

BEOS-2355/25

Warszawa, 17 grudnia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS – III. 020. 348. 21. 2025**

Data wpływu **18. 12. 2025**

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych
(druk sejmowy nr 2005)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że Wnioskodawcy zidentyfikowali wskazane poniżej problemy dotyczące przyznawania dotacji publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom prowadzonym przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego.

Po pierwsze, zmiany dostosowujące w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹, wprowadzone ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², spowodowały niepożądany i niezamierzony przez ustawodawcę stan prawny. W ich wyniku na nowo powstałe niesamorządowe jednostki systemu oświaty nałożono technicznie niemożliwy do wykonania obowiązek sprawozdawczy, od którego spełnienia zależy moment rozpoczęcia udzielania dotacji dla nowego przedszkola, szkoły lub placówki. Jednocześnie zabrakło regulacji prawnej uprawniającej powiaty do udzielenia dotacji na ucznia lub słuchacza szkół ponadpodstawowych dla dorosłych oraz słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych (prowadzonych przez publiczne niesamorządowe i niepubliczne szkoły ponadpodstawowe) w przypadku, gdy dotacja powinna być wypłacona po dniu 1 stycznia 2025 r., ale jej wysokość należałoby ustalić zgodnie z obowiązującymi w dniu 31 grudnia 2024 r. przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, czyli z uwzględnieniem części oświatowej subwencji ogólnej ustalonej przed dniem 1 stycznia 2025 r.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 439.

² Dz. U. poz. 1572 i 1717.

Po drugie, Wnioskodawcy dostrzegają ryzyko wystąpienia w 2026 r. nieuzasadnionego wzrostu podstawowych kwot dotacji w gminach dotkniętych dużym spadkiem liczby dzieci w wieku przedszkolnym w prowadzonych przez siebie placówkach wychowania przedszkolnego. Dotychczasowe zasady ustalania wysokości tych dotacji nie przewidują możliwości uwzględnienia nagłego spadku liczby dzieci w wieku przedszkolnym rok do roku.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziano nowelizację ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Zaproponowano wprowadzenie regulacji określającej, kiedy po raz pierwszy ma zastosowanie warunek³ przekazania danych do systemu informacji oświatowej, w zależności od daty rozpoczęcia działalności przez przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę⁴ (art. 1 pkt 1 projektu dotyczący zmiany art. 33 ust. 3 ustawy):

- w przypadku rozpoczęcia działalności między 1 stycznia a 15 czerwca roku budżetowego – warunek ten ma zastosowanie do dotacji przekazywanych w roku następującym po roku rozpoczęcia działalności;
- w przypadku rozpoczęcia działalności między 16 czerwca a 30 września – warunek w zakresie danych na dzień 30 września roku bazowego stosuje się do dotacji przekazywanych w roku następującym po roku rozpoczęcia działalności, a w zakresie danych na dzień 15 czerwca roku bazowego – w drugim roku po rozpoczęciu działalności;
- w przypadku rozpoczęcia działalności między 1 października a 31 grudnia – warunek ten ma zastosowanie do dotacji przekazywanych w drugim roku następującym po roku rozpoczęcia działalności.

Do dotacji należnych za osiągnięcia edukacyjne uczniów i słuchaczy (tzw. dotacje za efekt kształcenia) oraz za prowadzenie kwalifikacyjnych kursów zawodowych⁵, przyznanych przed dniem 1 stycznia 2025 r., stosowałoby się odpowiednio przepisy zmienianej ustawy w brzmieniu obowiązującym na dzień 31 grudnia 2024 r. Dotyczy to dotacji udzielanych na podstawie art. 25 ust. 5, art. 26 ust. 5, art. 31 ust. 1, art. 31 ust. 1a oraz art. 31a ust. 1 ustawy (art. 1 pkt 2 projektu w zakresie dodawanego art. 145k ustawy).

³ O którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

⁴ O której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 1043 i 1160).

⁵ Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy są to dotacje związane z uzyskaniem przez dorosłego odpowiednio ucznia lub słuchacza szkoły świadectwa dojrzałości, dyplomu zawodowego, certyfikatu kwalifikacji zawodowej z kwalifikacji wyodrębnionej w zawodzie, w zakresie której kształcenie było prowadzone w branżowej szkole II stopnia albo certyfikatu kwalifikacji zawodowej w zakresie danej kwalifikacji uzyskanego po ukończeniu kwalifikacyjnego kursu zawodowego, a także dotacji należnej za prowadzenie kwalifikacyjnych kursów zawodowych w publicznej niesamorządowej szkole ponadpodstawowej.

W 2026 r. podstawowa kwota dotacji⁶ nie mogłaby być wyższa niż iloczyn podstawowej kwoty dotacji ustalonej w 2025 r.⁷, z uwzględnieniem aktualizacji⁸ i wskaźnika 1,03 (art. 1 pkt 2 projektu w zakresie dodawanego art. 145l ustawy).

Zgodnie z przepisem przejściowym, niewypłacone do dnia wejścia w życie proponowanej ustawy dotacje, o których mowa w dodawanym art. 145k zmienianej ustawy, zostaną przekazane jednorazowo w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy (art. 2 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali rozwiązań alternatywnych.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na charakter projektowanej zmiany, wynikającej z uwarunkowań o charakterze wewnętrzkrajowym, nie ma konieczności dokonania analizy porównawczej z rozwiązaniami stosownymi w innych państwach.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Artykuł 33 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określa warunki uzyskania dotacji, a proponowane w art. 1 pkt 1 projektu zmiany dotyczą wprowadzenia terminów przekazania danych do systemu informacji oświatowej, w zależności od daty rozpoczęcia działalności przez przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę, które są potrzebne do przyznania dotacji. Należy zauważyć, że użyte w tym przepisie sformułowanie „w roku następującym po roku” może budzić wątpliwości interpretacyjne, bowiem w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych zostały zdefiniowane pojęcia „rok bazowy”, przez który należy rozumieć rok poprzedzający rok budżetowy (art. 2 pkt 25) oraz „rok budżetowy”, który oznacza „rok, na który jest uchwalana ustawa budżetowa i są udzielane dotacje określone w niniejszej ustawie” (art. 2 pkt 26), a użyte sformułowanie mogłoby być zastąpione zdefiniowanym „rokiem bazowym”. Zmiana ta ma charakter naprawczy, a jej celem jest usunięcie niepożądanego i niezamierzonego przez ustawodawcę stanu prawnego, który powstał w wyniku wskazanej nowelizacji ustawy.

Projektowany art. 145k ustawy (art. 1 pkt 2 projektu) daje podstawę prawną dla powiatów do udzielenia dotacji na ucznia lub słuchacza szkół ponadpodstawowych

⁶ O której mowa w art. 12 ust. 1 i 2 oraz art. 50 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

⁷ Zgodnie z przepisami wymienionymi w przypisie 6.

⁸ O których mowa w art. 44 ust. 1-4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

dla dorosłych oraz słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych (prowadzonych przez publiczne niesamorządowe i niepubliczne szkoły ponadpodstawowe) w przypadku, gdy dotacja powinna być wypłacona po dniu 1 stycznia 2025 r., ale jej wysokość należałoby ustalić zgodnie z obowiązującymi w dniu 31 grudnia 2024 r. przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, czyli z uwzględnieniem części oświatowej subwencji ogólnej ustalonej przed dniem 1 stycznia 2025 r. Projektowana zmiana ma także charakter naprawczy.

