

BEOS-482/26

Warszawa, 24 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-111.020.42.23.2026

Data wpływu 24. 07. 2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o dochodach jednostek
samorządu terytorialnego
(druk sejmowy nr 2803)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy zaradzeniu problemowi, jakim jest brak umocowania ustawowego limitu liczby dzieci w oddziale przedszkola. W obecnym stanie prawnym maksymalna liczba dzieci w oddziale przedszkola jest regulowana rozporządzeniem ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. W ocenie Wnioskodawców funkcjonujący model finansowania wychowania przedszkolnego oparty jest przede wszystkim na liczbie dzieci, co powoduje utrzymywanie oddziałów o dużej liczbie dzieci oraz prowadzi do likwidowania mniejszych oddziałów i oznacza, że decyzje organizacyjne w sprawach wychowania przedszkolnego są determinowane kryteriami finansowymi. Zdaniem Wnioskodawców obecny model prowadzi do zróżnicowania jakości wychowania przedszkolnego, osłabienia stabilności sieci przedszkoli i ograniczenia możliwości indywidualnego wsparcia rozwoju dzieci.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt zakłada dodanie ust. 1a w art. 101 i zmianę art. 111 pkt 12 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹ oraz dodanie pkt 4a w art. 26 ust. 6

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1043, ze zm.

ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego².

Zgodnie z proponowaną zmianą Prawa oświatowego liczba dzieci w oddziale przedszkola nie może przekraczać 18.

Zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zakłada modyfikację upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia określającego sposób podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z projektem sposób podziału tej kwoty ma uwzględniać w szczególności liczbę dzieci w oddziale przedszkola jako czynnik wpływający na koszty realizacji wychowania przedszkolnego, tak aby spowodować odpowiednie zwiększenie kwoty potrzeb oświatowych przypadającej na dziecko w oddziałach przedszkoli o mniejszej liczbie dzieci.

Projektowana ustawa ma wejść w życie:

- w zakresie obowiązywania górnej granicy liczby dzieci w oddziale przedszkola – z dniem 1 września 2028 r.,
- w zakresie zmiany upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia – z dniem 1 stycznia 2027 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy rozważali następujące inne rozwiązania:

- pozostawienie określenia liczebności oddziałów wyłącznie w akcie wykonawczym;
- wprowadzenie jednolitego limitu liczby dzieci w oddziale bez zmiany zasad finansowania;
- zastosowanie wyłącznie instrumentów finansowych bez wprowadzenia limitu dzieci w oddziale.

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

Rozwiązania przyjęte w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej w zakresie liczebności grup (oddziałów) w placówkach wychowania przedszkolnego cechuje znaczne zróżnicowanie. Dotyczy to zarówno określenia liczebności grupy wychowanków jak i rangi aktu prawnego, w którym je ustanowiono, a także techniki legislacyjnej wykorzystanej do jego określenia.

W Czechach maksymalną liczebność oddziału przedszkolnego określa dekret o edukacji przedszkolnej³. Zgodnie z § 2 ust. 3 dekretu oddział przedszkola „wypełnia się” do liczby 24 dzieci, przy czym organ prowadzący placówkę może, w drodze odrębnej decyzji, podwyższyć ten limit o nie więcej niż 4 dzieci.

² Dz. U. poz. 1572, ze zm.

³ Vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů, tekst w j. czeskim: <https://www.atre.cz/zakony/page0457.htm> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 24 VII 2026 r.].

Ustawodawca czeski przewidział przy tym mechanizm korygujący liczebność oddziału ze względu na potrzeby dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, obniżając dopuszczalną liczbę dzieci odpowiednio do stopnia przyznanego wsparcia. Niezależnie od regulacji dotyczącej maksymalnej liczby dzieci w oddziale, czeskie przepisy określają również minimalną liczebność dzieci w placówce, uzależnioną od liczby funkcjonujących oddziałów. Przedszkole posiadające jeden oddział powinno liczyć co najmniej 15 dzieci, przy czym w przypadku gdy placówka jest jedynym przedszkolem w gminie, minimalna liczba dzieci wynosi 13. W przedszkolu posiadającym dwa oddziały wymagana jest średnia liczebność wynosząca co najmniej 12,5 dziecka na oddział. W przypadku przedszkola trzyoddziałowego minimalna średnia liczebność wynosi 16,33 dziecka na oddział, natomiast jeżeli jest to jedyne przedszkole w gminie, próg ten obniża się do 16 dzieci na oddział. Z kolei przedszkola posiadające cztery lub więcej oddziałów powinny osiągać średnią liczebność co najmniej 18 dzieci na oddział, a w przypadku gdy placówki stanowią jedyne przedszkole w gminie, wymagana średnia liczebność wynosi co najmniej 16 dzieci na oddział. Regulacje te odnoszą się do minimalnej skali funkcjonowania placówki jako całości i nie stanowią limitów liczebności poszczególnych oddziałów, dla których obowiązuje odrębna regulacja przewidująca standardową liczebność na poziomie 24 dzieci.

