w zakresie partycypacji budżetu gminy w ogólnych kosztach prowadzenia przedszkoli w zakresie wykraczającym poza bezpłatny wymiar nauczania, wychowania i opieki.

¹¹Wysokość opłaty dotyczy średniej ważonej liczbą wychowanków w poszczególnych godzinach dla 5 godzin następujących po czasie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Tak konstruowany wskaźnik uwzględnia efektywną stawkę godzinową dla gmin, w których jest ona różna w poszczególnych godzinach. Średnia arytmetyczna dla trzech pierwszych godzin wyniosła 1,76 zł za godzinę.

Tabela 7. Średnia, minimalna oraz maksymalna opłata za 1 godzinę z uwzględnieniem typu gminy.

Typ gminy	Średnia opłata (w zł za godzinę)	Minimalna opłata (w zł za godzinę)	Maksymalna opłata (w zł za godzinę)
Gmina wiejska	1,59	0,15	3,90
Gmina miejsko-wiejska	1,83	0,00	3,98
Gmina miejska	2,12	0,00	3,45
Miasto na prawach powiatu	2,22	1,30	3,30
Kraj	1,75	0,00	3,98

Opłatę nie większą niż 1 zł pobiera 15% gmin, w tym 21% gmin wiejskich. Opłatę nie większą niż 2 zł pobiera 72% gmin, w tym 82% gmin wiejskich. Opłatę powyżej 3 zł pobiera 3% gmin, w tym 2% gmin wiejskich. Powyższe informacje dotyczą gmin, które pobierają opłaty od rodziców.

Tabela 8. Opłaty rodziców w zależności od typu samorządu. Odsetek gmin pobierających opłaty w poszczególnych przedziałach cenowych.

Typ gminy/Opłata za godzinę	Od 0 zł do 0,50 zł	Od 0,51 zł do 1,00 zł	Od 1,01 zł do 1,50 zł	Od 1,51 zł do 2,00 zł	Od 2,01 zł do 2,50 zł	Od 2,51 zł do 3,00 zł	Od 3,01 zł do 3,50 zł	Od 3,51 zł do 4,00 zł
Gmina wiejska	2,2%	18,7%	35,3%	25,4%	11,1%	5,5%	1,4%	0,3%
Gmina miejsko-wiejska	1,1%	8,6%	26,3%	32,2%	19,5%	9,2%	2,4%	0,7%
Gmina miejska	0,4%	5,9%	14,4%	28,8%	26,7%	16,1%	7,6%	0,0%
Miasto na prawach powiatu	0,0%	0,0%	13,8%	24,6%	32,3%	26,2%	3,1%	0,0%
Kraj	1,6%	13,7%	29,5%	27,7%	16,1%	8,5%	2,5%	0,4%

Najwięcej gmin wiejskich pobierających opłaty od rodziców, pobiera je w wysokości od 1,01 zł do 1,50 zł. W przypadku gmin miejsko-wiejskich i miejskich, typowy przedział to poziom 1,51 zł do 2,00 zł, natomiast najwięcej miast na prawach powiatu pobiera opłaty w wysokości od 2,01 zł do 2,51 zł.

W gminach wiejskich, o niskich wskaźnikach dochodów podatkowych na mieszkańca, opłaty od rodziców są najczęściej mniejsze od opłat w miastach, w szczególności

dużych. Jednocześnie odsetek dzieci, od rodziców których opłaty są pobierane, jest w nich zdecydowanie mniejszy.

Projektowane rozwiązanie zakłada wsparcie gmin przez przekazanie dotacji z budżetu państwa na każde dziecko objęte wychowaniem przedszkolnym na terenie gminy, wraz z jednoczesnym ograniczeniem opłat ponoszonych przez rodziców do wysokości 1 zł za godzinę¹².

Kalkulacja dotacji dla gmin będzie oparta o liczbę wszystkich dzieci uczęszczających do przedszkoli i zarejestrowanych w Systemie Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji oraz:

- w 2013 r. o kwotę 414 zł na dziecko (gdyż ograniczenie opłat będzie dotyczyło jednej trzeciej roku, tj. od dnia 1 września 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.);
- w 2014 r. o kwotę 1 242 zł na dziecko;
- w kolejnych latach odpowiednia kwota dotacji na dziecko określona została z uwzględnieniem przewidywanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

Według danych Systemu Informacji Oświatowej z dnia 30 września 2012 r. 62% dzieci przebywa w przedszkolach powyżej 5 godzin i jest to maksymalny odsetek dzieci, od których gmina może pobierać opłaty (ponieważ istnieją gminy, które zwiększają bezpłatny wymiar nauczania, wychowania i opieki ponad 5 godzin). Aby oszacować możliwe dochody gmin z tytułu opłat od rodziców przyjęto bezpieczne założenie, że średni czas przebywania w przedszkolach dzieci, które pozostają w nich powyżej 5 godzin, wynosi średnio:

- 8,5 godziny dziennie dla miast na prawach powiatu i gmin miejskich;
- 8 godzin dziennie dla gmin miejsko-wiejskich;
- 7,5 godziny dziennie dla gmin wiejskich.

Powyższe oznacza, że dla 21 dni roboczych w miesiącu i 10 miesięcy w roku (po odliczeniu 2 miesięcy nieobecności dziecka w przedszkolu z powodu urlopu rodziców,

¹² Stawka maksymalnej opłaty będzie waloryzowana w następnych latach skumulowanym wskaźnikiem inflacji, jeśli w kolejnych latach przekroczy on 10%.

choroby itp.) roczna liczba godzin przebywania tych dzieci ponad czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki wynosi:

- 735 godzin rocznie dla miast na prawach powiatu i gmin miejskich;
- 630 godziny rocznie dla gmin miejsko-wiejskich;
- 525 godziny rocznie dla gmin wiejskich.