Zawarty w art. 145l projektu mechanizm skutkuje ograniczeniem wzrostu w 2026 r. podstawowej kwoty dotacji, o której mowa w art. 12 ust. 1 i 2 oraz art. 50 ust. 1 ustawy. Rozwiązanie to ma na celu ograniczenie wzrostu wysokości podstawowej kwoty dotacji przy malejącej liczbie dzieci uczęszczających do określonego rodzaju placówek. Należy jednak zauważyć, że proponowany mechanizm obejmie wszystkie placówki na terenie kraju, a spadek liczby dzieci w poszczególnych placówkach może być zróżnicowany; będą również takie placówki oświatowe, w których w ogóle nie będzie spadku liczby dzieci. W jednej z opinii sporządzonej do projektu wyrażono stanowczy sprzeciw wobec wprowadzenia do ustawy art. 145l, który „przewiduje ograniczenie wzrostu podstawowej kwoty dotacji do 3% rocznie – wyłącznie w odniesieniu do dzieci uczęszczających do przedszkoli prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego”⁹. W opinii tej podnosi się, że niejasne jest, dlaczego zamrożenie podstawowej kwoty dotacji dotyczy wyłącznie sektora niepublicznego, a nie całego systemu edukacji, a takie rozróżnienie nie znajduje oparcia w Konstytucji, a zwłaszcza zasadzie równego traktowania podmiotów wykonujących zadania publiczne. W ocenie autorów opinii zastrzeżenia budzi także, że analizowane rozwiązanie ma zastosowanie w stosunku do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a nie tylko w stosunku do tych, które odnotowują nagły spadek liczby dzieci.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁰. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹¹.

Do projektu zostało sporządzone sprawozdanie Komisji Edukacji i Nauki oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (druk nr 2005),

⁹ *Opinia Związku Pracodawców Edukacji, Społecznego Towarzystwa Oświatowego, Ogólnopolskiego Zrzeszenia Placówek Niepublicznych, Krajowego Forum Oświaty Niepublicznej, Stowarzyszenia Przedszkoli Publicznych w Krakowie z dnia 21 XI 2025 r. dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/0F1337EC0AA1AE06C1258D560065766D/%24File/2005-007.pdf>. [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 17 XII 2025 r.].

¹⁰ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Elżbieta Anna Polak)*, opinia BEOS z 17 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2347/25.

¹¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Elżbieta Anna Polak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 17 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2348/25.

w którym wnosi się o uchwalenie projektu ustawy¹². Należy jednak odnotować, że w sprawozdaniu tym – w treści ustawy – nie ma propozycji dodania art. 145l ustawy ujętego w art. 1 pkt 2 analizowanego projektu.

2.

Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych gwarantuje podmiotom niepublicznym prowadzącym szkoły i przedszkola coroczne dotacje w wysokości określonej w ustawie. Z przepisów tych wynikają prawa majątkowe, objęte ochroną na podstawie art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

Projekt dotyczy wymienionych praw majątkowych, ograniczając – w zamierzeniu Wnioskodawców – kwoty dotacji wypłacanych niektórym podmiotom niepublicznym w 2026 r. Może pojawić się pytanie, czy nowe rozwiązania, przewidziane w tym zakresie na rok 2026, zostaną ustanowione tak, aby wejść w życie z odpowiednią *vacatio legis*, umożliwiającą zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do nowych rozwiązań.

Z drugiej strony, w sferze polityki społecznej i gospodarczej, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczące podstawie art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 pozostawia szeroki margines oceny przy ocenie dopuszczalności ingerencji w sferę praw chronionych tym przepisem. Opiniowany projekt mieści się w zakresie marginesu oceny, pozostawionego władzom krajowym przez EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt wpływa na następujące podmioty:

1. minister właściwy do spraw oświaty i wychowania jako podmiot prowadzący System Informacji Oświatowej;
2. jednostki samorządu terytorialnego (JST) – 2 477 gmin, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu¹³ jako:
 - podmioty prowadzące przedszkola i szkoły publiczne;
 - podmioty dotujące niesamorządowe przedszkola i szkoły;
3. podmioty prowadzące niepubliczne jednostki oświatowe¹⁴ lub zamierzające podjąć taką działalność, w szczególności:
 - spółki prawa handlowego (brak danych o liczbie), które w roku szkolnym 2024/2025 prowadziły 1 067 przedszkoli;

¹² Zob. *Sprawozdanie Komisji Edukacji i Nauki oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 4 XII 2025 r. (druk nr 2057) o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (druk nr 2005)*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/38FD8061D7B0771AC1258D57003A88AE/%24File/2057.pdf>.

¹³ *Podział administracyjny Polski*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski>.

¹⁴ Poniżej dane o placówkach prowadzonych przez podmioty niesamorządowe za: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2024/2025*, Główny Urząd Statystyczny.

- osoby fizyczne (brak danych o liczbie), które w roku szkolnym 2024/2025 prowadziły 3 666 przedszkoli;
- stowarzyszenia i organizacje społeczne (brak danych o liczbie), które w roku szkolnym 2024/2025 prowadziły: 573 przedszkola, 997 szkół podstawowych, 558 szkół ponadpodstawowych dla młodzieży, 60 szkół ponadpodstawowych dla dorosłych oraz 53 szkoły policealne;
- organizacje wyznaniowe (brak danych o liczbie), które w roku szkolnym 2024/2025 prowadziły 459 przedszkoli i 126 szkół podstawowych dla młodzieży;
- inne podmioty prowadzące placówki oświatowe, które w roku szkolnym 2024/2025 prowadziły 820 przedszkoli, 1 074 szkoły podstawowe (w tym 11 dla dorosłych), 915 szkół ponadpodstawowych dla młodzieży oraz 395 szkół ponadpodstawowych dla dorosłych.

B. Wpływ na społeczeństwo

Zgodnie z deklaracją Wnioskodawców projekt stanowi odpowiedź na oczekiwania eliminacji błędu legislacyjnego oraz realizacji w systemie finansowania oświaty „zasady sprawiedliwości społecznej”, w szczególności niedopuszczenia do nieuprawnionego i zagrażającego stabilności finansów samorządów wzrostu dotacji dla podmiotów niepublicznych.

Samorządy wskazują, że niektóre niepubliczne przedszkola otrzymywały dotacje w kwocie nieproporcjonalnej do wzrostu ich wydatków. Unia Metropolii Polskich podkreśla, że „przedszkola są ostatnim typem placówek, w których funkcjonuje stary system dotowania oparty na wydatkach JST. Obecnie na terenie każdej gminy wyliczana jest inna kwota dotacji zależna od wydatków ponoszonych na jedno dziecko w danym samorządzie. Rodzi to nieuzasadnione różnice i konflikty oraz skutkuje licznymi pozwami i sprawami sądowymi. Wraz z malejącą liczbą dzieci w przedszkolach samorządowych i stałym charakterem wydatków rosną koszty w przeliczeniu na jedno dziecko. Sytuacja ta będzie się pogłębiać. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby kwoty dotacji wzrastały w tempie wyższym niż inflacja i podwyżki nauczycieli”¹⁵.

Jednocześnie przedstawiciele samorządów wskazują na konieczność stabilizowania finansów samorządowych. Podkreślają, że np. w Łodzi, tylko w okresie 2023-2025, zauważono znaczący wzrost ponoszonych kosztów tzw. podstawowej kwoty dotacji (PKD) o 43,98%, a tendencja niskiej populacji bez zahamowania zaproponowanego w projekcie naraziłaby samorząd na niebagatelne koszty utrzymania przedszkoli objętych dotacją¹⁶. Także warszawski samorząd pokazuje w kontekście projektu wzrost wydatków na dotacje dla niepublicznych przedszkoli, które w Warszawie w 2022 r. wyniosły 465 mln, natomiast w 2024 r.