W Finlandii zgodnie z § 35 ust. 2 ustawy o wczesnej edukacji i opiece⁴ w jednej grupie przedszkolnej może przebywać jednocześnie nie więcej dzieci, niż wynika z przeliczenia dla trzech pracowników pedagogicznych. Sam wskaźnik dziecko-wychowawca (obecnie 1:7 dla dzieci powyżej 3. roku życia oraz 1:4 dla dzieci poniżej 3. roku życia, przy pobycie dziecka powyżej 5 godzin) określony został w rozporządzeniu w sprawie wczesnej edukacji⁵. Z połączenia obu regulacji wynika, że w praktyce grupa dzieci powyżej 3. roku życia nie może liczyć więcej niż 21 dzieci, a grupa dzieci poniżej 3. roku życia więcej niż 12 dzieci⁶. W przypadku dzieci powyżej 3. roku życia korzystających z wychowania przedszkolnego nie dłużej niż 5 godzin dziennie dopuszczalny wskaźnik wynosi 13 dzieci na jednego pracownika.

W Hiszpanii dekret królewski ustanawiający minimalne wymagania dotyczące placówek prowadzących nauczanie w ramach drugiego etapu edukacji przedszkolnej, edukacji podstawowej oraz edukacji średniej⁷ wprowadza dla drugiego cyklu edukacji przedszkolnej (dzieci w wieku 3-6 lat) maksymalny limit liczby dzieci w oddziale wynoszący 25 oraz odrębną normę powierzchniową, zgodnie z którą sala lekcyjna musi zapewniać co najmniej 2 m² powierzchni na jedno miejsce szkolne. Dekret ustanawia krajowy pułap liczby dzieci w oddziale, jednak poszczególne wspólnoty autonomiczne (*comunidades autónomas*) – jako jednostki odpowiedzialne za organizację oświaty na swoim terytorium – mogą ten pułap

⁴ Varhaiskasvatustaki 540/2018, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/en/legislation/2018/540>.

⁵ Asetus varhaiskasvatuksesta, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/en/legislation/2018/753>.

⁶ Ministerstwo Edukacji i Kultury Finlandii (OKM), wyjaśnienia dotyczące § 35-37 Varhaiskasvatustaki, <https://okm.fi/varhaiskasvatus-ukk>.

⁷ Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, BOE núm. 62, de 12 de marzo de 2010 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-4132>.

obniżać, nie mają natomiast możliwości jego podwyższenia. Rozwiązanie to będzie funkcjonowało w praktyce od roku szkolnego 2026/2027. Przykładowo Andaluzyja wprowadziła własny, niższy niż krajowy, limit 22 dzieci w oddziałach pierwszego rocznika drugiego cyklu edukacji przedszkolnej, zarówno w placówkach publicznych, jak i objętych finansowaniem publicznym⁸. Na uwagę zasługuje fakt, że w czerwcu 2026 r. hiszpańskie Ministerstwo Edukacji, Kształcenia Zawodowego i Sportu przedstawiło związkom zawodowym projekt nowelizacji dekretu, przewidujący obniżenie krajowego wskaźnika liczebności w drugim cyklu edukacji przedszkolnej z 25 do 20 dzieci na nauczyciela, z wdrożeniem od roku szkolnego 2027/2028⁹ dla pierwszego rocznika w cyklu.

W Szwecji ustawa oświatowa nie ustanawia żadnego wiążącego maksimum liczebności grupy przedszkolnej¹⁰. Dyrektor szkoły powinien zadbać o to, aby grupy dziecięce miały odpowiedni skład i liczebność oraz aby dzieciom można było zapewnić dobre warunki. Krajowa Agencja Edukacji (*Skolverket*)¹¹ publikuje w tym zakresie jedynie niewiążące zalecenia, rekomendujące grupy liczące 6-12 dzieci w wieku 1-3 lat oraz 9-15 dzieci w wieku 4-5 lat. Średnia liczebność grupy wśród dzieci w wieku 1-3 lat wynosiła 12,6 jesienią 2024 r., zaś dla dzieci w wieku 4-5 lat średnia liczebność była równa 16,2.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Prawo oświatowe *de lege lata* nie określa ustawowo maksymalnej liczby dzieci w oddziale przedszkola. Określa ją rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli¹², wydane na podstawie art. 111 Prawa oświatowego (§ 5 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że liczba dzieci w oddziale przedszkola wynosi nie więcej niż 25). Artykuł 1 pkt 1 projektu, nowelizujący art. 101 Prawa oświatowego, przewiduje ustawowe określenie maksymalnej liczby dzieci w oddziale przedszkola („liczba dzieci w oddziale przedszkola nie może przekraczać 18”). Dokonanie nowelizacji we wskazanym zakresie będzie skutkowało koniecznością wydania nowego rozporządzenia w zakresie dostosowania do wymogów ustawowych maksymalnej liczby dzieci, o której mowa w szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli. Jak się wydaje, ustawowo określona maksymalna liczba

