RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
Irena LIPOWICZ
RPO- 682499- I/11/NC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 18.I.2012r

Pani Krystyna Szumilas
Minister Edukacji Narodowej
al. Szucha 25
00-918 WARSZAWA

Szanowna Pani Minister,

Skargi rodziców dzieci objętych obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego zwróciły moją uwagę na kwestię opłat pobieranych przez szkoły publiczne za pobyt dzieci w tych placówkach. Zgodnie z art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych stosuje się przepisy o ustalaniu wysokości opłat za przedszkola. Oznacza to, że dzieci mogą korzystać z bezpłatnej edukacji i opieki jedynie w wymiarze ustalonym przez gminę w drodze uchwały. W pozostałym zakresie rodzice ponoszą koszty pobytu swoich dzieci w placówce.

Pragnę podkreślić, że roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne (tzw. „zerówka") stanowi realizację postulatu zapewnienia wszystkim dzieciom równych szans edukacyjnych. Przed jego wprowadzeniem rodzice i nauczyciele wielokrotnie zwracali uwagę na fakt, że uczniowie pierwszej klasy rozpoczynają naukę z różnym poziomem wiedzy i umiejętności. Uczniowie, którzy nie mieli możliwości odbycia przygotowania przedszkolnego musieli włożyć więcej pracy i wysiłku w celu osiągnięcia wyników, które ich rówieśnikom przychodziły z łatwością. Różnice te w dalszym toku edukacji często się pogłębiały.

Należy zatem podkreślić, że idea objęcia wszystkich dzieci przygotowaniem przedszkolnym zasługuje na poparcie. Nie ulega jednak wątpliwości, że organizacja tzw. „zerówek" musi odpowiadać celom, dla których zostały one utworzone. Musi zatem

zapewniać nie tylko odpowiednią jakość nauki i opieki, ale i pełną, równą dostępność, niezależnie od miejsca zamieszkania dzieci czy sytuacji finansowej ich rodziców. W przeciwnym razie wyrównanie szans edukacyjnych pozostanie jedynie pustą deklaracją.

Reforma edukacji wprowadzająca obowiązkowe przygotowanie przedszkolne niewątpliwie zmieniła sytuację prawną dzieci uczęszczających do „zerówek". Do tego czasu były one, podobnie jak młodsze dzieci, przedszkolakami korzystającymi z oferowanych przez placówkę oświatową usług. Zapisanie dziecka do przedszkola zależało od woli jego rodziców (opiekunów prawnych) i spełnienia kryteriów rekrutacji przewidzianych w statucie placówki. Organ prowadzący (gmina) nie miał obowiązku zapewnienia miejsc w przedszkolu wszystkim chętnym. Usługa mieszcząca się w podstawie programowej wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych była co do zasady bezpłatna, pobyt dziecka w placówce zwykle łączył się jednak z obowiązkiem ponoszenia kosztów ponadprogramowych świadczeń, posiłków i zajęć dodatkowych. Dzieci w „zerówkach" dotyczyły zaś te same przepisy i zasady co pozostałych przedszkolaków.

Wprowadzenie rocznego przygotowania przedszkolnego zbliżyło sytuację dzieci *w* „zerówkach" do sytuacji uczniów, którzy, podobnie jak one, cieszą się nie tylko prawem, ale także objęte są obowiązkiem nauki. Rodzice (opiekunowie prawni) nie mogą zatem, według własnego uznania, a więc kierując się także kalkulacją kosztów, zdecydować o tym, kto, w jakiej formie i czasie będzie sprawował opiekę nad ich dziećmi. Ciąży na nich bowiem ustawowy obowiązek zapewnienia dziecku możliwości udziału w obowiązkowych zajęciach. Gmina zaś musi przygotować taką liczbę miejsc w „zerówkach", która odpowiada liczbie dzieci objętych obowiązkiem odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego.

Rodzice (opiekunowie prawni) zobowiązani są zatem do odpowiedniej organizacji dnia dziecka (m.in. umożliwienia dotarcia do placówki na określoną godzinę) oraz pokrycia związanych z tym kosztów (książek, przyborów, kosztów dojazdu). Roczne przygotowanie przedszkolne, pomimo odmiennej nazwy, jest zatem pod wieloma względami identyczne z konstrukcją obowiązku szkolnego.