¹⁵ Pismo Unii Metropolii Polskich z dnia 27 listopada 2025 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/0744F2DA67FA0BC8C1258D50004975BB/%24File/2005-002.pdf>.

¹⁶ Pismo Urzędu Miasta Łodzi. Stanowisko do projektu o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych z dnia 27 listopada 2025 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/64B77AF323643194C1258D50004C36A6/%24File/2005-003.pdf>.

wzrosły do 737 mln (przy zbliżonej liczbie uczniów) i można założyć, że w bieżącym roku wyniosą blisko miliard złotych¹⁷. W polemicznym wobec samorządów głosie przedstawicieli oświaty niepublicznej podkreśla się, że samorzady nie analizują i nie dostrzegają skutków proponowanej regulacji dla przedszkoli niesamorządowych, które świadczą bezpłatne usługi wychowania przedszkolnego – usługę publiczną identyczną co do zakresu i sposobu realizacji z usługą przedszkoli samorządowych, przy tym finansowaną przez JST zazwyczaj w wysokości 75% kosztów własnych samorządu¹⁸.

Należy odnotować, że społeczny kontekst wdrażania projektu stanowi fakt, że sposób finansowania oświaty jest przedmiotem debaty i analiz także w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Samorzady generalnie uznają, że istotnym obszarem nieefektywnego wydatkowania środków publicznych jest dotowanie szkół i placówek niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez podmioty inne niż JST¹⁹. Sygnalizują one również problemy z nieprawidłowościami przy rozliczaniu dotacji przez podmioty niepubliczne, a podmioty niepubliczne zarzucają samorządom niewłaściwe naliczanie dotacji²⁰. Sytuacja demograficzna tylko potęguje nawarstwiające się w tym obszarze trudności.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach złożono 516 ankiet, w tym 39 złożyły osoby prawne, a 32 – podmioty inne niż osoby prawne. Dominująca większość konsultujących (449) nie akceptowała projektu, przy czym sprzeciw dotyczył głównie brzmienia art. 145²¹. Podmioty prowadzące szkoły niepubliczne wnosili o jego wykreślenie²².

Główne argumenty krytyczne zgłoszone w konsultacjach dotyczyły naruszenia zasad konstytucyjnych, nierównego traktowania podmiotów publicznych i niepublicznych, ograniczenia wolności rodziców w wyborze placówki, naruszenia

¹⁷ Pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 27 listopada 2025 r. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/5B7569C0D570C9C4C1258D530049616D/%24File/2005-004.pdf>.

¹⁸ Pismo Fundacji Dobra Szkoła z 3 grudnia 2025 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/699343E42CAC75B0C1258D5500320DD7/%24File/2005-005.pdf>.

¹⁹ Zob. propozycje strony samorządowej KWRiST w zakresie zmian odnośnie finansowania zadań oświatowych jst; ismo z 26 lutego 2025 r., https://metropolie.pl/fileadmin/news/2025/01_02/Ustalone_postulaty_strony_samorzadowej_w_sprawie_finansowania_owsiaty.pdf. Zob. B. Bugalski, *Samorzady nie chcą utracić szkół niepublicznych. System finansowania wymaga uszczelnienia*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/samorzady-nie-chca-utracac-szkol-niepublicznych-system-finansowania-wymaga-uszczelnienia.611811.html>.

²⁰ Zob. A. Radwan, *Wielkie nadużycia przy podziale dotacji dla prywatnych szkół i przedszkoli*, 12 listopada 2025, <https://serwis.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/10580034.wielkie-naduzycia-przy-podziale-dotacji-dla-prywatnych-szkol-i-przedsz.html>.

²¹ ID ankiety 91879: „Wspaniale, że w projekcie pojawiają się zmiany prostujące błędy w dotychczasowych przepisach (pierwsze punkty projektu, tj. kwestia wymaganych terminów wpisania danych do SIO oraz wypłatę zaległych dotacji). Niedopuszczalne jest natomiast wprowadzenie w takim kształcie artykułu 145L. Bardzo szybko spowoduje to spadek jakości kształcenia najmłodszych obywateli, na co szczególnie w dobie niżu nie może sobie pozwolić żaden współczesny kraj”.

²² Zob. *Wspólna Opinia Związku Pracodawców Edukacji, Społecznego Towarzystwa Oświatowego, Ogólnopolskiego Zrzeszenia Placówek Niepublicznych, Krajowego Forum Oświaty Niepublicznej, Stowarzyszenia Przedszkoli Publicznych w Krakowie z 21 listopada 2025 r.*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/0F1337EC0AA1AE06C1258D560065766D/%24File/2005-007.pdf>.

zasady adekwatnego finansowania zadań publicznych²³. Przeciwnicy regulacji wskazywali wynikające z proponowanej zmiany zagrożenie dla funkcjonowania przedszkoli niepublicznych wiążące się ze wzrostem kosztów i ewentualną koniecznością przenoszenia tych kosztów na rodziców²⁴. Podkreślano, że regulacja będzie dodatkowo dyskryminowała dzieci z placówek niepublicznych, których opieka już teraz jest dotowana jedynie na poziomie 75% kosztu dziecka w placówce samorządowej²⁵. Zwolennicy placówek niepublicznych argumentowali, że podmioty tego typu często dysponują bogatszą ofertą, w tym większą ilością zajęć terapeutycznych dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi²⁶. W konsultacjach pojawiły się również zarzuty, że w projektowanych zmianach chodzi o ochronę publicznych placówek, które często są nieefektywne, droższe i gorzej oceniane przez rodziców²⁷.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe²⁸, prowadzenie szkoły lub placówki, zespołu szkół lub placówek prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne oraz innej formy wychowania przedszkolnego nie jest działalnością gospodarczą. Fakt, że prowadzenie wymienionych wyżej jednostek nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²⁹, nie oznacza, jak twierdzą Wnioskodawcy w DSR, że projekt nie będzie wywoływał skutków gospodarczych. Prawo oświatowe uprawnia osoby fizyczne lub prawne, również te będące przedsiębiorcami, do zakładania i prowadzenia szkoły, przedszkola, placówki lub innej formy wychowania przedszkolnego, a projekt będzie miał wpływ na działalność tych przedsiębiorców (m.in. na poziom ich przychodów, strukturę lub przewidywalność kosztów i ryzyka, bodźce inwestycyjne) oraz sytuację podmiotów z nimi powiązanych (dostawców, usługodawców, pracowników). Należy zauważyć, że wyłączenie działalności oświatowej prowadzonej w formie szkoły lub placówki spod działalności gospodarczej jest rozumiane wąsko i zasadniczo oznacza wyłącznie brak zastosowania przepisów Prawa przedsiębiorców do szkół i placówek niepublicznych³⁰. Cytowany wyżej art. 170 ust. 1 nie przesądza o całkowitym oddzieleniu działalności oświatowej od działalności gospodarczej. Ocena, czy w danym przypadku mamy do czynienia z działalnością gospodarczą w związku

²³ ID ankiet: 90658, 90687, 90695, 90723, 91147, 91437.