⁸ Junta de Andalucía, *Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional*, *La Junta establece una ratio máxima de 22 alumnos por aula en Infantil de 3 años para el próximo curso*, <https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portales/web/actualidad/w/la-junta-establece-una-ratio-maxima-de-22-alumnos-por-aula-en-infantil-de-3-anos-para-el-proximo-curso>.

⁹ <https://www.deia.eus/actualidad/sociedad/2026/06/24/ministerio-educacion-bajara-ratios-aulas-11243866.html>.

¹⁰ *Skollagen* (2010:800), tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800/#K8.

¹¹ *Skolverkets allmänna råd om förskolan*, <https://forskoleforum.se/amnen/organisation/forskolans-styrdokument/skolverkets-allmanna-rad-forskolan-0>; zob. też *Eurydice, Sweden – Organisation of centre-based ECEC*, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/sweden/organisation-centre-based-ecec>.

¹² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2023 r. poz. 2736, ze zm.).

dzieci w oddziale ma dotyczyć wszystkich oddziałów przedszkolnych, a zatem również (tym bardziej) oddziałów, do których uczęszczają dzieci ze szczególnymi potrzebami.

Artykuł 2 projektu przewiduje nowelizację art. 26 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który określa zasady ustalania potrzeb oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. Ustęp 6 przepisu *de lege lata* zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Przepis, określając wytyczne do wydania rozporządzenia, nakłada w pkt 4 obowiązek uwzględnienia „liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego” (zob. art. 26 ust. 6 pkt 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Wnioskodawcy proponują dodanie do wskazanego powyżej przepisu pkt 4a o następującej treści: „liczby dzieci w oddziale przedszkola jako czynnika wpływającego na koszty realizacji wychowania przedszkolnego – w sposób powodujący odpowiednie zwiększenie kwoty potrzeb oświatowych przypadającej na dziecko w oddziałach przedszkoli o mniejszej liczbie dzieci”. Wnioskodawcy przewidują zatem dodanie nowej wytycznej, uwzględnianej przez organ podczas wydawania rozporządzenia, wpływającej na podział środków związanych z potrzebami oświatowymi. Należy przy tym zaznaczyć, że przesłanka ta będzie miała szczególne znaczenie w okresie przejściowym, do czasu wejścia w życie projektowanego art. 101 ust. 1a, wówczas bowiem (w przypadku wejścia w życie projektowanej ustawy) obowiązkowe stanie się tworzenie mniej liczebnych oddziałów przedszkola. Motywacyjny i zarazem dostosowujący charakter proponowanego art. 26 ust. 6 pkt 4a potwierdza również uzasadnienie projektu, wskazując, że „wdrożenie takiego modelu finansowania przed wejściem w życie regulacji ustawowych dałoby jednostkom samorządu terytorialnego i finansowanym przez nie placówkom motywację i czas niezbędne do tego, aby zapewnić infrastrukturę i kadrę niezbędną do prowadzenia mniejszych oddziałów”.

Podsumowując, należy stwierdzić, że skutkiem prawnym wejścia w życie nowelizacji art. 26 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w brzmieniu zaproponowanym w projekcie będzie poszerzenie wytycznych do wydania rozporządzenia o obowiązek uwzględnienia przy podziale środków między jednostki samorządu terytorialnego w ramach potrzeb oświatowych faktu tworzenia oddziałów przedszkolnych „o mniejszej liczbie dzieci”. Dokonanie takiej nowelizacji spowoduje konieczność wydania na podstawie wskazanego przepisu nowego rozporządzenia, które będzie ujmować również nowy wskaźnik wpływający na podział łącznej kwoty potrzeb oświatowych, a co za tym idzie uwzględniać wskazaną wytyczną w algorytmie podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych na rok 2027.