System Informacji Oświatowej nie gromadzi danych w zakresie rzeczywistego czasu przebywania dzieci w przedszkolach – oprócz określenia, czy dziecko przebywa do, czy powyżej 5 godzin dziennie. Bazując jednak na wynikach ankiety przeprowadzonej wśród gmin można stwierdzić, że przyjęte założenia nie są zaniżone.

Analiza sytuacji finansowej gmin w poszczególnych latach, w oparciu o szczegółowe dane dla każdej gminy, zostanie przedstawiona w dalszej części, niemniej jednak aby oszacować skutki finansowe dla budżetów gmin, należy zauważyć, że średnia stawka godzinowa, ważona łączną liczbą godzin, od której pobierane są opłaty, wynosi obecnie 2,14 zł, 62% dzieci płaci opłaty i jednocześnie przebywa w przedszkolu średnio 8,22 godzin¹³. Założono również, że 30% dzieci przebywających w przedszkolach niepublicznych będzie od września 2015 r. objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach ze zwiększoną z 75% do 100% dotacją z budżetu gminy. W analizach pominięto możliwość zwiększenia dotacji powyżej 100%, bowiem zakłada się, że skorzystają z niej tylko nieliczne samorządy i to jedynie w okresie przejściowym. Samorządy mogą stosować zwiększoną dotację jako wzmocnioną zachętę do przekształcania dla przedszkoli niepublicznych, o ile stwierdzą, że jest to bardziej opłacalne niż inwestowanie w nowe budynki przedszkolne.

Dla całego sektora samorządowego, sytuacja finansowa przedstawiałaby się następująco:

W roku 2013 gminy otrzymają dotację z budżetu państwa w wysokości 504 mln zł, natomiast ubytek w ich dochodach można wyliczyć szacunkowo jako:

¹³ Co daje średnio 676 godziny rocznie, od których pobierane są opłaty. Wyliczenia uwzględniają zakładane różnice w średnim czasie przebywania dziecka w przedszkolu pomiędzy typami samorządów.

$(2,20 \text{ zł} - 1 \text{ zł}, \text{ tj. różnica między ważoną opłatą średnią w 2013 r. a } 1 \text{ zł}) \times (62\%, \text{ tj. odsetek uczniów, od których można pobrać opłaty}) \times (1\ 009 \text{ tys.}, \text{ tj. liczba uczniów w placówkach gminnych}) \times (676/3=225, \text{ tj. liczba godzin, dla których w 2013 r. będzie obowiązywało ograniczenie}) = 169 \text{ mln zł.}$

Tym samym kwota 335 mln zł będzie dodatkowo wspierała budżety gmin.

W roku 2014 gminy otrzymają dotację z budżetu państwa w wysokości 1 567 mln zł, natomiast ubytek w ich dochodach można wyliczyć szacunkowo jako:

$(2,20 \text{ zł} - 1 \text{ zł}, \text{ tj. różnica między ważoną opłatą średnią w 2014 r. a } 1 \text{ zł}) \times (62\%, \text{ tj. odsetek uczniów, od których można pobrać opłaty}) \times (1\ 050 \text{ tys.}, \text{ tj. liczba uczniów w placówkach gminnych}) \times (676, \text{ tj. liczba godzin, dla których w 2014 r. będzie obowiązywało ograniczenie}) = 550 \text{ mln zł.}$

Tym samym kwota 1 017 mln zł będzie dodatkowo wspierała budżety gmin.

W roku 2015 gminy otrzymają dotację z budżetu państwa w wysokości 1 652 mln zł, natomiast ubytek w ich dochodach można wyliczyć szacunkowo jako:

$(2,31 \text{ zł} - 1 \text{ zł}, \text{ tj. różnica między opłatą średnią szacowaną na rok 2015 a } 1 \text{ zł}) \times (62\%, \text{ tj. odsetek uczniów, od których można pobrać opłaty}) \times (1\ 074 \text{ tys.}, \text{ tj. średnioroczna liczba uczniów w placówkach gminnych w 2015 r.}) \times (676, \text{ tj. roczna liczba godzin, dla których w 2015 r. będzie obowiązywało ograniczenie}) = 590 \text{ mln zł.}$

Kwota zwiększonej dotacji dla części przedszkoli niepublicznych wynosiłaby:

$(200 \text{ tys. wychowanków przedszkoli niepublicznych prognozowanych na rok 2015}) \times (30\% - \text{zakładany odsetek dzieci w przedszkolach przekształconych w } 100\% \text{ dotowane}) \times (6,6 \text{ tys. zł} - \text{prognozowany średni koszt ponoszony przez gminy na jednego wychowanka}) \times (25\% - \text{zwiększona dotacja z budżetu gminy z } 75\% \text{ obecnych do } 100\% \text{ kosztów na wychowanka}) \times (4/12 - \text{gdyż zwiększona dotacja obowiązywałaby dla ostatnich czterech miesięcy roku 2015}) = 33 \text{ mln zł.}$

Tym samym kwota 1 029 mln zł będzie dodatkowo wspierała budżety gmin.

W roku 2016 gminy otrzymają dotację z budżetu państwa w wysokości 1 713 mln zł, natomiast ubytek w ich dochodach można wyliczyć szacunkowo jako:

$(2,36 \text{ zł} - 1 \text{ zł}, \text{ tj. różnica między ważoną opłatą średnią szacowaną na rok 2016 a } 1 \text{ zł}) \times (62\%, \text{ tj. odsetek uczniów, od których można pobrać opłaty}) \times (1\ 076 \text{ tys.}, \text{ tj.}$

średnioroczna liczba uczniów w placówkach gminnych w 2016 r.) × (676, tj. roczna liczba godzin, dla których w 2016 r. będzie obowiązywało ograniczenie) = 618 mln zł.

Kwota zwiększonej dotacji dla części przedszkoli niepublicznych wynosiłaby:

(200 tys. wychowanków przedszkoli niepublicznych prognozowanych na rok 2016) × (30% – zakładany odsetek dzieci w przedszkolach przekształconych w 100% dotowane) × (6,8 tys. zł – prognozowany średni koszt ponoszony przez gminy na jednego wychowanka) × (25% – zwiększona dotacja z budżetu gminy z 75% obecnych, do 100% kosztów na wychowanka) = 102 mln zł.