²⁴ ID ankiet: 90699, 90748, 90853, 90853, 91139, 91851: „Przyjęcie ustawy dla przedszkoli niepublicznych może oznaczać konieczność podniesienia czesnego lub zamknięcie przedszkola. Przez wiele lat, te placówki zyskały zaufanie rodziców. Pomagały samorządom w wykonywaniu ich ustawowych zadań często świetnie wspólnie współpracując. Zamknięcie przedszkoli, to konieczność zwolnienia pracowników. Rodzice płacąc podatki oczekują jednakowego traktowania ich dzieci. Ten projekt dyskryminuje podmioty nie będące Jednostkami Samorządu Terytorialnego”.

²⁵ ID ankiet: 90723, 90854, 90901.

²⁶ ID ankiet: 91004, 91139.

²⁷ ID ankiet: 90723, 91246.

²⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 1043, ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2025 r. poz. 1480,

³⁰ M. Pilich [w:] A. Olszewski, M. Pilich, *Prawo oświatowe. Komentarz, wyd. III*, Warszawa 2022, art. 170.

z prowadzeniem szkoły lub placówki, powinna być dokonywana indywidualnie, z uwzględnieniem celu i zakresu konkretnych regulacji prawnych³¹. Również uczestnicy konsultacji społecznych do tego projektu zwrócili uwagę, że ocena skutków regulacji w części gospodarczej jest niepełna, ponieważ utożsamia formalny brak statusu działalności gospodarczej z brakiem rzeczywistego oddziaływania ekonomicznego³². Respondenci wskazywali, że niesamorządowe placówki wychowania przedszkolnego generują miejsca pracy, uczestniczą w lokalnych rynkach usług oraz podlegają tym samym uwarunkowaniom kosztowym co inne podmioty, a zmiany w systemie dotacyjnym mają bezpośredni wpływ na ich sytuację finansową.

Projekt będzie oddziaływał przede wszystkim na przedsiębiorców prowadzących **niesamorządowe przedszkola i inne placówki wychowania przedszkolnego**. Z danych GUS wynika, że w roku szkolnym 2024/25 w Polsce funkcjonowało 22,3 tys. placówek wychowania przedszkolnego, do których uczęszczało 1,452 mln dzieci³³. Zdecydowana większość (67,9%) tych placówek była prowadzona przez jednostki samorządowe (gminy), pozostałe (32,1%, czyli ok. 7,2 tys.) to placówki niesamorządowe prowadzone przez organizacje społeczne i przedsiębiorców. Dane statystyczne publikowane przez GUS oraz System Informacji Oświatowej (SIO) nie pozwalają na oszacowanie konkretnej liczby (tylko) przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe placówki wychowania przedszkolnego. Organy statystyczne nie prowadzą też ewidencji, ile dzieci w wieku przedszkolnym uczęszcza do placówek samorządowych, a ile do niesamorządowych. Przy czysto technicznym założeniu, że dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym byłyby rozdzielone pomiędzy placówki samorządowe i niesamorządowe proporcjonalnie do liczby tych placówek, udział 32,1% w ogólnej liczbie 1,452 mln dzieci odpowiadałby około 466 tys. dzieci (tj. $1\,452\,000 \times 0,321 \approx 466\,092$). W praktyce przedszkola samorządowe charakteryzują się przeciętnie większą skalą działalności, obejmującą większą liczbę oddziałów oraz wychowanków przypadających na jedną placówkę, podczas gdy przedszkola niesamorządowe częściej funkcjonują jako jednostki o mniejszej skali i niższej liczebności. W konsekwencji udział dzieci uczęszczających do placówek niepublicznych jest istotnie niższy niż 32,1%, mimo że taki jest ich udział w ogólnej liczbie placówek. Uwzględniając powyższe uwarunkowania, zasadne jest przyjęcie ostrożnego oszacowania, zgodnie z którym udział dzieci uczęszczających do placówek niesamorządowych może wynosić około 20-25% ogólnej liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Odpowiada to przedziałowi rzędu 290-363 tys. dzieci (odpowiednio 20% i 25% z 1,452 mln), przy czym dla celów analitycznych można orientacyjnie przyjąć wartość około 300-350 tys. dzieci. Należy jednocześnie podkreślić, że jest to oszacowanie pomocnicze, oparte na założeniu niższego przeciętnego obłożenia placówek niesamorządowych w porównaniu z placówkami

³¹ Ibidem.

³² Np. ID ankiety: 91147, 92796, 92855, 91239, 92743 i 91166.

³³ Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2024/2025, s.16, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20242025,1,20.html> oraz Edukacja w roku szkolnym 2024/2025 (wyniki wstępne), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/edukacja-w-roku-szkolnym-20242025-wyniki-wstepne,21,3.html>.

samorządowymi, a nie na oficjalnym rozbiściu statystycznym publikowanym przez GUS. Zbliżone wartości pojawiają się w opracowaniach branżowych i na portalach edukacyjnych, jednak źródła te nie mają charakteru urzędowego i opierają się na metodach szacunkowych. Według takich źródeł około 330 tys. dzieci uczęszcza do placówek niesamorządowych³⁴. Przyjmując orientacyjnie średnią liczebność na poziomie 50-60 dzieci przypadających na jedną niepubliczną placówkę wychowania przedszkolnego, można oszacować liczbę takich placówek na około 5-7 tys., co odpowiada wielkości kilku tysięcy przedsiębiorców prowadzących wskazane formy wychowania przedszkolnego. Podmioty te finansują swoją działalność w oparciu o środki publiczne w formie dotacji naliczanych na dziecko oraz opłaty ponoszone przez rodziców, przy czym obowiązujące przepisy przewidują finansowanie niesamorządowych placówek na poziomie co najmniej 75% wydatków bieżących ponoszonych na dziecko w placówkach samorządowych. Jednocześnie należy wskazać, że projekt ustawy nie będzie oddziaływał na przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe placówki wychowania przedszkolnego w jednakowym stopniu, ponieważ skala jego wpływu jest uzależniona od lokalnych uwarunkowań demograficznych oraz sytuacji finansowej poszczególnych gmin. Najsilniejsze oddziaływanie regulacji można przewidywać w gminach dotkniętych spadkiem liczby dzieci oraz charakteryzujących się niższą podstawową kwotą dotacji, gdzie niesamorządowe placówki wychowania przedszkolnego są w większym stopniu uzależnione od finansowania publicznego i dysponują ograniczonymi możliwościami kompensowania niższych wpływów innymi źródłami przychodów. W gminach o wyższym poziomie dochodów oraz stabilniejszej sytuacji demograficznej skutki projektowanych zmian mogą mieć relatywnie łagodniejszy charakter.

Projekt może oddziaływać także na **przedsiębiorców rozważających rozpoczęcie działalności w określonych obszarze edukacji** (m.in. przedszkola i inne jednostki wychowania przedszkolnego), przy czym liczba takich podmiotów nie podlega bezpośredniej identyfikacji ani wiarygodnemu oszacowaniu, gdyż zależy od indywidualnych decyzji inwestycyjnych podejmowanych w oparciu o lokalne uwarunkowania rynkowe i finansowe.