Projekt był przedmiotem analizy Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczącej zgodności z prawem Unii Europejskiej¹³. Omawiany

¹³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*

projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁴.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień uregulowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na:

1. dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym – według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w roku szkolnym 2024/25 z wychowania przedszkolnego korzystało łącznie 1 452 357 dzieci¹⁵;
2. rodzice lub opiekunowie prawni dzieci w wieku przedszkolnym;
3. przedszkola i inne placówki realizujące wychowanie przedszkolne – według danych GUS w roku szkolnym 2024/2025 wychowanie przedszkolne realizowane było w 22 279 placówkach prowadzących 75 098 oddziałów, ze średnią liczbą dzieci¹⁶;
4. pracownicy przedszkoli (nauczyciele i personel pomocniczy), 107 356 nauczycieli wychowania przedszkolnego¹⁷;
5. minister właściwy do spraw edukacji i wychowania jako organ wydający rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i przedszkoli oraz sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w danym roku szkolnym;
6. jednostki samorządu terytorialnego (JST) – w szczególności 2 479 gmin (w tym 66 miast na prawach powiatu)¹⁸ jako podmioty odpowiedzialne za zapewnienie możliwości realizacji prawa dzieci w wieku 3-6 lat zamieszkujących na ich terenie do wychowania przedszkolnego oraz:
 - prowadzące samorządowe przedszkola i szkoły z oddziałami przedszkolnymi;
 - rejestrujące i dotujące publiczne przedszkola prowadzone przez podmioty inne niż JST;

(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marcelina Zawisza), opinia BEOS z 3 III 2026 r., BEOS-WPEiM-453/26.

¹⁴ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marcelina Zawisza) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 3 III 2026 r., BEOS-WPEiM-454/26.

¹⁵ *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2024/2025*, Analizy i Raporty Statystyczne, GUS, Warszawa, Gdańsk, 2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20242025.1.20.html>.

¹⁶ *Ibidem*. Dane obejmują oddziały w przedszkolach (60 224), zespołach wychowania przedszkolnego (34), punktach przedszkolnych (1 286), oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych (13 554).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>. Wychowanie przedszkolne organizują również samorządy powiatowe i wojewódzkie, ale w ramach oddziałów specjalnych, które już teraz charakteryzują się znacznie mniejszą liczebnością grup.

- dotujące przedszkola niepubliczne;
- 7. inne niż JST podmioty (osoby fizyczne i prawne) prowadzące przedszkola publiczne oraz niepubliczne¹⁹ (stowarzyszenia, organizacje wyznaniowe, spółki prawa handlowego, osoby fizyczne – pracodawcy); prowadzone przez nie instytucje pełnią istotną rolę w zapewnianiu miejsc przedszkolnych²⁰;
- 8. podmioty świadczące usługi towarzyszące wychowaniu przedszkolnemu (np. zajęcia dodatkowe, wsparcie specjalistyczne)²¹.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy zakładają dwojakie skutki społeczne projektowanego zmniejszenia limitu dzieci w grupie przedszkolnej. Z jednej strony regulacja ma wpłynąć na większą indywidualizację pracy z dziećmi i poprawę jakości opieki sprawowanej w oddziałach przedszkolnych. Z drugiej strony natomiast proponowany limit ma zabezpieczyć funkcjonowanie tych placówek, które w sytuacji niżu demograficznego mogłyby zostać zlikwidowane.

Wnioskodawcy opierają się na diagnozie „średniej liczebności grupy przedszkolnej” w skali całego kraju wynoszącej 19 osób i uzasadniają, że projektowany limit 18 dzieci nie będzie stanowił dużej zmiany w liczebności grup. Ponadto wskazują, że z uwagi na prognozowany spadek liczby dzieci rzeczywista skala zmian organizacyjnych będzie ograniczona. Argumentacja ta odnosi się jednak przede wszystkim do średnich wartości dla całego kraju i nie wyklucza istotnego różnicowania sytuacji pomiędzy poszczególnymi JST i placówkami. Trzeba bowiem wskazać, że liczebność grup przedszkolnych może się znacząco różnić lokalnie, zależnie od sytuacji demograficznej, sieci i wielkości funkcjonujących placówek przedszkolnych oraz oczekiwań i potrzeb w danej społeczności lokalnej. Istotne różnice mogą dotyczyć nawet placówek zlokalizowanych w jednej JST – jest to przykład wielkich miast, gdzie sytuacja demograficzna oraz sieć różni się w zależności od dzielnicy i już mają miejsce konflikty wokół zamykania poszczególnych przedszkoli.

Analiza danych dotyczących wielkości oddziałów przedszkolnych²² prowadzona z uwzględnieniem województwa, lokalizacji miasto/wieś oraz wielkości placówki pokazuje, że:

- w przypadku dużych placówek (≥ 75 dzieci) w miastach do 5 tys. mieszkańców średnia jest nieco wyższa od krajowej, ale czasami dość nieznacznie przewyższająca projektowany limit; najwyższa średnia w tego typu placówkach była w województwie lubelskim (23,3), zaś najniższa w województwie opolskim (19,27) (patrz Rysunek 1.);

¹⁹ M. Kosiarski, NSA: *Los przedszkola zależy od lokalnej demografii*, 27.03.2026, <https://www.prawo.pl/samorzad/kiedy-przedszkole-mozna-przekształcić-w-publiczne.1541448.html>.