Tym samym kwota 993 mln zł będzie dodatkowo wspierała budżety gmin.

W roku 2017 gminy otrzymają dotację z budżetu państwa w wysokości 1 726 mln zł, natomiast ubytek w ich dochodach można wyliczyć szacunkowo jako:

(2,43 zł - 1,10 zł, tj., różnica między ważoną opłatą średnią szacowaną na rok 2017 a 1 zł zwaloryzowanym skumulowanym wskaźnikiem inflacji) × (62%, tj. odsetek uczniów, od których można pobrać opłaty) × (1 064 tys., tj. średnioroczna liczba uczniów w placówkach gminnych w 2017 r.) × (676, tj. roczna liczba godzin, dla których w 2017 r. będzie obowiązywało ograniczenie) = 593 mln zł.

Kwota zwiększonej dotacji dla części przedszkoli niepublicznych wynosiłaby:

(200 tys. wychowanków przedszkoli niepublicznych prognozowanych na rok 2017) × (30% – zakładany odsetek dzieci w przedszkolach przekształconych w 100%) × (7,0 tys. zł – prognozowany średni koszt ponoszony przez gminy na jednego wychowanka) × (25% – zwiększona dotacja z budżetu gminy z 75% obecnych, do 100% kosztów na wychowanka) = 104 mln zł.

Tym samym kwota 1 029 mln zł będzie dodatkowo wspierała budżety gmin.

Rzeczywisty ubytek dochodów, ze względu na znaczne różnice między gminami, może nieco odbiegać od podanych kalkulacji. Szczegółowa analiza, uwzględniająca uwarunkowania każdej z gmin została przedstawiona w dalszej części OSR.

Projektowany system, jest tak skalkulowany, że w każdym roku przekazywane z budżetu państwa środki zapewniają sfinansowanie części opłat ponoszonych dotychczas przez rodziców oraz dodatkowo zapewniają środki, które gminy mogą przeznaczyć na rozwój wychowania przedszkolnego. W gminach wiejskich, o niskich

wskaźnikach dochodów podatkowych na mieszkańca, opłaty od rodziców są mniejsze od opłat w miastach, w szczególności dużych. Jednocześnie odsetek dzieci, od rodziców których opłaty są pobierane, jest w nich zdecydowanie mniejszy, co obrazuje poniższa tabela:

Tabela 9. Średnia opłata za 1 godzinę oraz odsetek dzieci, od rodziców których można pobierać te opłaty, z uwzględnieniem typu gminy.

Typ gminy	Średnia opłata (w zł za godzinę)	Odsetek dzieci, od rodziców których można pobierać opłaty
Gmina wiejska	1,59	40%
Gmina miejsko-wiejska	1,83	54%
Gmina miejska	2,12	74%
Miasto na prawach powiatu	2,22	81%
Kraj	1,75	62%

Tabela 10. Średnia opłata za 1 godzinę oraz odsetek dzieci, od rodziców których można pobierać te opłaty, z uwzględnieniem zamożności gminy.

Zamożność gminy	Średnia opłata (w zł za godzinę)	Odsetek dzieci, od rodziców których można pobierać opłaty
15% gmin o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	1,42	31%
gminy nienależące do 15% gmin o najniższym oraz do 15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	1,75	54%
15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	1,98	78%
Kraj	1,75	62%

Takie zróżnicowanie gmin powoduje, że gminy wiejskie oraz gminy o niskim wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca znaczną część dotacji przeznaczyć będą mogły na rozwój wychowania przedszkolnego. Jest to uzasadnione z punktu widzenia wyrównywania szans edukacyjnych, gdyż obecny poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w małych gminach wiejskich (do 5 tys. mieszkańców) wynosi 51%, nieco mniej w przypadku 15% gmin najbiedniejszych. W dużych miastach oraz w gminach najbogatszych poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego jest wysoki (odpowiednio 87% dla 12 największych miast Polski oraz 81% dla 15%

najbogatszych gmin), a zatem nie istnieje tam potrzeba znaczącego zwiększania miejsc w przedszkolach.

Ponieważ połączenie wysokich opłat ze znacznym odsetkiem dzieci płacących opłaty dotyczy głównie dużych miast, należy zauważyć, że miasta te mają stosunkowo duży udział przedszkoli niepublicznych, na dzieci w których gmina też otrzyma dotację. Jednocześnie, zważywszy na stosunkowo wysokie czesne w przedszkolach niepublicznych w dużych miastach i większą zamożność mieszkańców, przewiduje się, że stosunkowo niewiele przedszkoli niepublicznych będzie zainteresowanych otrzymywaniem 100% dotacji z budżetu gminy w zamian za przyjęcie ograniczeń w opłatach. Ponadto, w przypadku uczęszczania do przedszkola danej gminy dziecka zamieszkałego na terenie innej gminy projektowane jest wprowadzenie obowiązku refundacji wydatków bieżących ponoszonych na wychowanka przedszkola przez gminę, której mieszkańcem jest dziecko. Rozwiązanie takie będzie wspierało budżety zasadniczo gmin miejskich. Istnienie systemu refundacji dodatkowo uzasadnia taki podział środków, aby większa część pieniędzy pozostawała w gminach wiejskich.

Trzeba również mieć na względzie, że w przyszłości wszystkie dzieci 6-letnie, których obowiązkowe przygotowanie przedszkolne dotychczas było finansowane z własnych środków gmin, zostaną objęte finansowaniem z części oświatowej subwencji ogólnej, jako uczniowie szkoły podstawowej.