Podobieństwo pomiędzy obowiązkiem szkolnym a rocznym przygotowaniem przedszkolnym nie oznacza pełnej tożsamości tych dwóch instytucji - niewątpliwie dzieci uczęszczające do „zerówek" odbywają naukę na nieco innych zasadach i na podstawie

innego programu niż uczniowie szkół. Z tych względów różnicowanie sytuacji dzieci uczęszczających do „zerówki" i uczniów może być dopuszczalne, o ile jest uzasadnione obiektywnymi względami, a więc nie może zostać uznane za dokonane na podstawie arbitralnych czy dyskryminujących kryteriów.

Wydaje się zatem, że obecnie obowiązujące przepisy prawa oświatowego różnicują sytuację dzieci uczęszczających do przedszkola, odbywających roczne przygotowanie przedszkolne oraz uczniów szkół. Wszystkie kwestie, a więc także dopuszczalność nakładania opłat za możliwość uczęszczania do publicznych placówek oświatowych, powinny być zatem rozpatrywanie oddzielnie dla każdej z grup.

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, dzieci w wieku pięciu lat są zobowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 oraz art. 14 ust. 5 ustawy organ prowadzący przedszkole ustala w drodze uchwały liczbę godzin, w trakcie trwania których realizowana jest podstawa programowa, nie mniej niż 5 godzin dziennie (w tym czasie pobyt dziecka w przedszkolu jest bezpłatny), gmina ustala także wysokość opłat za świadczenia wykraczające poza ustalone minimum. Ich wysokość zależy od faktycznych kosztów prowadzenia placówki oraz zamożności gminy - biedniejsze z jednostek samorządu terytorialnego rzadko są w stanie dopłacać do prowadzenia placówek, obowiązujące w nich opłaty bywają zatem wyższe niż np. w dużych, bogatszych miastach. Obecnie obowiązujące przepisy nie różnicują sytuacji dzieci, które uczęszczają do przedszkola w wyniku decyzji rodziców (opiekunów prawnych) i sytuacji dzieci spełniających ustawowy obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu lub szkole podstawowej. Ponoszone przez nich opłaty są identyczne.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa wiele skarg rodziców zaniepokojonych wysokością opłat, które dla części rodzin stanowią wartość zaporową. Wojewodowie, działając na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą kwestionować poprawności zawartych w uchwałach kwot, a także celowości i zasadności ich ustalenia. Zakres ich kompetencji ogranicza się bowiem do kontrolowania legalności aktów prawa miejscowego. Ponieważ zaś art. 14 ust. 5 pozostawia gminom szeroki margines swobody ustalania wysokości opłat, nawet te z uchwał, które przewidują koszty

wyraźnie wyższe niż obowiązujące w sąsiednich gminach nie mogą zostać zakwestionowane jako bezprawne.

Warto także zauważyć, że zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli (podobnie jak szkół podstawowych i gimnazjów) należy do zadań własnych gmin. Zgodnie zaś z ustawą z dnia 23 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.) wykonywanie zadań oświatowych przez gminy jest współfinansowane przez państwo (część oświatowa subwencji ogólnej wypłacana z części budżetu, której dysponentem jest Minister Edukacji Narodowej). Jednak, jak wynika z art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego subwencja dzielona jest między gminy z uwzględnieniem realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli. Oznacza to, że organ prowadzący przedszkole samodzielnie ponosi ze swojego budżetu wszystkie koszty wynikające z funkcjonowania placówki (koszty pokrywane są zatem głównie z wpływów z podatków płaconych przez mieszkańców). Gminy, w szczególności te mniej zamożne, nie są zatem skłonne do obniżania, a tym bardziej do rezygnowania z nakładania opłat za pobyt dziecka w „zerówce". Zasadą jest zatem ponoszenie przez rodziców (opiekunów prawnych) związanych z tym kosztów.

Należy zauważyć, że dla wielu rodzin ustalana przez gminę opłata stanowi decydujący argument o rezygnacji z korzystania z usług przedszkola. Pozostawianie dziecka w placówce w czasie nieprzekraczającym bezpłatnego minimum jest zaś w wielu przypadkach w praktyce niemożliwe, statuty przewidują bowiem pierwszeństwo w rekrutacji dla dzieci, które mają pozostawać w przedszkolu przynajmniej osiem godzin dziennie. Zwykle oznacza to, że dla pozostałych kandydatów brakuje miejsc.

