

Data publikacji: 23-04-2009



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2009 r.

Druk nr 538

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

zmieniającej ustawę o systemie oświaty oraz ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Marek Trzeciński.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

USTAWA

z dnia

zmieniająca ustawę o systemie oświaty oraz ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Art. 1.

W ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.¹⁾) w art. 90 ust. 2c otrzymuje brzmienie:

"2c. Jeżeli do przedszkola, o którym mowa w ust. 2b, uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej to przedszkole, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z ust. 2b, do wysokości iloczynu kwoty ustalonych w budżecie gminy dotującej wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych przedszkoli w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji."

Art. 2.

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) w art. 1 w pkt 38 lit. b otrzymuje brzmienie:

"b) po ust. 2d dodaje się ust. 2e w brzmieniu:

"2e. Jeżeli do niepublicznej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w ust. 2d, uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej tę formę wychowania przedszkolnego, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703 i Nr 281, poz. 2781, z 2005 r. Nr 17, poz. 141, Nr 94, poz. 788, Nr 122, poz. 1020, Nr 131, poz. 1091, Nr 167, poz. 1400 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 208, poz. 1532 i Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 42, poz. 273, Nr 80, poz. 542, Nr 115, poz. 791, Nr 120, poz. 818, Nr 180, poz. 1280 i Nr 181, poz. 1292, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 145, poz. 917, Nr 216, poz. 1370 i Nr 235, poz. 1618 oraz z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 31, poz. 206 i Nr 56, poz. 458.

udzielonej zgodnie z ust. 2d, do wysokości iloczynu kwoty ustalonych w budżecie gminy dotującej wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych form wychowania przedszkolnego w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji.", "

Art. 3.

1. W 2009 r. koszty dotacji udzielonej przedszkolu niepublicznemu pokrywa się na dotychczasowych zasadach.
2. Przepis art. 90 ust. 2c ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się od dnia 1 stycznia 2010 r.

Art. 4.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 19/07), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 90 ust. 2c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) z art. 16 ust. 2 i art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1987 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2008 r., Nr 235, poz. 1618 (dzień publikacji wyroku: 30 grudnia 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 10A, poz. 182.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją oraz z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje pokrycie wyższych kosztów dotacji – w przeliczeniu na jednego ucznia – niż dotacje przysługujące przedszkolom niepublicznym usytuowanym na terenie gminy zobowiązanej, w tej części kosztów, która przekracza iloczyn ustalonego przez gminę zobowiązaną wskaźnika procentowego i kwoty wydatków bieżących, o których mowa w art. 90 ust. 2b, ustalonych przez gminę uprawnioną do refundacji.

2.2. Trybunał Konstytucyjny skonfrontował postanowienie zaskarżonego art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty z art. 16 ust. 2 i art. 167 ust. 1 Konstytucji, uwzględniając oba te wzorce łącznie. Zdaniem bowiem Trybunału, pomiędzy wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16

ust. 2) a zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, ustanowioną w art. 167 ust. 1 i wyrażającą się w zapewnieniu tym jednostkom dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych (przy pozostawieniu im jednocześnie swobody kształtowania wydatków, jak również przy stworzeniu niezbędnych gwarancji formalnych i proceduralnych w tej mierze), zachodzi immanentny związek. Innymi słowy: „[...] jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą – w zakresie określonym przez ustawodawcę – w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności.”