Już w 2012 r. gminy otrzymały w ramach części oświatowej subwencji ogólnej środki skalkulowane na wszystkie dzieci 6-letnie, które potencjalnie mogłyby rozpocząć naukę w szkole podstawowej od dnia 1 września 2012 r. Na 2013 r. zostały zwiększone środki dla gmin tak, aby objąć częścią oświatową subwencji ogólnej 2/3 populacji dzieci 6-letnich od września 2013 r. Zakłada się, że własne środki finansowe gmin, „uwolnione” wskutek przejścia przez budżet państwa finansowania nauki 6-latków, w połączeniu z dotacją na zadania przedszkolne, stanowią zabezpieczenie pokrycia skutków finansowych regulacji wynikających z projektowanych rozwiązań. Wyraźny efekt rozpoczęcia obowiązkowej edukacji przez dzieci 6-letnie dotyczyć będzie dużych miast, gdzie odchodzący z przedszkoli rocznik 6-latków najprawdopodobniej nie będzie w pełni zastąpiony rocznikami dzieci 3- i 4-letnich z powodu już teraz wysokiego odsetka tych dzieci uczęszczających do przedszkoli.

Szczegółowa analiza każdej gminy, po uwzględnieniu dodatkowych założeń, że:

- 30% przedszkoli niepublicznych będzie zainteresowanych pobieraniem 100% dotacji z budżetu gminy,
- wysokość opłat od rodziców w gminach (głównie wiejskich), w których nie można było określić wysokości opłaty z powodu braku uchwały rady gminy, będzie równa wysokościami średnich stawek dla poszczególnych typów gmin – w gminach tych jednak najprawdopodobniej opłaty nie są pobierane,
- jeśli gmina pobierała opłatę poniżej 1 zł, to nie będzie jej zwiększała do maksymalnej możliwej wartości (tj. 1 zł), ale pozostawi ją na dotychczasowym poziomie,
- nie będzie uwzględniony efekt przejścia współfinansowania dzieci 6-letnich przez państwo w ramach części oświatowej subwencji ogólnej,

wykazała, że:

w 2013 r.

z dotacji udzielonej przez budżet państwa w wysokości 504 mln zł, kwota 171 mln zł przeznaczona zostanie na zrekompensowanie ubytku dochodów z tytułu opłat wnoszonych przez rodziców, a 332 mln zł może być przeznaczone na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach. W podziale na typy samorządów sytuacja przedstawia się następująco (w mln zł):

Tabela 11. Łączne kwoty rekompensaty z tytułu ubytku dochodów z opłat rodziców, z uwzględnieniem typu gminy oraz z wysokością środków możliwych do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w 2013 r. w mln zł.

Typ gminy	Rekompensata ubytku dochodów z opłat rodziców	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na wychowanka w zł
Gmina wiejska	14	114	370
Gmina miejsko-wiejska	27	87	316
Gmina miejska	37	50	238
Miasto na prawach powiatu	94	81	193
Kraj	171	332	273

w 2014 r.

z dotacji udzielonej przez budżet państwa w wysokości 1 567 mln zł, kwota 555 mln zł przeznaczona zostanie na zrekompensowanie ubytku dochodów z tytułu opłat wnoszonych przez rodziców, a 1 012 mln zł może być przeznaczone na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach. W podziale na typy samorządów sytuacja przedstawia się następująco (w mln zł):

Tabela 12. Łączne kwoty rekompensaty z tytułu ubytku dochodów z opłat rodziców, z uwzględnieniem typu gminy oraz z wysokością środków możliwych do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w 2015 r. w mln zł.

Typ gminy	Rekompensata ubytku dochodów z opłat rodziców	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na wychowanka w zł
Gmina wiejska	44	353	1 086
Gmina miejsko-wiejska	86	267	922
Gmina miejska	120	151	669
Miasto na prawach powiatu	305	239	526
Kraj	555	1 012	780

w 2015 r.

z dotacji udzielonej przez budżet państwa w wysokości 1 652 mln zł, kwota 585 mln zł przeznaczona zostanie na zrekompensowanie ubytku dochodów z tytułu opłat wnoszonych przez rodziców, 34 mln zł przeznaczone może być na pokrycie zwiększonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a 1 032 mln zł może być przeznaczone na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach. W podziale na typy samorządów sytuacja przedstawia się następująco (w mln zł):

Tabela 13. Łączne kwoty rekompensaty z tytułu ubytku dochodów z opłat rodziców, z uwzględnieniem typu gminy oraz z wysokością środków możliwych do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w 2015 r. w mln zł.

Typ gminy	Rekompensata ubytku dochodów z opłat rodziców	Wzrost dotacji dla przedszkoli niepublicznych	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na wychowanka w zł
Gmina wiejska	46	6	362	1 112
Gmina miejsko-wiejska	91	7	272	937

Gmina miejska	127	8	155	682
Miasto na prawach powiatu	321	14	244	535
Kraj	585	34	1 032	796

w 2016 r.

z dotacji udzielonej przez budżet państwa w wysokości 1 713 mln zł, kwota 618 mln zł przeznaczona zostanie na zrekompensowanie ubytku dochodów z tytułu opłat wnoszonych przez rodziców, 108 mln zł przeznaczone może być na pokrycie zwiększonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a 987 mln zł może być przeznaczone na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach. W podziale na typy samorządów sytuacja przedstawia się następująco (w mln zł):

Tabela 14. Łączne kwoty rekompensaty z tytułu ubytku dochodów z opłat rodziców, z uwzględnieniem typu gminy oraz z wysokością środków możliwych do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w 2016 r. w mln zł.

Typ gminy	Rekompensata ubytku dochodów z opłat rodziców	Wzrost dotacji dla przedszkoli niepublicznych	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na wychowanka w zł
Gmina wiejska	49	18	351	1 097
Gmina miejsko-wiejska	95	20	263	907
Gmina miejska	134	24	147	629
Miasto na prawach powiatu	341	45	226	482
Kraj	618	108	989	752

Należy pamiętać, że założono, że w kolejnych latach obecne opłaty rodziców mogłyby rosnać w każdym roku o wskaźnik inflacji. Jednocześnie projektowana nowa opłata mogłaby rosnać, ze względów praktycznych, po przekroczeniu przez skumulowaną inflację w kolejnych latach 10%. Zważywszy na dotychczasowe prognozy, wzrosła by ona w 2017 r. do wysokości 1,10 zł. W tymże roku wzrost nowej opłaty rodziców byłby wyższy (10% w stosunku do 2,5%), niż projektowany w analizie wzrost dotychczasowych opłat od rodziców, co powiększyłoby wysokość dodatkowych środków dla gmin w 2017 r. w stosunku do roku 2016.