Opisana sytuacja faktyczna, w mojej ocenie, zasługuje na uwzględnienie przy ocenie stanu prawnego. Nie ulega wątpliwości, że obowiązujące przepisy nie wymuszają wprowadzenia aktów prawa miejscowego oraz statutów przedszkoli w niekorzystnym dla rodziców (opiekunów prawnych) kształcie, wybór zasad finansowania przedszkoli publicznych należy bowiem do gminy. W praktyce jednak inne niż opisane rozwiązania przyjmowane są niezwykle rzadko, przez co dostęp do opieki przedszkolnej jest poważnie utrudniony.

Należy zauważyć, że rodzice (opiekunowie prawni) przedszkolaków mogą zrezygnować z usług placówki, jeżeli ze względów organizacyjnych lub finansowych nie są w stanie zapewnić dziecku możliwości uczestniczenia w zajęciach. Rodzice (opiekunowie prawni) dzieci odbywających roczne przygotowanie przedszkolne nie mają takiej możliwości. Z tego względu organizacja „zerówek" powinna być w najwyższym możliwym stopniu dostosowana do potrzeb rodziców, także tych pracujących i niezamożnych, a zasady funkcjonowania placówek powinny być w tym zakresie zbliżone do tych odnoszących się do szkół publicznych. Realizacja obowiązku nauki nie może być bowiem dla rodziców (opiekunów prawnych) nadmiernie kosztowna i uciążliwa, niezależnie od tego czy jej postawą jest obowiązek szkolny czy obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego. Gwarancja ta wynika bezpośrednio z art. 70 Konstytucji, który zapewnia powszechność i bezpłatność nauki w szkołach publicznych.

Do dnia 14 października 2011 r. (a więc do dnia wejścia w życie art. 14 ust. 7 ustawy o systemie oświaty dającego podstawę do nakładania opłat za pobyt dziecka w oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej) gminy broniły się przed zarzutem naruszania konstytucyjnego prawa do bezpłatnej nauki wskazując na możliwość uczęszczania dzieci do w pełni bezpłatnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej. Rodzice mieli zatem możliwość skorzystania z wolnego od opłat, całodziennego pobytu dziecka w placówce, w której realizowało ono obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego. Koszty pobytu dziecka w czasie przekraczającym realizację podstawy programowej ponosili wyłącznie ci rodzice (opiekunowie prawni), którzy zdecydowali się na skorzystanie z usług przedszkola.

Należy podkreślić, że możliwość wyboru pomiędzy płatną a bezpłatną edukacją nie stanowi naruszenia konstytucyjnej gwarancji zawartej w art. 70 Konstytucji, o ile każde z dzieci objętych obowiązkiem odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego ma realnie dostępną możliwość uczęszczania do bezpłatnej placówki. Zapewnienie sieci ogólnodostępnych „zerówek" należy zaś do zadań gminy.

Jak jednak wynika z doniesień prasowych oraz napływających do Rzecznika skarg, w związku z nowelizacją ustawy coraz więcej gmin zdecydowało się na nałożenie opłat także za opiekę w oddziałach przedszkolnych przy szkołach publicznych. Oznacza to, że

obecnie znaczna część dzieci nie ma dostępu do w pełni wolnego od opłat rocznego przygotowania przedszkolnego.

Konstytucyjność nakładania opłat za pobyt dzieci w publicznych przedszkolach będzie przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego. Dnia 7 września 2011 r. wniosek w tej sprawie złożyła grupa posłów (sygnatura sprawy K 31/11). Niezależnie od postępowania przed Trybunałem warto zauważyć, że zgodność z Konstytucją nakładania opłat za pobyt dziecka w placówce publicznej powinien zostać różnie oceniony w trzech różnych grupach dzieci: przedszkolaków, dzieci odbywających roczne przygotowanie przedszkolne oraz uczniów.