Proponowane regulacje będą również wpływać na **przedsiębiorców dostarczających towary i usługi dla niesamorządowych placówek wychowania przedszkolnego**. Nie istnieje oficjalna statystyka takich przedsiębiorców. Przyjmując, że na terenie kraju działa około 5-7 tysięcy przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe placówki wychowania przedszkolnego, można założyć, że każda z takich placówek współpracuje z wieloma zewnętrznymi dostawcami. Charakter działalności przedszkolnej powoduje, że podmioty te regularnie korzystają z usług przedsiębiorstw cateringowych lub dostawców produktów żywnościowych, podmiotów oferujących

³⁴ Zamrożenie dotacji może zagrozić edukacji ponad 300 tysięcy dzieci w przedszkolach niepublicznych, <https://podlasie24.pl/region/zamrozenie-dotacji-moze-zagrozic-edukacji-ponad-300-tysiecy-dzieci-w-przedszkolach-niepublicznych-20251203235403#:~:text=Edukacja%20dotyczy%20ka%C5%BCdego%20dziecka%20%E2%80%93.T o%20zapis%20budz%C4%85cy%20kontrowersje%20zar%C3%B3wno> oraz *Wszystkie dzieci nasze (nie) są. Koszty spadną na rodziców*, <https://strefaedukacji.pl/wszystkie-dzieci-nasze-nie-sa-koszty-spadna-na-rodzicow/ar/c5p2-28215829>.

pomoce dydaktyczne i artykuły edukacyjne, przedsiębiorstw sprzątających lub dostarczających środki higieniczne, a także podmiotów świadczących usługi konserwacyjne, szkoleniowe lub informatyczne. Jednocześnie istotne jest, że część przedsiębiorców obsługuje wiele niesamorządowych placówek wychowania przedszkolnego jednocześnie, a rynek posiada określony stopień koncentracji, zwłaszcza w obszarze dystrybucji pomocy dydaktycznych i usług edukacyjnych. Na podstawie dostępnych danych dotyczących liczby przedsiębiorców funkcjonujących w wskazanych branżach można w sposób wyłącznie orientacyjny przyjąć, że w Polsce działa kilkadziesiąt tysięcy podmiotów świadczących usługi gastronomiczne, dostarczających artykuły szkolne i higieniczne, realizujących usługi sprzątania oraz zapewniających szeroko rozumianą obsługę techniczną placówek. Jedynie część tych przedsiębiorstw świadczy usługi na rzecz sektora edukacji, w tym placówek wychowania przedszkolnego, zarówno samorządowych, jak i niesamorządowych, przy czym skala tego udziału nie podlega precyzyjnemu oszacowaniu. W ujęciu szacunkowym można przyjąć, że liczba przedsiębiorców zaangażowanych w świadczenie usług i dostaw na potrzeby sektora przedszkolnego niesamorządowego może być dwu- do trzykrotnie wyższa niż liczba samych placówek.

Ponadto projektowane regulacje mogą oddziaływać na **przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe szkoły ponadpodstawowe**, w tym licea ogólnokształcące dla dorosłych, branżowe szkoły II stopnia, szkoły policealne, jak również podmioty realizujące kwalifikacyjne kursy zawodowe. Dane statystyczne publikowane przez GUS oraz gromadzone w SIO umożliwiają jedynie orientacyjne oszacowanie liczby wskazanych przedsiębiorców. Organy statystyczne nie prowadzą bowiem ewidencji podmiotów według kryterium prowadzenia szkoły, lecz rejestrują wyłącznie same placówki, przy czym jeden przedsiębiorca może prowadzić więcej niż jedną szkołę. W konsekwencji ustalenie liczby podmiotów możliwe jest jedynie w sposób pośredni, poprzez analizę liczby niepublicznych szkół oraz struktury własnościowej ich organów prowadzących. Zgodnie z danymi GUS dotyczącymi roku szkolnego 2024/2025 liczba niesamorządowych szkół ponadpodstawowych, obejmujących licea ogólnokształcące dla młodzieży i dorosłych, branżowe szkoły II stopnia oraz szkoły policealne, wynosiła około 2 tys. placówek³⁵. Można założyć, że większość podmiotów prowadzących te szkoły zarządza pojedynczą placówką, natomiast część przedsiębiorców prowadzi dwie lub trzy szkoły, a niewielka grupa – głównie większe podmioty o charakterze komercyjnym – zarządza sieciami obejmującymi kilkanaście lub kilkadziesiąt placówek. Oznacza to, że liczba przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe szkoły ponadpodstawowe jest istotnie niższa niż liczba samych placówek. Dodatkowo kwalifikacyjne kursy zawodowe mogą być prowadzone zarówno przez

³⁵ W roku szkolnym 2024/2025 funkcjonowało łącznie 3 181 liceów ogólnokształcących, z czego 70,8% stanowiły szkoły publiczne, co oznacza, że około 29,2% tej liczby, tj. ok. 0,9 tys., stanowiły licea niepubliczne. W tym segmencie licea dla dorosłych były w większości prowadzone przez podmioty niepubliczne (60,2%). Funkcjonowały również 252 branżowe szkoły II stopnia, z których 74,6% było prowadzonych przez podmioty publiczne, co pozwala przyjąć, że około 0,06–0,07 tys. miało charakter niepubliczny. Ponadto w Polsce działało 1 215 szkół policealnych, z czego zdecydowana większość, tj. 79,5%, była prowadzona przez podmioty sektora prywatnego, co odpowiada ok. 1,0 tys. szkół niepublicznych, źródło: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2024/2025*, op. cit., s. 18.

szkoły samorządowe i niesamorządowe, jak i przez inne podmioty posiadające stosowne uprawnienia, co dodatkowo utrudnia jednoznaczne określenie liczby przedsiębiorców objętych regulacją. Należy również podkreślić, że zmiana dotycząca tzw. „dotacji za efekt” nie będzie oddziaływać na wszystkich przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe szkoły ponadpodstawowe i kwalifikacyjne kursy zawodowe w jednakowym stopniu, lecz w praktyce będzie miała największe znaczenie dla podmiotów, w przypadku których zakwestionowano spełnienie warunków osiągnięcia efektu kształcenia.

Projekt spowoduje negatywne skutki finansowe dla **przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe placówki wychowania przedszkolnego**. Głównym skutkiem finansowym nowelizacji będzie ograniczenie wzrostu dotacji na dziecko w 2026 r. Projekt ustawy wprowadza art. 145l, zgodnie z którym „w roku 2026 podstawowa kwota dotacji [...] nie może być wyższa niż iloczyn podstawowej kwoty dotacji ustalonej w 2025 r. [...] oraz wskaźnika 1,03”³⁶. Oznacza to, że mimo spadku demograficznego (prognozuje się około 7,7% mniej dzieci w 2026 r. niż w 2025 r.³⁷) dotacja na dziecko wzrośnie co najwyżej o 3%. W praktyce przedsiębiorcy nie uzyskają dodatkowego efektu finansowego wynikającego ze zmniejszenia liczby dzieci, który w standardowych warunkach prowadziłby do wzrostu podstawowej kwoty dotacji. Skutkować to może niższym poziomem przychodów z dotacji w porównaniu z wariantem bez wprowadzanych zmian legislacyjnych. Przy przyjęciu, że podstawowa kwota dotacji w 2025 r. wynosi 1 285,65 zł miesięcznie na dziecko³⁸, dotacja dla niesamorządowych przedszkoli kształtuje się na poziomie 75% tej kwoty, tj. 964,24 zł. Przykładowo, przy założeniu, że do niesamorządowych placówek uczęszcza około 330 tys. dzieci, różnica pomiędzy kwotą dotacji w 2026 r. wynikającą z zastosowania wskaźnika 1,03 (tj. 974,63 zł miesięcznie na dziecko) a wariantem opartym na niższej bazie uczniów, w którym kwota dotacji mogłaby być wyższa o około 7,7% (1019,10 zł miesięcznie na dziecko), prowadziłaby do ubytku rzędu około 44,47 zł miesięcznie na dziecko, czyli około 533,64 zł w ujęciu rocznym. W skali całego sektora niesamorządowych placówek wychowania przedszkolnego może to oznaczać zmniejszenie finansowania sięgające około 162 mln zł rocznie (533,64 zł × 330 000 dzieci = 161 692 920 000 zł). Należy jednak podkreślić, że szacunki oparte na danych zagregowanych nie uwzględniają przede wszystkim istotnego zróżnicowania demograficznego między gminami. W części jednostek samorządu terytorialnego spadek liczby dzieci w wieku przedszkolnym będzie marginalny, natomiast w innych może mieć charakter znaczący, co bezpośrednio przekłada się na łączną wysokość wypłacanych dotacji. Dla rzetelnego oszacowania skutków finansowych projektowanej zmiany konieczne byłoby określenie, w jakiej części gmin wystąpi spadek liczby dzieci oraz jaka będzie jego skala. Zróżnicowanie