Wykazana w tabelach 11–14 „rekompensata ubytku dochodów z opłat rodziców” jest jednocześnie pozycją, o którą zmniejszy się obciążenie gospodarstw domowych.

Wydatki rodziców dzieci przebywających w przedszkolu powyżej 5 godzin zmniejszą się w skali kraju od ok. 171 mln zł w roku 2013 do 618 mln zł w roku 2016. W kolejnych latach obciążenie gospodarstw domowych będzie mniejsze o ok. 600–700 mln zł rocznie.

Z punktu widzenia struktury wydatków bieżących gmin przeznaczanych na wychowanie przedszkolne, obecnie w skali kraju udział opłat rodziców w wydatkach bieżących gmin można szacować na poziomie około 11%, przy czym w gminach wiejskich 6%, a w miastach na prawach powiatu 14%. Z powyższego wynika, że średnio w skali kraju 89% wydatków pokrywa gmina z własnego budżetu (odpowiednio 94% gminy wiejskie i 86% miasta na prawach powiatu). Wprowadzenie nowych regulacji wpłynie na strukturę finansowania wydatków na edukację przedszkolną. Wskaźnik udziału gmin w wydatkach zmniejszy się do poziomu 78% (74% dla gmin wiejskich i 79% dla miast na prawach powiatu), jednocześnie udział opłat rodziców spadnie do poziomu 4% (3% dla gmin wiejskich i 5% dla miast na prawach powiatu), a udział dotacji celowej z budżetu państwa będzie stanowił 18% wydatków gmin (23% dla gmin wiejskich i 16% dla miast na prawach powiatu).

W zakresie dodatkowych rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy:

a) przeprowadzona analiza projektowanego rozwiązania wykazała, że możliwość wskazania miejsca spełniania obowiązku przedszkolnego również w przedszkolach niepublicznych dotowanych w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, jest korzystna dla budżetów gmin. W obecnym systemie prawnym gmina musi zapewnić dziecku 5- i 6-letniemu miejsce spełniania obowiązku przedszkolnego. Jeśli gmina nie dysponuje odpowiednią liczbą miejsc w swoich placówkach, może wskazać miejsce realizacji obowiązku w innej gminie, z czym najczęściej wiąże się konieczność dowozu dziecka. W rozwiązaniu projektowanym rozszerza się katalog miejsc, a zatem zwiększa się możliwość wskazania miejsca, do którego odległość będzie wynosiła mniej niż 3 km, co będzie skutkowało brakiem obowiązku dowozu dziecka;

b) przedszkola niepubliczne, które zdecydują się na korzystanie ze zwiększonej dotacji z budżetu gminy (w wysokości równej wydatkom bieżącym ponoszonym na jedno dziecko w przedszkolu gminnym), będą otrzymywać dotację w danym miesiącu, mając

jednocześnie możliwość pobierania opłaty od rodziców nie większej niż ustalone w uchwale rady gminy (a więc nie większej niż 1 zł za godzinę). Oznacza to dla przedszkola dodatkowe (poza obecną dotacją w obecnej wysokości z budżetu gminy) wpływy rzędu 200–300 zł miesięcznie na jednego wychowanka¹⁴;

c) zmiana w art. 8 ust. 6 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.) umożliwia objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym osób, które na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572) przejęły, w drodze umowy, prowadzenie szkoły publicznej. Obecnie osoby, o których mowa powyżej, zgodnie z art. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, mogą jedynie przystąpić dobrowolnie do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. W tym przypadku jednak, zgodnie z art. 10 tej ustawy, gdy okres tego ubezpieczenia przekraczał będzie 10 lat, w stosunku do tych osób nie będzie obowiązywała gwarancja wypłaty minimalnego świadczenia, w przypadku gdy stan własnego konta ubezpieczonego nie będzie go zapewniał. Włączenie ww. osób do systemu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych zagwarantuje im zabezpieczenie emerytalne i zapewni poczucie bezpieczeństwa na przyszłość.

Z danych SIO wynika, że obecnie w systemie oświaty funkcjonuje około 77 ww. placówek. Problem dotyczy więc maksymalnie liczby 77 dyrektorów. Z uwagi na fakt, że część z dyrektorów w chwili obecnej może dobrowolnie opłacać składki na ubezpieczenia społeczne, składki na ubezpieczenie, przy założeniu, że wynagrodzenie tych osób jest na poziomie średniego wynagrodzenia dyrektora w placówkach prowadzonych przez JST, mogą maksymalnie wzrosnąć o kwotę około 1,8 mln zł.

Szczegółowa analiza dla lat 2014–2016 wykazała, że niezależnie od typu samorządu, dotacja przekazana z budżetu państwa pokrywa ubytek dochodów z tytułu obecnie pobieranych opłat od rodziców oraz pozwala na przeznaczenie pewnych środków na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach. Środki te, pomimo równej dotacji na wychowanka udzielanej gminom, są ponad dwukrotnie większe w gminach wiejskich

¹⁴ Na podstawie analizy opłat ponoszonych przez rodziców w 62 losowo wybranych przedszkolach niepublicznych. Kształtowały się one na poziomie od 140 zł do 1 350 zł miesięcznie, przy średniej wynoszącej 496 zł. Poziom niższy niż 300 zł miesięcznie zanotowano w 20% przedszkoli niepublicznych.