Jak to zostało już przesądzone w dotychczasowym orzecznictwie sądu konstytucyjnego, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego i tym samym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują wprawdzie istotną część zadań publicznych samodzielnie, ale zawsze na podstawie ustaw i w ich ramach. W szczególności więc *a priori* nie jest wykluczone podporządkowanie ich działalności ustawie o systemie oświaty, z tym jednakże zastrzeżeniem, że wprowadzane ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie zdefiniowanych celach oraz chronionych wartościach. Ustawowe ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być zatem w żadnym razie dowolne, lecz winny posiadać stosowne oparcie w przepisach konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że „[...] finansowanie przez gminę edukacji przedszkolnej mieszkańców, także tych, którzy korzystają z oferty placówek oświatowych ulokowanych na terenie innych gmin, pozostaje w zakresie realizowania przez gminę zadania własnego, bo służy – jakkolwiek niebezpośrednio – zaspokajaniu bieżących potrzeb wspólnoty. Niezależnie od tego, z uwagi na przyjętą konstrukcję, która uzależnia kwotę refundowanych dotacji od wskaźników i wartości, na których wielkość nie mają wpływu organy gminy zobowiązanej, konieczność ponoszenia przez nie kosztów określonych w art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty stanowi ograniczenie ich samodzielności.” Aczkolwiek – w opinii Trybunału – tylko dwa z zastosowanych w tym przypadku czynników, mających wpływ na ostateczną kwotę refundowanych dotacji, mogą zostać uznane za w pełni usprawiedliwione.

Parametrem takim jest niewątpliwie liczba dzieci korzystających z edukacji w przedszkolach niepublicznych poza granicami gminy, w której zamieszkują. To kryterium jest wręcz „[...] naturalną, zrozumiałą i w związku z tym również konstytucyjnie uzasadnioną pochodną zakresu podmiotowego wspólnoty samorządowej.” – por. art. 16 ust. 1 Konstytucji. Podobnie ma się rzecz także z drugim elementem współkształtującym wysokość kosztów, które na mocy art. 90 ust. 2c ustawy zostały objęte obowiązkiem refundacji. Odnosi się to do

tw. wydatków bieżących, ponoszonych przez gminę dotującą w przedszkolach publicznych znajdujących się na jej terenie. Oceny tej nie zmienia nawet fakt, że „[...] w poszczególnych gminach, gdzie usytuowane są przedszkola, do których uczęszczają mieszkańcy gminy zobowiązanej do zwrotu kosztów dotacji, owe «wydatki bieżące» będą miły odmienną, a przy tym indywidualnie ustaloną (bez udziału gminy, która w końcowym rozliczeniu zostanie obarczona ich ciężarem) wysokość. Wyliczane z ich uwzględnieniem kwoty dotacji mogą się więc między sobą poważnie różnić, w tym również może dojść do sytuacji, gdy dotacja udzielana przedszkolom niepublicznym położonym w gminie zobowiązanej będzie (np. w wyniku niższych «wydatków bieżących») niższa niż koszty dotacji przez tę gminę refundowanych.” Niemniej, według Trybunału, istnieje dostatecznie silne uzasadnienie do ograniczania w ten właśnie sposób samodzielności finansowej gmin, albowiem „[...] jest to rodzaj dolegliwości będącej «ceną» pełnej i realnej swobody rodziców tworzących konkretną wspólnotę samorządową w wyborze (także pod względem lokalizacji) przedszkola. [...] Zasada samodzielności gminy nie może być absolutyzowana w drodze jednostronnej interpretacji tej zasady, dokonywanej w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, a w szczególności od zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji) i zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji).”

Odmienne przedstawia się za to sprawa wskaźnika procentowego, przewidzianego w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, mającego również znaczący wpływ na wysokość refundacji z art. 90 ust. 2c ustawy. Ustawodawca pozostawił w tym zakresie gminom dość szeroki margines swobody, gdyż nie zostały sprecyzowane jakiegokolwiek przesłanki (kryteria pomocnicze), którymi gminy miałyby kierować się przy ustalaniu, czy i ewentualnie o ile analizowany wskaźnik powinien być wyższy od ustawowo poręczanego, czyli minimalnego, pułapu 75%. I choć z jednej strony rozwiązanie to wzmacnia samodzielność samorządu terytorialnego w sferze prowadzenia przez jego jednostki polityki oświatowej, to z drugiej – w mechanizmie refundacji działa nadmiernie restrykcyjnie, bo istotnie limituje samodzielność finansową innych gmin, których mieszkańcy korzystają z edukacji przedszkolnej, oferowanej przez jednostki mieszczące się poza granicami terytorialnymi tych gmin. Rozważania te nie mają przy tym wyłącznie teoretycznego waloru, jako że wskaźniki procentowe przyjmowane przez niektóre gminy w praktyce osiągają nawet próg 100% wydatków bieżących.

