



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 16 września 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o finansowaniu
zadań oświatowych**

(druk nr 798)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem opiniowanej ustawy jest przede wszystkim wprowadzenie zmian w systemie zwrotu kosztów dowozu dzieci, młodzieży i uczniów z niepełnosprawnościami do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, innych form wychowania przedszkolnego, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, szkół podstawowych oraz szkół ponadpodstawowych (art. 1 noweli).

W aktualnym stanie prawnym rodzicom, którzy zdecydowali się samodzielnie dowozić dziecko z niepełnosprawnością do wybranej jednostki systemu oświaty, przysługuje zwrot kosztów przewozu w oparciu o algorytm sformułowany w art. 39a ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, w którym jedną z decydujących zmiennych jest średnia cena jednostki paliwa w danej gminie właściwego dla danego pojazdu, którą określa na każdy rok szkolny rada gminy. Zmienność cen paliw, a zwłaszcza ich wzrost, powoduje, że rodzice realizujący dowóz dzieci, młodzieży i uczniów do jednostek systemu oświaty nie otrzymują zwrotu kosztów paliwa w rzeczywistym ich wymiarze.

Opiniowana ustawa, wychodząc naprzeciw potrzebom i problemom zgłaszanym przez rodziców dzieci, młodzieży i uczniów z niepełnosprawnościami, przewiduje modyfikację art. 39a ust. 2 ustawy – Prawo oświatowe, zgodnie z którą zwrot kosztów jednorazowego przewozu będzie następował w wysokości określonej według wzoru:

$$\text{koszt} = (a-b) \times c$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

- a – liczbę kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego, ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej, a także przewozu rodzica z tego miejsca do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy, i z powrotem,
- b – liczbę kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania rodzica do miejsca pracy i z powrotem, jeżeli nie wykonywałby przewozu, o którym mowa w lit. a,
- c – stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

Stawkę za 1 kilometr przebiegu pojazdu określać będzie rada gminy, w drodze uchwały, przy czym stawka ta nie będzie mogła być niższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Zgodnie z wydanym na podstawie tego przepisu rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, koszty używania pojazdów do celów służbowych pokrywa pracodawca według stawek za 1 kilometr przebiegu pojazdu, które nie mogą być wyższe niż:

- 1) dla samochodu osobowego:
 - a) o pojemności skokowej silnika do 900 cm³ – 0,5214 zł,
 - b) o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ – 0,8358 zł,
- 2) dla motocykla – 0,2302 zł,
- 3) dla motoroweru – 0,1382 zł.

Wskazana powyżej zmiana ma przyczynić się do zmniejszenia dysproporcji pomiędzy kosztami realnie ponoszonymi przez rodziców, a kosztami refundowanymi przez gminy.

W myśl regulacji przejściowej (art. 3 noweli) strony umów, o których mowa w art. 39a ust. 4 ustawy – Prawo oświatowe (rodzice oraz gminy), dostosują postanowienia tych umów do nowych regulacji, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie nowelizacji.

Ponadto ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych polegające na zwiększeniu w 2022 r. z 273 mln zł do 340 mln zł limitu wydatków z budżetu państwa na realizację bezpłatnego dostępu do

podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych (art. 2 noweli). Zmianie tej towarzyszy regulacja epizodyczna, której istotą jest modyfikacja terminów na przekazanie w 2022 r. dotacji celowych z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych (art. 4 noweli).

W myśl art. 5 noweli zmiany w ustawie – Prawo oświatowe, odnoszące się do kwestii dowozu dzieci z niepełnosprawnościami do jednostek systemu oświaty, wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Natomiast przepisy związane z problematyką finansowania zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 61. posiedzeniu w dniu 15 września 2022 r. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 2323) został przedłożony przez Senat w dniu 28 kwietnia 2022 r. Marszałek Sejmu w dniu 8 czerwca 2022 r. skierowała powyższy projekt ustawy do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisje, po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 6 lipca 2022 r., wniosły o jego uchwalenie bez poprawek (druk sejmowy nr 2424). Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 61. posiedzeniu w dniu 14 września 2022 r. W trakcie drugiego czytania zostały zgłoszone 4 poprawki, których istotą było wprowadzenie zmiany w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych polegającej na zwiększeniu w 2022 r. do 340 mln zł limitu wydatków z budżetu państwa na realizację bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych, oraz modyfikacja terminów na przekazanie dotacji na ten cel w bieżącym roku. Sejm uchwalił ustawę wraz z poprawkami. Za jej uchwaleniem opowiedziało się 443 posłów, nikt nie był przeciw, jeden poseł wstrzymał się od głosu.

III. Uwaga ogólna

Należy zwrócić uwagę, że w trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie, w następstwie przyjęcia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu, istotnie rozszerzono zakres przedłożenia, wykraczając tym samym poza dopuszczalny konstytucyjnie zakres

poprawki sejmowej. Projekt ustawy został uzupełniony o zmiany w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, polegające na zwiększeniu w 2022 r. z 273 mln zł do 340 mln zł limitu wydatków z budżetu państwa na realizację bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych, a także na dodaniu regulacji epizodycznej modyfikującej terminy udzielania i przekazywania dotacji z przeznaczeniem na ten cel, w 2022 r. Zmieniono ponadto przepis o wejściu ustawy w życie, wskazując, że przepisy odnoszące się do kwestii finansowania zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy.

Nie negując potrzeby i zasadności wprowadzenia wskazanych powyżej zmian, trzeba mieć na względzie, że zakres poprawki Sejmu, podobnie jak zakres poprawki Senatu, jest ograniczony. Ograniczenia te wynikają przede wszystkim z art. 118 i art. 119 Konstytucji. Problematyka zakresu poprawki Sejmu była niejednokrotnie przedmiotem analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Swój pogląd w sprawie wyraził on w szeregu orzeczeń (por. wyrok z 24 marca 2004 r. (K 37/03), wyrok z 24 marca 2009 r. (K 53/07), wyrok z 7 listopada 2013 r. (K 31/12)).

Przepis art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej, a w szczególności na etapie drugiego czytania. Poprawki zgłaszane na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta powinna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu (por. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08)).

Trzeba pamiętać, że istotą projektu senackiego było dokonanie zmian w systemie zwrotu kosztów dowozu dzieci, młodzieży i uczniów z niepełnosprawnościami do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, innych form wychowania przedszkolnego, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, szkół podstawowych oraz szkół ponadpodstawowych. Kwestie zapewnienia bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych oraz modyfikacji terminów na przekazanie dotacji na ten cel w 2022 r., powinny natomiast stanowić przedmiot odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że przepisy art. 2 i art. 4 budzą wątpliwości co do zgodności z art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji ze względu na to, że zostały wprowadzone do ustawy bez dochowania trybu wymaganego dla postępowania ustawodawczego w Sejmie.

Iwona Kozera-Rytel

Główny legislator