niż w miastach na prawach powiatu. Ma to uzasadnienie w związku z większą potrzebą tworzenia miejsc przedszkolnych i polepszania oferty edukacji przedszkolnej na wsi. Reasumując, środki na realizację zadań z zakresu wychowania przedszkolnego zabezpiecza się w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

4. Wpływ projektowanej ustawy na rynek pracy

Projektowana ustawa w początkowym okresie powinna wpłynąć na wzrost zatrudnienia, ze względu na konieczność tworzenia nowych miejsc wychowania przedszkolnego. Dzieci 6-letnie będą objęte obowiązkową edukacją szkolną. Od dnia 1 września 2015 r., wszystkie dzieci 4-letnie będą miały prawo do korzystania z edukacji przedszkolnej. Posiadane przez nauczycieli kwalifikacje zawodowe umożliwiają podjęcie przez nich pracy zarówno w wychowaniu przedszkolnym, jak i edukacji wczesnoszkolnej. Należy oczekiwać, że część nauczycieli przedszkoli znajdzie zatrudnienie w nowo tworzonych klasach pierwszych w szkołach podstawowych, inni zaś będą mogli podjąć pracę z dziećmi 4-letnimi.

Dobre prognozy dla rynku pracy stwarza także przepis gwarantujący od dnia 1 września 2017 r. każdemu dziecku 3-letniemu miejsce edukacji przedszkolnej. Takie rozwiązanie nie tylko złagodzi skutki prognozowanego niżu demograficznego, ale także przyczyni się do utworzenia nowych miejsc pracy.

Zważywszy na projektowany wzrost liczby wychowanków w przedszkolach, można zakładać, że do roku szkolnego 2015/2016 pracę w przedszkolach mogłoby znaleźć dodatkowo nawet 11 tys. nauczycieli.

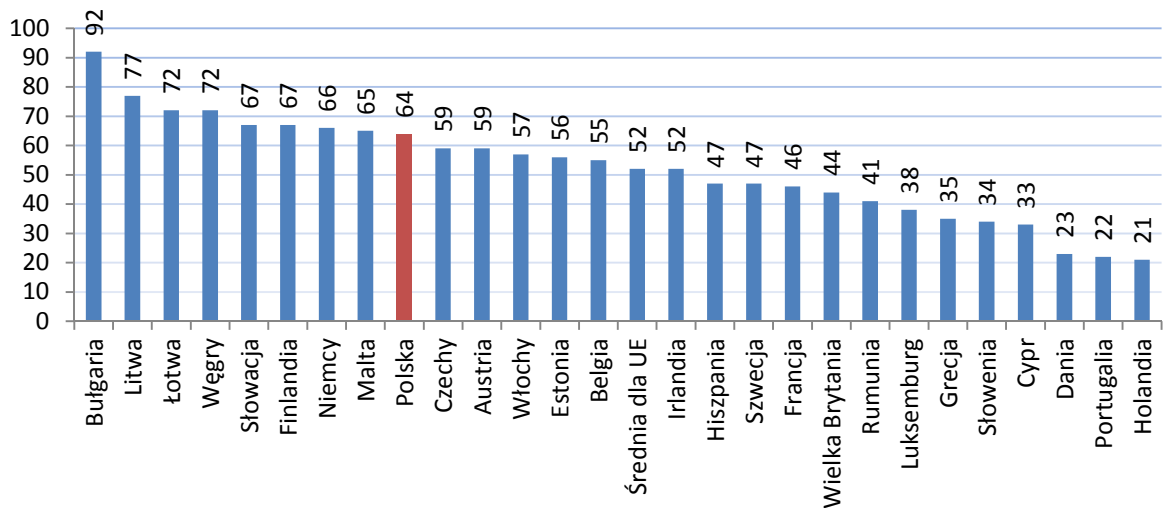
Należy jednak pamiętać, że poszczególne regiony kraju, duże miasta, czy nawet gminy charakteryzują się zróżnicowaną gęstością sieci placówek wychowania przedszkolnego. Oznacza to, że w niektórych miejscowościach zaistnieje pilna potrzeba tworzenia miejsc pracy, w związku z koniecznością uzupełnienia dotychczasowej sieci placówek wychowania przedszkolnego, w innych zaś zjawisko to nie wystąpi wcale.

Należy podkreślić, że proponowane w projekcie zmiany mogą także pozytywnie wpływać na możliwość poszukiwania i podejmowania pracy przez rodziców, a zwłaszcza przez matki dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego.

Prowadzone w Polsce badania pokazują, że decyzje kobiet o pracy zawodowej są silnie uwarunkowane przez skalę obowiązków domowych, w tym związanych z urodzeniem

i wychowywaniem dzieci – im większa liczba dzieci i młodszy ich wiek, tym rzadziej kobiety decydują się na pracę zawodową¹⁵. W Polsce problem ten częściowo jest rekompensowany zaangażowaniem w opiekę nad dziećmi dziadków i innych członków rodziny. Badania pokazują, że odsetek dzieci pozostających wyłącznie pod opieką rodziców maleje, ale jest wciąż relatywnie duży – co można bezpośrednio wiązać z dostępnością instytucjonalnych form opieki nad dziećmi.

Wykres 1. Odsetek dzieci od lat 3. do momentu rozpoczęcia obowiązkowej nauki, które pozostają wyłącznie pod opieką rodziców w Unii Europejskiej (2010)



Źródło: Dane z portalu Eurostat na bazie badania EU-SILC (ilc_caparents).