²⁰ Według danych z Systemu Informacji Oświatowej z dnia 26 marca 2026 r. uzyskanych przez BEOS z MEN 27,9% przedszkolaków uczęszczało do placówek prowadzonych przez tego typu podmioty. Ponad 1/3 oddziałów przedszkolnych (34,2%) zlokalizowanych było w tego typu placówkach.

²¹ Na tę kategorię podmiotów wskazywano w konsultacjach – ID ankiety: 124061.

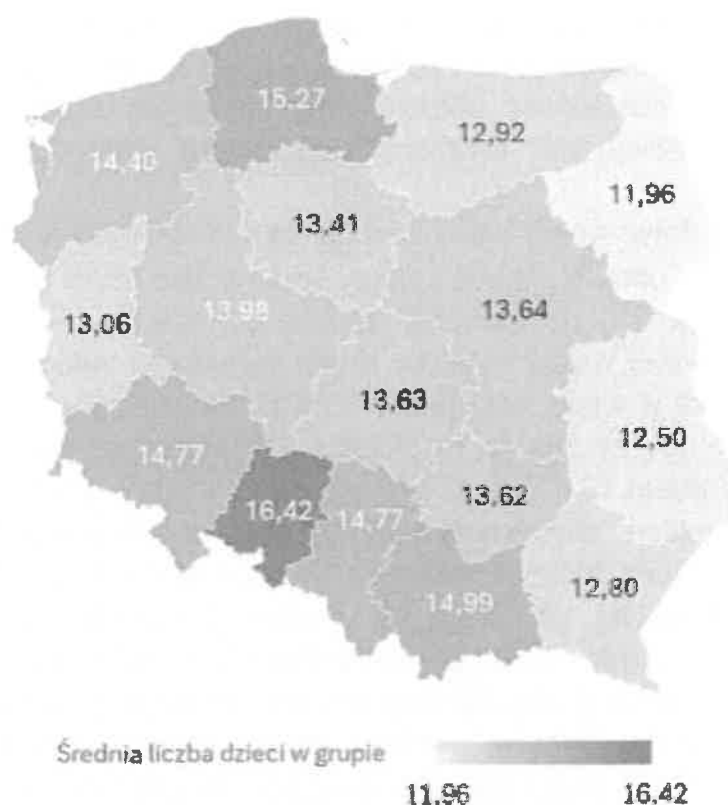
²² Dane z Systemu Informacji Oświatowej z dnia 26 marca 2026 r. uzyskane przez BEOS z MEN.

- w przypadku małych placówek (<75 dzieci) w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców średnie są nie tylko niższe od średniej krajowej, ale także niższe od projektowanego limitu; najniższa średnia w tego typu placówkach wystąpiła w województwie podlaskim (11,96) natomiast najwyższa w województwie opolskim (16,42) (patrz Rysunek 2.).

Rysunek 1. Średnia liczba dzieci w oddziale przedszkolnym w przedszkolach z co najmniej 75 dzieci w miastach do 5 tys. mieszkańców



Rysunek 2. Średnia liczba dzieci w oddziale przedszkolnym w przedszkolach z mniej niż 75 dzieci w miastach ponad 5 tys. mieszkańców



Źródło: Dla rys. 1 i 2: opracowanie M. Marusza na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej.

Warto dodać, że przedstawiciele gmin wiejskich w opinii do projektu wprost ocenili go „jako zmianę pozorną, nierealizującą zakładanego celu, a zmiana statystycznego <<19>> na ustawowe <<18>> dla wielu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich już teraz zupełnie nie ma znaczenia, bo prowadzą przedszkola z oddziałami mniej licznymi i podejmują coraz większe wyzwania finansowe, które w dłuższej perspektywie czasowej będą niemożliwe do realizacji”²³.

Wpływ regulacji na jakość wychowania przedszkolnego

Projektowany niższy limit dzieci w grupie wpłynie pozytywnie na jakość opieki i edukacji przedszkolnej w oddziałach, gdzie obecnie liczebność ta zostaje przekroczona. Mniejsza liczebność oddziałów umożliwi indywidualizację pracy z dziećmi i będzie sprzyjała ich lepszymu rozwojowi poznawczemu, społecznemu i emocjonalnemu. Możliwość poświęcenia większej ilości czasu każdemu dziecku sprawi, że łatwiej będzie zaobserwować potrzeby rozwojowe poszczególnych dzieci i szybciej reagować na trudności. Choć należy dodać, że liczebność grupy to tylko jeden z czynników projakościowych²⁴. Także w mniejszych grupach niska jakość

²³ Opinia Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do projektu, Poznań, 19 marca 2026 r.