³⁶ Zamrożenie dotacji 2026 – poselski projekt ustawy, <https://lexedu.pl/aktualnosci/zamrozenie-dotacji-oswiatowych-na-rok-2026-projekt-zmiany-ustawy>.

³⁷ Groźna zmiana w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych <https://lexedu.pl/aktualnosci/zamrozenie-dotacji-oswiatowych-na-rok-2026-projekt-zmiany-ustawy>.

³⁸ Wysokość podstawowej kwoty dotacji jest ustalana na poziomie gminy, na podstawie wydatków bieżących przedszkoli publicznych w danej gminie (wydatki minus przychody), a następnie dzielona przez statystyczną liczbę uczniów.

sytuacji demograficznej i lokalnych warunków finansowych powoduje, że oddziaływanie regulacji może być w części gmin ograniczone lub neutralne, podczas gdy w innych – zwłaszcza dotkniętych spadkiem liczby dzieci i wysoką presją kosztową – będzie miało wyraźnie negatywny charakter.

Respondenci biorący udział w konsultacjach społecznych do tego projektu wskazywali na ryzyko ograniczenia działalności lub zakończenia funkcjonowania części niesamorządowych placówek wychowania przedszkolnego w wyniku ograniczenia dynamiki wzrostu dotacji³⁹. W ich ocenie skutkiem gospodarczym będzie redukcja zatrudnienia w sektorze edukacyjnym i zmniejszenie podaży usług wychowania przedszkolnego, zwłaszcza na obszarach o słabszej kondycji demograficznej. Duża część uczestników konsultacji społecznych podnosiła, że limit wzrostu podstawowej kwoty dotacji nie uwzględnia rzeczywistej dynamiki rosnących kosztów funkcjonowania placówek, w szczególności kosztów wynagrodzeń, energii oraz usług⁴⁰. Zdaniem respondentów może to prowadzić do pogorszenia płynności finansowej placówek oraz ograniczenia nakładów inwestycyjnych w sektorze niepublicznym.

W 2026 r. może wystąpić bezpośredni ubytek dotacji, co może obniżyć przychody przedsiębiorców. Natomiast projekt przewiduje to ograniczenie tylko na 2026 r. W latach 2027-2031 przedsiębiorcy wrócą do zasad zwykłego naliczania dotacji (bez dodatkowego zamrożenia). Oznacza to, że jeśli trend demograficzny pozostanie spadkowy, w kolejnych latach dotacje będą zwiększane według standardowych zasad (w pełni odzwierciedlając niższą liczbę dzieci). Oddziaływanie projektu powinno zatem mieć charakter głównie krótkookresowy i sektorowy. Nie należy oczekiwać trwałych zmian strukturalnych ani znaczących długookresowych skutków makroekonomicznych, choć lokalnie (na poziomie gmin lub regionów) skutki mogą być istotniejsze.

Projekt może wywoływać zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki niepieniężne dla przedsiębiorców prowadzących określone placówki wychowawcze (zwłaszcza przedszkola i inne jednostki wychowania przedszkolnego) oraz dla podmiotów rozważających rozpoczęcie takiej działalności, w szczególności w zakresie pewności prawa i przewidywalności regulacyjnej. Doprecyzowanie przepisów dotyczących terminów przekazywania danych do SIO powinno zwiększyć klarowność zasad oraz jednoznacznie określać moment nabycia prawa do dotacji dla nowo utworzonych placówek, co jednocześnie ogranicza ryzyko finansowe związane z rozpoczęciem działalności bez wsparcia dotacyjnego. Zmiana art. 33 ust. 3 może generować pośrednie skutki gospodarcze, oddziałując głównie na przedsiębiorców planujących utworzenie nowych placówek lub rozszerzenie działalności w trakcie roku budżetowego, przy czym pozytywny efekt tej zmiany będzie najbardziej odczuwalny w gminach dotkniętych deficytem określonych placówek wychowawczych. Jednocześnie ograniczenie dynamiki wzrostu dotacji w przypadku przedszkoli i innych jednostek wychowania przedszkolnego zmniejsza stabilność systemu finansowania, eliminując mechanizm automatycznego wzrostu dotacji w sytuacji spadku liczby dzieci.

³⁹ Np. ID ankiety: 92865, 92021, 91477, 91528, 92813 i 91518.

⁴⁰ Np. ID ankiety: 91517, 91004, 91970, 92636 i 92839.

Ograniczenie wzrostu dotacji w 2026 r. może przejściowo osłabić skłonność przedsiębiorców do podejmowania inwestycji, w szczególności w zakresie rozbudowy placówek wychowania przedszkolnego lub tworzenia nowych. Skutkiem tego mogą być niższe nakłady na zatrudnienie oraz ograniczenie inwestycji w rozwój i innowacje edukacyjne, w tym cyfryzację i podnoszenie jakości oferty dydaktycznej. Jednocześnie zwiększona przejrzystość i stabilność ram prawnych może w dłuższym okresie sprzyjać bardziej racjonalnemu i ostrożnemu planowaniu działalności.

W warunkach ograniczonej dynamiki wzrostu dotacji przedsiębiorcy prowadzący niesamorządowe placówki wychowania przedszkolnego mogą podejmować decyzje o dostosowaniu wysokości czesnego w celu częściowego skompensowania rosnących kosztów stałych oraz niższych wpływów z dotacji. Jednocześnie presja demograficzna i konkurencja o wychowanków mogą ograniczać skalę takich działań, w szczególności w gminach o malejącej liczbie dzieci. W efekcie można oczekiwać umiarkowanego wzrostu opłat ponoszonych przez rodziców w 2026 r., przy czym jego skala będzie zróżnicowana i uzależniona od lokalnych uwarunkowań rynkowych.

Projekt może w relatywnie większym stopniu oddziaływać na przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe przedszkola w mniejszych miejscowościach, gdzie skala działalności jest ograniczona, a możliwości dywersyfikacji źródeł przychodów pozostają niewielkie. Ograniczenie dynamiki wzrostu podstawowej kwoty dotacji w 2026 r. może w takich przypadkach prowadzić do konieczności racjonalizacji wydatków bieżących oraz inwestycyjnych, zwłaszcza w placówkach o niskiej liczbie dzieci, a nawet redukcji zatrudnienia. W konsekwencji wpływ regulacji na ten segment rynku może być silniejszy niż w przypadku placówek funkcjonujących w większych ośrodkach miejskich.