Tabela 15. Odsetek dzieci od lat 3. do momentu rozpoczęcia obowiązkowej nauki, które pozostają wyłącznie pod opieką rodziców w Polsce (w proc.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
do 3 roku życia	64	61	66	67	63	59
w wieku od 3 lat do rozpoczęcia wieku obowiązkowej nauki	43	46	45	43	39	39

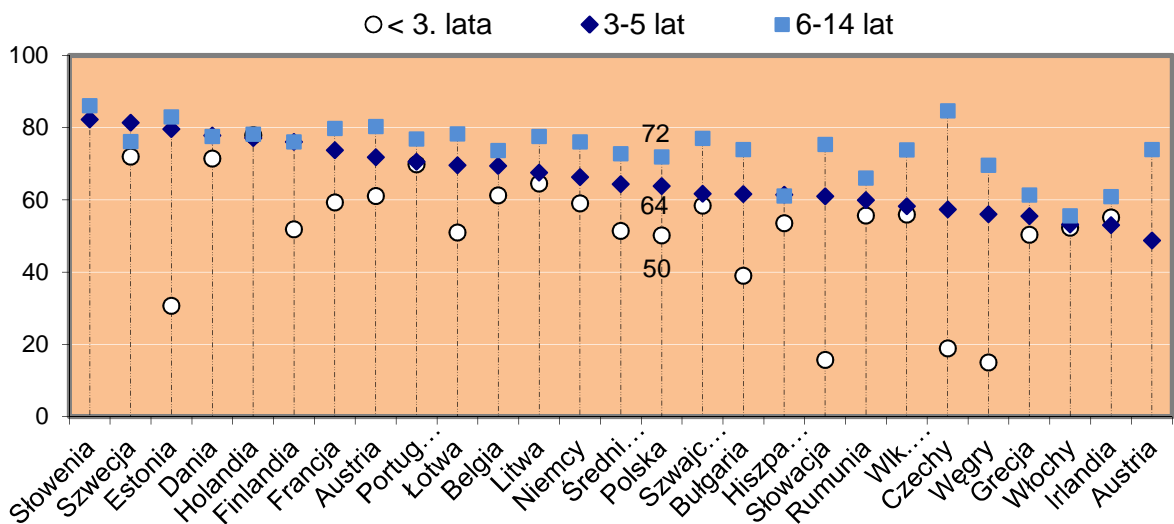
Źródło: Dane z portalu Eurostat na bazie badania EU-SILC (ilc_caparents).

¹⁵ Zob. I. E. Kotowska (red.), Strukturalne uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce. Warszawa: Wydawnictwo Scholar, 2009.

Opieka nad dzieckiem jest też istotnym czynnikiem wpływającym na niższą stopę zatrudnienia kobiet posiadających dzieci. Różnica między stopą zatrudnienia matek dzieci w wieku przedszkolnym i dzieci w wieku szkolnym wynosiła w 2009 r. w Polsce 8 pkt. proc., a dzieci poniżej 3 roku życia prawie 22 pkt. proc.

W perspektywie czasowej wprowadzenie zmian może także pozytywnie wpłynąć na sytuację demograficzną w kraju.

Wykres 2. Stopa zatrudnienia matek w podziale na wiek najmłodszego dziecka w 2009 r.



Źródło: OECD Family Database na podstawie Labour Force Survey.

5. Wpływ projektowanej ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa nie wpłynie bezpośrednio na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ projektowanej ustawy na sytuację i rozwój regionalny

W roku szkolnym 2011/2012 najwyższy wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od 3 do 5 lat zanotowano w województwie mazowieckim i wynosił on 80%. Najmniej dzieci w wieku od 3 do 5 lat w stosunku do populacji tych dzieci objęte jest wychowaniem przedszkolnym w województwie

warmińsko-mazurskim. Wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od 3 do 5 lat wyniósł tam, w roku szkolnym 2011/2012, 62%. Projektowane rozwiązania doprowadzą do zmniejszenia się dysproporcji w dostępie do wychowania przedszkolnego pomiędzy regionami.

7. Wpływ projektowanej ustawy na aspekty społeczne

1) Wpływ projektowanych zmian na dostępność zajęć dodatkowych, oferowanych obecnie odpłatnie

W związku z planowanym w projekcie ograniczeniem wysokości opłat pobieranych od rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkole oraz publiczną inną formę wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym ustalony przez radę gminy czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, należy również oczekiwać, że zwiększy się zainteresowanie rodziców zajęciami dodatkowymi organizowanymi dla dzieci. Obecnie obowiązujące przepisy nie uzależniają prowadzenia w przedszkolu zajęć dodatkowych od faktu wnoszenia przez rodziców dodatkowych opłat – oprócz ustalonych przez gminę za czas wykraczający poza bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę. Pobieranie dodatkowych opłat stało się jednak praktyką, która nie wynika wprost z przepisów prawa oświatowego, a ogranicza dostępność dodatkowych zajęć.

Projektowana zmiana ma na celu zapobieganie tzw. podwójnemu opłacaniu czasu przebywania dziecka w przedszkolu, gdy np. nauczyciel pełni opiekę nad dziećmi w ramach pensum i w tym samym czasie z tymi samymi dziećmi inna osoba również odpłatnie prowadzi np. rytmikę, taniec itp. Należy również podkreślić, że nauczyciele wychowania przedszkolnego mają kwalifikacje do prowadzenia zdecydowanej większości zajęć dodatkowych w przedszkolu (co wynika z programu studiów). Projektowane przepisy nie ograniczają możliwości realizacji zajęć dodatkowych, których organizacja należy do dyrektora przedszkola. Wręcz przeciwnie, zajęcia powinny zawsze być organizowane zgodnie z potrzebami i zainteresowaniami dzieci. Jednocześnie dostępność i organizacja zajęć dodatkowych będzie przekładać się na wyniki pracy i ocenę danego przedszkola, szczególnie podczas kontroli i ewaluacji prowadzonych przez kuratora oświaty pełniącego nadzór pedagogiczny nad tym przedszkolem.

2) Gotowość rodziców do skorzystania z miejsc dla dzieci czteroletnich od 1 września 2015 r. i trzyletnich od 1 września 2017 r. oraz potrzeby ewentualnych działań pozalegislacyjnych związanych z realizacją celu projektowanej ustawy.