²⁴ Zob. N. Dalgaard i in., *Adult/child ratio and group size in early childhood education or care to promote the development of children aged 0–5 years: A systematic review*, Campbell Systematic Reviews, 18 (2),

interakcji pedagogicznych może ograniczać potencjalne korzyści²⁵. Z drugiej strony, w dużych grupach wysokie kompetencje nauczyciela mogą częściowo kompensować negatywne efekty liczebności, choć nie eliminują ich całkowicie. Jakość edukacji przedszkolnej opiera się bowiem na relacjach i interakcjach, które są możliwe tylko przy odpowiednich warunkach organizacyjnych. W tym kontekście liczebność grupy i dostępność personelu nie są celem samym w sobie, lecz narzędziem umożliwiającym tworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi dziecka²⁶.

W analizach dotyczących warunków opieki i edukacji przedszkolnej używane są dwa wskaźniki – obok liczebności grupy także liczba dzieci przypadających na jednego nauczyciela²⁷. W najnowszym raporcie dotyczącym tej kwestii wskazano, że w latach 2013-2023 wskaźnik liczby dzieci na jednego nauczyciela w edukacji przedszkolnej spadł w większości krajów OECD, zmniejszając się ze średnio 15 dzieci na jednego nauczyciela do 13. Polska w tej statystyce plasuje się w środku stawki, ze wskaźnikiem 13 dzieci na jednego nauczyciela²⁸. Wydaje się jednak, że wynik ten jest efektem stosowania praktyki grup przedszkolnych do 25 dzieci z dwoma nauczycielami, którzy wymieniają się obowiązkami. W Polsce limit dzieci w grupie przedszkolnej określono w drodze rozporządzenia na poziomie maksymalnie 25 dzieci, nie określając jednoznacznie żadnego wymogu dotyczącego liczby opiekunów w takiej grupie. Możliwa jest więc sytuacja, w której do danej grupy przypisani są dwaj nauczyciele, pełniący jednak zmianowo opiekę nad grupą. Ewentualna praktyka, że grupa jest nieco mniejsza, ale często pozostaje pod opieką jednego nauczyciela, nie będzie służyć poprawie jakości kształcenia i kontaktu.

Wiele badań pokazuje różnego rodzaju korzyści związane ze zmniejszeniem liczby dzieci w oddziałach. Badania prowadzone w krajach skandynawskich wskazują, że liczebność grup przedszkolnych jest jednym z kluczowych czynników wpływających na jakość edukacji i opieki²⁹. Mniejsze grupy sprzyjają częstszym i bardziej wartościowym interakcjom między nauczycielem a dzieckiem, umożliwiając lepsze rozpoznawanie potrzeb rozwojowych, skuteczniejsze wsparcie oraz łatwiejszą adaptację do środowiska przedszkolnego. Dzieci w mniej licznych grupach częściej angażują się w zabawę i aktywności edukacyjne, utrzymują wyższy poziom koncentracji oraz budują bardziej stabilne relacje rówieśnicze. Jednocześnie rzadziej występują u nich zachowania problemowe, konflikty i trudności w regulacji

maj 2022, DOI: 10.1002/d2.1239. Zob. również OECD, *Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care, Starting Strong*, OECD Publishing, Paryż 2025, <https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en>.

²⁵ Zob. P. Gindrich, *Jakość pedagogiczna środowiska dziecka w wieku przedszkolnym – wybrane zagadnienia teoretyczne i empiryczne*, Przegląd Pedagogiczny, nr 2/2018, DOI: 10.34767/PP.2018.02.13, <https://przegladpedagogiczny.ukw.edu.pl/archive/article/95/1/>.

²⁶ Coface Families Europe, *High-quality early childhood education and care: low children-to-staff ratio as a primary driver for children's well-being and families' engagement*, Coface Thematic Note, maj 2023, https://coface-eu.org/wp-content/uploads/2023/12/COFACE_ECEC_ThematicNote-MAY-2023.pdf.

²⁷ Wskaźniki liczby uczniów na nauczyciela oraz liczebności klas odzwierciedlają różne cechy systemu edukacyjnego – OECD, *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paryż 2025, <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>.

²⁸ Ibidem.

²⁹ N. Dalgaard, A. Mølgaard, L. Svinth, *Caregiver/child ratio and group size in Scandinavian Early Childhood Education and Care (ECEC): a systematic review of qualitative research*, Nordic Psychology, 75 (2), listopad 2022, 1-32, DOI: 10.1080/19012276.2022.2137567.

emocji. W dużych grupach częściej obserwuje się bierność części dzieci, dezorganizację aktywności oraz zjawisko „niewidoczności”, ograniczające dostęp do indywidualnego wsparcia ze strony nauczyciela.