Projektowane rozwiązania mogą również wywołać **pośrednie skutki gospodarcze** dla przedsiębiorców dostarczających towary i usługi na rzecz niesamorządowych placówek wychowania przedszkolnego. Dysponowanie niższym poziomem środków finansowych niż w wariancie bazowym może skłaniać podmioty prowadzące takie placówki do ograniczania lub odraczania części zakupów związanych z bieżącą działalnością. Choć regulacja nie ingeruje bezpośrednio w rynek usług i dostaw dla sektora wychowania przedszkolnego, pośrednie zmniejszenie popytu w wybranych kategoriach towarów i usług pozostaje logiczną konsekwencją proponowanych zmian. Ograniczenie dostępnych środków finansowych w 2026 r. może w zróżnicowany sposób oddziaływać na poziom popytu w poszczególnych kategoriach towarów i usług nabywanych przez niesamorządowe placówki wychowania przedszkolnego. W obszarze żywienia i usług cateringowych, stanowiących jedną z kluczowych pozycji kosztowych, przewidywany wpływ będzie relatywnie ograniczony, ze względu na podstawowy charakter tych usług oraz ich niską elastyczność popytową; ewentualne dostosowania mogą polegać głównie na redukcji świadczeń ponadstandardowych lub zmianie dostawcy. Wyraźniejsze ograniczenia popytu mogą wystąpić w zakresie pomocy dydaktycznych, materiałów edukacyjnych oraz wyposażenia, gdzie decyzje zakupowe cechują się wysokim stopniem uznaniowości i mogą być odraczane w czasie. Skala oddziaływania w segmencie środków higienicznych i usług sprzątania powinna pozostać

ograniczona, ponieważ wydatki te są niezbędne do spełnienia wymogów sanitarnych i bezpieczeństwa. Najsilniejsze ograniczenia popytu mogą natomiast dotyczyć usług infrastrukturalnych i serwisowych, w tym bieżącej konserwacji, remontów, modernizacji placówek oraz inwestycji w infrastrukturę techniczną. W zakresie szkoleń i usług rozwojowych dla kadry pedagogicznej można przewidywać ograniczenie zapotrzebowania, gdyż tego rodzaju wydatki są zazwyczaj w pierwszej kolejności redukowane w warunkach niepewności finansowej. Również w obszarze usług informatycznych oraz dostaw sprzętu ICT możliwe są dostosowania, przy czym ich skala może mieć charakter umiarkowany i pozostawać uzależniona od dotychczasowego poziomu cyfryzacji placówek oraz obowiązków sprawozdawczych wynikających z korzystania z systemów teleinformatycznych. Również uczestnicy konsultacji społecznych wskazywali, że projekt generuje pośrednie skutki gospodarcze nieuwzględnione w ocenie skutków regulacji, w szczególności w odniesieniu do lokalnych rynków pracy oraz przedsiębiorców świadczących usługi towarzyszące funkcjonowaniu przedszkoli⁴¹. Respondenci zwracali uwagę na ryzyko ograniczenia popytu na usługi lokalnych firm w przypadku zmniejszenia skali działalności niesamorządowych placówek wychowania przedszkolnego.

Projekt będzie oddziaływał w ograniczonym zakresie na przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe szkoły ponadpodstawowe, w tym licea ogólnokształcące dla dorosłych, branżowe szkoły II stopnia, szkoły policealne oraz podmioty realizujące kwalifikacyjne kursy zawodowe. Zakres zmian przewidzianych w projektowanym art. 145k odnosi się wyłącznie do uczniów lub słuchaczy, którzy ukończyli kształcenie przed dniem 1 stycznia 2025 r., oraz do przypadków, w których prawo do dotacji powstało na podstawie przepisów obowiązujących w 2024 r. Nowelizacja ma charakter porządkujący i dotyczy sytuacji, w których należne dotacje nie mogły zostać wypłacone ze względu na powstałą lukę legislacyjną. Projekt wprowadza jednoznaczną podstawę prawną do przekazania tych środków oraz nakłada na właściwe organy obowiązek wypłaty zaległych dotacji w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Dla przedsiębiorców prowadzących wskazane szkoły i kursy nowa regulacja może oznaczać jednorazową poprawę płynności finansowej wynikającą z wypłaty zaległych środków. Oddziaływanie projektu ogranicza się jednak do jednorazowego uporządkowania stanu prawnego i nie wpływa na bieżące ani przyszłe zasady finansowania działalności oświatowej prowadzonej przez te podmioty.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy wskazują w DSR, że projektowane zmiany nie wpłyną na budżet państwa, natomiast mogą wpłynąć na budżety niektórych jednostek samorządu terytorialnego. W opinii Wnioskodawców nie sposób jest jednak ocenić tego wpływu, ponieważ nie ma źródła danych, które pokazałyby, w ilu przypadkach odmówiono wypłaty dotacji nowo powstałym przedszkolom, szkołom i placówkom oraz które powiaty nie wypłaciły tzw. dotacji „za efekt”. W odniesieniu do oceny

⁴¹ Np. ID ankiety: 92744, 90699, 91983, 91404, 92662.

skutków finansowych w przypadku uregulowania dotyczącego podstawowej kwoty dotacji dla roku 2026, Wnioskodawcy zauważają, że jest ona trudna do przeprowadzenia. Proponowane rozwiązanie ma bowiem charakter prewencyjny i choć wiadomo, że znajdzie zastosowanie w części gmin, to nie sposób wskazać jak duża to będzie liczba i jaki – choć korzystny – będzie miał ten przepis wpływ na budżety niektórych gmin. Nie jest możliwe oszacowanie liczby dzieci w poszczególnych oddziałach w gminnych przedszkolach, ponieważ ich liczba wynika z decyzji rodziców podejmowanych również w trakcie roku szkolnego (przedszkola są jednostkami nieferyjnymi). Ponadto gminy nie mają jeszcze oszacowanej kluczowej w przypadku projektowanego przepisu, ostatecznej wysokości podstawowej kwoty dotacji dla roku 2025, bowiem aktualizacja tej kwoty zgodnie z art. 44 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, nastąpi do końca października 2025 r.

W świetle powyższych ustaleń Wnioskodawcy wskazują, że projekt nie powoduje konieczności zapewnienia dodatkowych źródeł finansowania po stronie budżetu państwa, natomiast po stronie gmin dotujących placówki wychowania przedszkolnego projekt ustawy może ochronić środki publiczne przed ich nadmiernym wpływem z budżetów. W przypadku gmin, które wypłacą dotację dla nowotworzonych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, o których mowa w art. 2 pkt 6-8 Prawa oświatowego, które nie były wykazane w systemie informacji oświatowej według stanu na dzień 15 czerwca 2025 r. zadziała, opisany w art. 36 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mechanizm ponownego obliczenia kwoty potrzeb finansowych (w tym kwoty potrzeb oświatowych) jednostek samorządu terytorialnego za rok 2025.