Stąd też Trybunał doszedł do wniosku, że uregulowanie zawarte w art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty nadmiernie ogranicza swobodę gminy zobowiązanej do refundacji, a tym samym pozostaje w sprzeczności z normą wywodzoną zarówno z art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej, jak i z drugiego wzorca konstytucyjnego, tj. art. 167 ust. 1. Dotyczy to jednak

jedynie „nadwyżki” wynikającej z zastosowania wyższego wskaźnika procentowego, a nie wyższej kwoty wydatków bieżących, ponoszonych – w przeliczeniu na jednego ucznia – w przedszkolach publicznych gminy uprawnionej do refundacji.

W związku z tym, że zasada samodzielności samorządu terytorialnego znajduje swój normatywny wyraz także w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (wedle którego samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców) powyższa konkluzja odnośnie do zbyt daleko idącego ograniczenia swobody gminy pozostaje adekwatna również w tym zakresie.

2.3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wywołuje skutki prawne z dniem 31 grudnia 2009 r.

Trybunał zdecydował się w tym wypadku na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy z uwagi na jej znaczenie oraz charakter. Jak podniesione zostało przy tym w uzasadnieniu rozstrzygnięcia z dnia 18 grudnia 2008 r., przepisy determinujące zakres zobowiązań finansowych winny być kształtowane z dużą troską o ich precyzję i jasność. Ponadto rozliczenia między gminami, w tym zwłaszcza zasady ustalania wysokości kosztów, o których refundację gmina dotująca przedszkole niepubliczne może się ubiegać ze strony gminy, której mieszkańcy uczęszczali do tego przedszkola, są „szczególnie newralgiczne”, a wszelkie nieścisłości czy też zawilości ustawowej regulacji mogą skutkować spór pomiędzy zainteresowanymi jednostkami lub stać się podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności organów oraz osób odpowiedzialnych za stan finansów w danej gminie. Dodatkowo Trybunał miał na względzie także harmonogram przygotowywania i uchwalania budżetów gminnych. „Zmiana zasad refundowania dotacji przyznawanych przedszkolom niepublicznym jest czynnikiem, który powinien być gminom znany ze stosownym wyprzedzeniem w stosunku do początku roku budżetowego.”

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania orzeczenia wydanego w sprawie K 19/07, kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty polegała na dodaniu w art.

90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty zastrzeżenia, zgodnie z którym wskaźnik procentowy, według którego ustala się wysokość kosztów refundowanych przez gminę zobowiązaną, nie może być wyższy niż wskaźnik przyjęty przez tę gminę na potrzeby dotowania przedszkoli niepublicznych znajdujących się na jej terenie, tzn. stosownie do art. 90 ust. 2b.

Wobec uchwalenia przez Sejm w dniu 19 marca 2009 r. ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U Nr 56, poz. 458), wprowadzającej identyczny model refundowania dotacji udzielonej niepublicznym formom wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty, zasadna jest również nowelizacja postanowienia zawartego w art. 1 pkt 38 lit. b tejże ustawy w kierunku uwzględniającym wskazania Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwnym razie art. 90 ust. 2e ustawy o systemie oświaty w brzmieniu, w jakim miałyby zacząć obowiązywać z dniem 1 stycznia 2010 r., narażony byłby na zarzut niekonstytucyjności w takim samym zakresie, jak poddany kontroli Trybunału przepis art. 90 ust. 2c.

Ponadto zachodzi potrzeba zamieszczenia w ustawie zmieniającej ustawę o systemie oświaty przepisu przejściowego, na mocy którego doprecyzowane zostaną zasady pokrywania kosztów dotacji udzielonych przedszkolom niepublicznym w roku bieżącym. W przepisie tym musi też zostać oznaczona data, od której zastosowanie znajdować będzie art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty w nowym brzmieniu.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.