Kolejnym ważnym aspektem jest wpływ liczebności grupy na samą rolę nauczyciela. W warunkach dużych grup znaczna część uwagi poświęcana jest utrzymaniu porządku oraz koordynacji działań, co ogranicza możliwości prowadzenia pogłębionych interakcji edukacyjnych³⁰. W mniejszych grupach nauczyciel może bardziej angażować się w dialog i indywidualne prowadzenie dziecka. Może to wzmacniać poczucie skuteczności zawodowej, zwiększać satysfakcję z pełnionej funkcji i w efekcie zmniejszać rotację na tych stanowiskach³¹ (a więc przeciwdziałać problemom kadrowym i zapewniać stabilność sprawowanej opieki).

Pośrednim skutkiem wprowadzenia proponowanych limitów dzieci w grupie przedszkolnej może być również ograniczenie w pewnym stopniu występowania infekcji i chorób³² oraz umożliwienie szybszej reakcji w przypadku zauważenia objawów. W niektórych przypadkach duża liczebność grupy i problem z utrzymaniem w niej porządku oraz spełnieniem zasad bezpieczeństwa może być także powodem unikania aktywności poza obszarem placówki, więc wprowadzane ograniczenia mogą pozytywnie wpłynąć również na tę sferę funkcjonowania przedszkoli.

Wpływ regulacji na stabilizację sieci przedszkoli w JST

Projekt zmienia w pewnym stopniu zasady organizacji wychowania przedszkolnego na szczeblu lokalnym, jednak jego wpływ na politykę oświatową samorządów w zakresie przekształceń sieci przedszkolnej w warunkach niżu demograficznego jest jedynie pośredni – i jak już pokazano – nie będzie dotyczył wszystkich samorządów i placówek. Decyzje te będą zapadały z uwzględnieniem wielu czynników³³.

³⁰ Jak pokazują badania przeprowadzone wśród rodziców, nauczyciele dzieci w wieku przedszkolnym i wczesnoszkolnym powinni przede wszystkim rozwijać motywację i zainteresowania dziecka, następnie być wychowawcami, przekazicielami wiedzy i dopiero na końcu opiekunami – A. Lukasek, M. Ostapińska, *Wizerunek i rola nauczyciela edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej w opinii rodziców*, w: *Kształcenie i wychowanie – postpandemiczna transformacja*, luty 2023, DOI: 10.13166/ped/EHIM9806.

³¹ Ibidem. Zob. także OECD, *Education at a Glance 2025...*, op. cit.

³² Dostępne dane wskazują, że udział dzieci w dużych, zorganizowanych formach opieki grupowej w okresie przedszkolnym wiąże się ze zwiększoną częstością infekcji, zwłaszcza zakażeń dróg oddechowych i zakażeń ucha (w porównaniu z dziećmi pozostającymi pod opieką w domu). Należy jednak zauważyć, że w kolejnych latach, w okresie szkoły podstawowej, obserwowano u tych dzieci niższe wskaźniki infekcji, co może wskazywać raczej na przesunięcie części zachorowań na wcześniejszy etap życia niż na zwiększenie całkowitego obciążenia infekcjami – Zob. S. M. Côté, A. Petitclerc, M. Raynault et al., *Short- and long-term risk of infections as a function of group child care attendance: an 8-year population-based study*, JAMA Pediatrics, t. 164, nr 12, 2010, DOI: 10.1001/archpediatrics.2010.216.

³³ Zob. K. Kania, *Setki szkół w Polsce czeka likwidacja - demografia nie zostawia złudzeń*, 29 III 2026, <https://mojaszkola.dziennik.pl/artykuly/11225521.setki-szkol-w-polsce-czeka-likwidacja-demografia-nie-zostawia-zludze.html>. Populacja trzylatków w 2025 r. skurczyła się o 9% w stosunku do 2024 r. i o 13% w stosunku do 2023 r. W 2026 r. czeka nas kolejny spadek. W praktyce więc, jeśli przedszkole w 2023 r. przyjmowało 25 trzylatków do najmłodszej grupy, w 2026 r. przyjmie 19. To skala, która już dziś prowadzi do zamykania pojedynczych oddziałów oraz całych przedszkoli – najpierw na obszarach wiejskich i w małych miastach, ale stopniowo także w średnich ośrodkach – Zob. *Niż demograficzny*