Można uznać, że Wnioskodawcy częściowo prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych. Dość ogólnikowo zostały omówione jednak skutki finansowe wynikające z propozycji, aby w roku 2026 podstawowa kwota dotacji dla przedszkoli nie mogła być wyższa niż iloczyn podstawowej kwoty dotacji ustalonej w 2025 r., z uwzględnieniem aktualizacji, o których mowa w art. 44 ust. 1-4 ustawy oraz wskaźnika 1,03. Proponowane zmiany w tym obszarze wymagałyby bardziej szczegółowego objaśnienia i uargumentowania. Powinny zostać przeprowadzone dokładne analizy obejmujące m.in. kształtowanie się podstawowej kwoty dotacji oraz wydatków jednostek samorządu terytorialnego na dotacje dla przedszkoli niesamorządowych i na prowadzenie przedszkoli samorządowych, które obejmowałyby dane za rok 2025 i umożliwiałyby ocenę nie tylko z punktu widzenia całego sektora samorządowego, ale także w kontekście sytuacji poszczególnych gmin. Przykładowo Unia Metropolii Polskich podaje, że w efekcie spadku liczby dzieci w przedszkolach samorządowych automatycznie rosną dotacje dla placówek niepublicznych i udział procentowy wydatków na dotacje w przedszkolach niesamorządowych staje się nieproporcjonalny do wzrostu udziału liczby dzieci w tych placówkach – udział liczby dzieci w placówkach niesamorządowych wzrósł z 24,3% w 2017 roku do 28,3% w 2024 roku, podczas gdy wzrost udziału wydatków na placówki niesamorządowe w ogóle wydatków na placówki wychowania przedszkolnego wzrósł z 24,7% do

31,7% w 2024 roku⁴². Ponadto w kontekście propozycji ustalenia na 2026 r. kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych na poziomie 2025 roku i zwaloryzowaniu jej w oparciu o wskaźnik inflacji (3%) wskazane byłoby także przeanalizowanie poprawności zaproponowanej wysokości wskaźnika ustalającego limit wzrostu podstawowej kwoty dotacji, z uwzględnieniem danych za rok 2025.

W kontekście zastosowania limitu wzrostu podstawowej kwoty dotacji na poziomie maksymalnie 3% w roku 2026 negatywnie wypowiedziało się wielu uczestników konsultacji publicznych. Analiza uwag i stanowisk przekazanych w ramach konsultacji społecznych pokazała, że zaprojektowane zmiany wymagałyby szerszego objaśnienia i dyskusji, w tym spotkań z podmiotami, których dotyczą te zmiany (gminy oraz organy prowadzące dotowane przez gminy przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego oraz szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddziały przedszkolne). Stąd w trakcie rozpatrywania projektu ustawy przez Komisję Edukacji i Nauki oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej została przyjęta poprawka skreślająca przepis normujący limit wzrostu podstawowej kwoty dotacji w 2026 r. na poziomie maksymalnie 3%⁴³.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje zmiany obciążeń administracyjnych, w tym dla jednostek sektora finansów publicznych i po stronie podmiotów gospodarczych. Zmiany dotyczące obowiązków sprawozdawczych, w tym w szczególności terminów przekazywania danych do SIO, mogą wymagać jednorazowego dostosowania praktyk dokumentacyjnych przez podmioty prowadzące placówki, jednak mają one charakter organizacyjny i nie prowadzą do trwałego wzrostu kosztów administracyjnych. Dodatkowe czynności związane z kalkulacją dotacji według zmodyfikowanych zasad dotyczą przede wszystkim organów dotujących, natomiast dla przedsiębiorców prowadzących placówki nie oznaczają zasadniczej zmiany sposobu rozliczania dotacji, co pozwala ocenić całkowity wpływ projektu na bieżące obciążenia administracyjne jako ograniczony.

⁴² <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/0744F2DA67FA0BC8C1258D50004975BB/%24File/2005-002.pdf>.

⁴³ Zob. Sprawozdanie Komisji Edukacji i Nauki oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (druk nr 2005) – druk sejmowy nr 2057, a także treść poprawki wraz z uzasadnieniem [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/2005_20251204_poprkom/\\$file/2005_20251204_poprkom.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/2005_20251204_poprkom/$file/2005_20251204_poprkom.pdf).

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Proponowane rozwiązanie zawarte w art. 1 pkt 1 projektu, dotyczące wprowadzenia dla nowo powstałych niesamorządowych placówek oświaty terminów przekazania danych do systemu informacji oświatowej, ma na celu usunięcie niepożądanego i niezamierzonego przez ustawodawcę stanu prawnego, który powstał w wyniku nowelizacji ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w 2024 r. Charakter naprawczy ma także rozwiązanie zawarte w art. 1 pkt 2 projektu dotyczące stworzenia podstawy prawnej do wypłaty przez powiaty dotacji na ucznia lub słuchacza szkół ponadpodstawowych dla dorosłych oraz słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych (prowadzonych przez publiczne niesamorządowe i niepubliczne szkoły ponadpodstawowe). Z kolei proponowany w art. 1 pkt 2 projektu (art. 145l ustawy) mechanizm ograniczenia wzrostu w 2026 r. podstawowej kwoty dotacji budzi poważne zastrzeżenia m.in. w kontekście konstytucyjnej zasady równości. Rozwiązanie zawarte w projektowanym art. 145l ustawy nie znalazło także poparcia we wspomnianym sprawozdaniu Komisji Edukacji i Nauki oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Opiniowany projekt mieści się w zakresie marginesu oceny, pozostawionego władzom krajowym na gruncie EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt dotyczy szczegółowych regulacji mieszczących się w – złożonej i będącej przedmiotem społecznej dyskusji – materii finansowania oświaty. Istotny wątek tej debaty odnosi się do zasad finansowania oświaty niepublicznej i w tej kwestii projekt realizuje w perspektywie 2026 r. oczekiwania samorządów, natomiast budzi sprzeciw przedstawicieli oświaty niepublicznej. Znalazło to wyraz w konsultacjach społecznych, gdzie formułowano obawy m.in. dotyczące likwidacji niepublicznych przedszkoli. Społeczne skutki regulacji będą jednoznacznie pozytywne w części, w której eliminuje się błąd prawny, natomiast w budzącej kontrowersję idei zamrożenia dotacji w 2026 r. – trudne do przewidzenia – także dlatego, że mogą być w skali kraju silnie zróżnicowane i zależne od lokalnych uwarunkowań.

3. Skutki gospodarcze: Projekt w największym stopniu może oddziaływać na przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe placówki wychowania przedszkolnego poprzez ograniczenie dynamiki wzrostu dotacji w 2026 r. Nie oznacza to nominalnego spadku przychodów we wszystkich przypadkach, lecz relatywnie niższy poziom finansowania względem wariantu bazowego, przy czym wpływ ten będzie silniejszy w gminach dotkniętych spadkiem liczby dzieci.

Pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorców prowadzących niesamorządowe placówki wychowania przedszkolnego może pośrednio wpływać na przedsiębiorców świadczących na ich rzecz usługi i dostawy (np. catering, sprząatanie, materiały edukacyjne), poprzez ograniczenie bądź odroczenie części wydatków.

Regulacja w zakresie art. 33 ust. 3 usuwa niepewność prawną dotyczącą momentu nabycia prawa do dotacji przez nowe placówki, co może poprawić

przewidywalność regulacyjną, ograniczyć ryzyko finansowe rozpoczynania działalności w trakcie roku i sprzyjać stabilności sektora.

Oddziaływanie projektu powinno mieć charakter głównie krótkookresowy i sektorowy. Nie należy oczekiwać trwałych zmian strukturalnych ani znaczących długookresowych skutków makroekonomicznych, choć lokalnie (na poziomie gmin lub regionów) skutki mogą być istotniejsze.

4. Skutki finansowe: Projekt będzie wpływać na jednostki sektora finansów publicznych, w szczególności na gminy. Wymiar pieniężny tego wpływu jest trudny do ustalenia. Należy oczekiwać, że wpływ projektu na jednostki samorządu terytorialnego powinien mieć charakter pozytywny prowadząc do relatywnego ograniczenia wydatków gmin w porównaniu do sytuacji, gdyby obowiązywały obecne regulacje.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamila Sobieraj, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/