Art. 70 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna, oznacza to, że osoby objęte obowiązkiem szkolnym, przynajmniej do ukończenia 18 roku życia, muszą mieć zapewnioną możliwość skorzystania z bezpłatnej edukacji. Szkoły nie mogą zatem pobierać opłat za realizację podstawy programowej oraz za opiekę nad uczniami po zakończeniu obowiązkowych zajęć. Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty do zadań statutowych szkoły należy także zapewnienie dzieciom możliwości skorzystania ze świetlicy, w której uczniowie mogą bezpiecznie spędzić czas do powrotu rodziców (opiekunów prawnych) z pracy. Brak takiej możliwości oznaczałby, że faktyczna dostępność zajęć w szkole byłaby poważnie ograniczona. Pracujący rodzice (opiekunowi prawni) musieliby bowiem ponosić koszt opieki nad swoimi dziećmi po zakończeniu zajęć lub sami zrezygnować z pracy. Zapewnienie dziecku możliwości realizacji obowiązku szkolnego dla rodziców (opiekunów prawnych) łączyłoby się z problemami organizacyjnymi oraz kosztami.

Możliwość skorzystania ze świetlicy jest zatem nie tylko ułatwieniem dla rodziców (opiekunów prawnych), ale także gwarancją pełnej i równej dostępności szkół. Zapewnia bowiem faktyczną możliwość zapewnienia dziecku warunków do uczęszczania do szkoły bez względu na niezależne od niego okoliczności. Wydaje się zatem, że wprowadzenie odpłatności za korzystanie uczniów ze świetlicy w szkole publicznej powinno być rozpatrywane jako naruszenie wynikających z art. 70 Konstytucji RP gwarancji powszechności i prawa do bezpłatnej nauki.

W mojej ocenie w zakresie obowiązku zapewnienia dzieciom opieki także po godzinach obowiązkowych zajęć sytuacja dzieci uczęszczających do „zerówki" zbliżona

jest do sytuacji uczniów. Art. 70 Konstytucji nie wskazuje dolnej granicy obowiązku nauki, nie wynika z niego zatem, by przywilej ten przysługiwał wyłącznie uczniom. Roczne przygotowanie przedszkolne odbywa się na podstawie programu nauczania ustalonego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, jego ukończenie jest konieczne do uzyskania możliwości kontynuacji edukacji, dzieci uczęszczają na zajęcia na mocy ustawowego obowiązku, nie zaś w wyniku decyzji rodziców. W mojej ocenie opisane cechy wskazują, iż roczne przygotowanie przedszkolne mieści się w konstytucyjnym pojęciu „nauka" (należy podkreślić, że pojęcia konstytucyjne nie mogą być zawężane lub interpretowane aktami normatywnymi niższego rzędu, oznacza to, że fakt, iż opisana instytucja uregulowana jest pod inną nazwą nie decyduje o niemożliwości zakwalifikowania jej do tego pojęcia). Taka interpretacja oznacza zaś, że na instytucjach publicznych ciąży obowiązek stworzenia warunków zapewniających faktyczną bezpłatność zajęć na zasadach zbliżonych do organizacji szkół. Odmienne traktowanie uczniów spełniających obowiązek szkolny i dzieci realizujących roczne przygotowanie przedszkolne w tej sytuacji wydaje się nie mieć uzasadnienia.

Rodzice (opiekunowie prawni) powinni mieć zatem zagwarantowaną możliwość skorzystania z takiej formy rocznego przygotowania przedszkolnego, która nie nakłada na nich obowiązków ponoszenia bezpośrednio związanych z tym kosztów. W obecnym stanie prawnym dla wielu rodzin zorganizowanie dziecku dnia w taki sposób, by spełnienie obowiązku nauki nie wiązało się z kosztami dla rodziców (opiekunów prawnych) jest niemożliwe. Większość gmin zapewnia bezpłatne nauczanie wyłącznie w godzinach 8-13, a zajęcia odbywają się na tych samych zasadach na terenie całej jednostki samorządu terytorialnego, co uniemożliwia np. przeniesienie dziecka do placówki, której godziny pracy czy wysokość opłat są korzystniejsze. Zmiana ustawy pozbawiła rodziców także możliwości skorzystania z dotychczas bezpłatnych oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych. Taka sytuacja zaś wydaje się stanowić naruszenie konstytucyjnej gwarancji bezpłatności nauki.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, w szczególności zaś zwracam się z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji, czy

w Ministerstwie Edukacji Narodowej rozważana jest zmiana przepisów ustawy o systemie oświaty zapewniająca wszystkim dzieciom możliwość skorzystania z w pełni bezpłatnego rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego na zasadach zbliżonych do realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów.

Łączę wyrazy szacunku

Irena Lipowicz