Projektowane zmiany w zakresie prawa do edukacji przedszkolnej czterolatków od 1 września 2015 r., a od 1 września 2017 r. trzylatków, są odpowiedzią na oczekiwania społeczne. Duże potrzeby w tym zakresie zgłaszają nie tylko rodzice dzieci, ale również gminy, które postulowały przeznaczenie z budżetu państwa środków na wsparcie ich w realizacji zadań dotyczących wychowania przedszkolnego.

Dostrzegając te postulaty, Ministerstwo Edukacji Narodowej proponuje wprowadzenie dotacji celowej dla gmin na zwiększenie liczby miejsc i poprawę warunków wychowania przedszkolnego.

Dodatkowo należy podkreślić, że zgodnie z Zaleceniem Rady Unii Europejskiej z dnia 10 lipca 2012 r. (uwzględniającej m.in. zalecenie Komisji Europejskiej) w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015 (2012/C 219/19), zaleca się Polsce podjęcie w latach 2012–2013 m.in. następującego działania:

„4. Wzmocnienie wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy oraz podwyższenia wskaźnika przyjmowania dzieci zarówno do placówek opieki nad najmłodszymi dziećmi, jak i placówek przedszkolnych poprzez zapewnienie stałego finansowania oraz inwestycji w infrastrukturę publiczną, zapewnienie wykwalifikowanego personelu i przystępnych cen.”.

Projektowane przepisy ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw wpisują się w realizację tego zalecenia. Umożliwią one kobietom większy udział w rynku pracy przez rozszerzenie katalogu miejsc pozwalających na zapewnienie opieki nad dzieckiem w tym wieku. Mogą one również korzystnie wpłynąć na poprawę wskaźników demograficznych.

Wzrost aktywności zawodowej wśród młodych rodziców wymaga pełnego wsparcia dla korzystania przez ich dzieci z edukacji przedszkolnej połączonej z opieką i wychowaniem.

W Europie Zachodniej 80–100% dzieci w wieku 3–5 lat uczęszcza do różnych form wychowania przedszkolnego. We Francji i Włoszech jest to ponad 90%. W Polsce wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego wzrósł w ostatnich czterech latach, jednak wciąż pozostaje na poziomie poniżej średniej UE. W roku szkolnym 2011/2012 wychowaniem przedszkolnym objętych było ogółem 72% dzieci w wieku 3–5 lat. Na wsi odsetek ten wynosił 52,1%. Dla porównania w roku szkolnym 2006/2007 wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego wynosił 44,6%, a na wsi 21,4%. Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do poszczególnych roczników. W roku szkolnym 2011/2012 53,2% trzylatków, 68,5% czterolatków i 96,5% pięciolatków objętych było wychowaniem przedszkolnym. Tymczasem w 2007 r. wychowaniem tym było objęte tylko 36,1% trzylatków, 48,1% czterolatków i 57,8% pięciolatków.

W Ministerstwie Edukacji Narodowej do 2012 r. realizowany był projekt systemowy „Ogólnopolskie kampanie upowszechniające model uczenia się przez całe życie” w ramach Priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Projekt został podzielony na dwie części. Pierwsza obejmowała promocję wczesnej edukacji. Od 2008 r. realizowana była część dotycząca upowszechniania edukacji przedszkolnej. Cel projektu bezpośrednio wpływał z celów Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Projekt koncentrował się na pokazywaniu korzyści płynących z edukacji przedszkolnej, zachęcaniu do wysyłania dzieci do przedszkola, wpływaniu na zakładanie przedszkoli. Od 2009 r. działania te objęły także telewizję, radio, prasę codzienną i wydawnictwa specjalistyczne oraz Internet. Ponadto opublikowano serię artykułów eksperckich (autorstwo: Ewa Zielińska, Edyta Gruszczyk-Kolczyńska) dotyczących różnych aspektów początków drogi edukacyjnej dzieci, w tym przedszkolaków.

Obecnie, mając na uwadze powyższe oraz przede wszystkim duże zapotrzebowanie społeczeństwa na miejsca edukacji przedszkolnej, nie ma potrzeby planowania i podejmowania ewentualnych dodatkowych działań pozalegisłacyjnych w zakresie gotowości (tj. zachęcania) rodziców do skorzystania z zapewnianych przez gminę miejsc wychowania przedszkolnego dla dzieci trzyletnich i czteroletnich.

W ramach Strategii Lizbońskiej na wiosennym szczycie Rady Europejskiej (15–16 marca 2002 r.) w Barcelonie uzgodniono, że państwa członkowskie powinny usuwać czynniki zniechęcające kobiety do wchodzenia na rynek pracy. Zgodnie z tymi ustaleniami państwa członkowskie powinny między innymi dążyć do tego, by do co najmniej 90% dzieci między 3. rokiem życia a wiekiem obowiązkowego kształcenia uczestniczyło w formach zorganizowanej edukacji i opieki nad dzieckiem.

W konkluzjach Rady Unii Europejskiej z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020) ustalono poziomy odniesienia dla polityki państw członkowskich do 2020 r. Jednym z tych poziomów jest określenie, by co najmniej 95% dzieci między 4. rokiem życia a wiekiem obowiązkowego kształcenia uczestniczyło w zorganizowanych formach edukacji. Należy zastrzec, że powyższe cele, uzgodnione w ramach Strategii Lizbońskiej oraz strategicznych ram ET 2020, dotyczą Unii Europejskiej jako całości. Dla poszczególnych państw członkowskich stanowią one jedynie poziom, do którego należy się odnosić zgodnie z krajową tradycją oraz możliwościami organizacyjnymi i finansowymi (tzw. poziom odniesienia lub poziom referencyjny). Państwa członkowskie są proszone o rozważenie – na podstawie krajowych priorytetów i zmieniającej się sytuacji gospodarczej – w jaki sposób i w jakim stopniu mogą przy pomocy krajowych działań pomóc wspólnie osiągnąć te poziomy odniesienia w Unii Europejskiej. W Polsce, w dokumencie „Perspektywa uczenia się przez całe życie” uzgodniono, że oczekiwana w 2020 r. wartość tego wskaźnika powinna wynosić co najmniej 90%.