Samorządy są odpowiedzialne za zapewnienie miejsc przedszkolnych na swoim terenie, czy to we własnych samorządowych placówkach, czy też prowadzonych przez inne podmioty, które samorząd dotuje. Warto odnotować, że według statystyk dotyczących wielkości oddziałów, placówki są zróżnicowane zależnie od organu prowadzącego. Jeśli weźmie się pod uwagę tylko oddziały w przedszkolach³⁴, to średnia wielkość oddziału w kraju wynosi 20 osób (jest taka sama na wsi i w mieście), przy czym w przedszkolach prowadzonych przez gminy wynosi średnio 22 osoby (22 w gminach miejskich oraz 21 w wiejskich), w przedszkolach prowadzonych przez stowarzyszenia i organizacje społeczne – średnio 14 osób (13 w miastach i 16 na wsi), w przedszkolach prowadzonych przez spółki prawa handlowego – średnio 17 osób (16 w mieście i 17 na wsi). Przez wiele lat przedszkola niepubliczne i publiczne niesamorządowe uzupełniały często niewystarczającą ofertę przedszkoli samorządowych. W sytuacji kryzysu demograficznego obserwuje się rosnącą konkurencję przedszkoli publicznych i niepublicznych. Z perspektywy JST, obecne mechanizmy finansowania przedszkoli niepublicznych – zakładające 75% kwoty wydawanej na dziecko w przedszkolu samorządowym – jest dysfunkcyjny, bowiem „mechanizm finansowania przedszkoli niesamorządowych dodatkowo obciąża samorządy, a jednocześnie ogranicza możliwości konkurencyjności ofertą edukacyjną placówek samorządowych z niepublicznymi”³⁵.

Samorządy postulują zmiany w zasadach finansowania, tak aby odpowiadały one zmieniającej się sytuacji demograficznej. Przedłożona regulacja, zwiększająca koszty kształcenia w samorządowych placówkach, zapewne jeszcze zwiększy ich presję na istotne zmiany w systemie finansowania. Jest znamienne, że Związek Pracodawców w Edukacji podkreślał w stanowisku do projektu, że: „zmiana zasad podziału kwoty potrzeb oświatowych w celu premiowania mniejszych oddziałów powinna być neutralna względem formy prowadzenia placówki, tak aby wsparcie związane z mniejszą liczebnością oddziałów obejmowało zarówno przedszkola samorządowe, jak i niesamorządowe”³⁶.

Wnioskodawcy w DSR podkreślają, że projekt wprowadza „mechanizmy umożliwiające utrzymanie liczby oddziałów przedszkolnych pomimo spadku liczby dzieci”, jednak z perspektywy reprezentantów samorządów „[p]rojektodawcy nie zaproponowali adekwatnego do ponoszonych kosztów – mechanizmu finansowania mniejszych oddziałów przedszkolnych. Wtórny bowiem problemem jest sposób podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Najistotniejszym: wielkość tej kwoty i świadomość jej niedoszacowania. Nawet wspomniane w projekcie rozwiązanie bazujące nie tylko

w polskiej oświacie. Wyzwania dla państwa, samorządów, szkół, Sieć Organizacji Społecznych dla Edukacji, https://sosdlaedukacji.pl/wp-content/uploads/2026/05/Demografia_analiza_v4.pdf.

³⁴ Bez zespołów wychowania przedszkolnego, punktów przedszkolnych oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych – za: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2024/2025...*, op. cit.

³⁵ Zob. *Stanowisko Strony Samorządowej KWRIST wobec wstrzymania działań zmierzających do wprowadzenia nowego systemu finansowania zadań oświatowych*, Warszawa, 17 grudnia 2025, https://www.zqwrp.pl/wp-content/uploads/2025/12/Oswiata-Stanowisko_SS_KWRIST-17.12.2005.pdf.

³⁶ *Stanowisko Związku Pracodawców Edukacji do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (RPW/6012/2026, Poznań, 11 marca 2026 r.*

na kwocie przypadającej na dziecko w wychowaniu przedszkolnym, ale także przypadającej na oddział, jest warte rozważenia tylko wówczas, jeśli uwzględniałoby realne koszty i pełne ich zabezpieczenie³⁷. Skutki projektu w zakresie ochrony przedszkoli przed likwidacją są więc niepewne.

Ewentualne negatywne skutki społeczne projektowanych zmian mogą być związane z trudnościami wynikającymi z konieczności reorganizacji lokali, infrastruktury czy zapewnienia odpowiedniej kadry w placówkach z liczniejszymi oddziałami. W części jednostek samorządu terytorialnego może pojawić się konieczność utworzenia dodatkowych oddziałów lub utrzymania większej liczby oddziałów niż wynikałoby to wyłącznie z tendencji demograficznych. W części gmin z powodu braku możliwości szybkiego utworzenia nowych oddziałów może pojawić się przejściowy problem z zapewnieniem miejsc w wybranych placówkach dla wszystkich zgłoszonych dzieci. Ryzyko to po części ogranicza przewidziany w projekcie przepis przejściowy i odroczenie wejścia w życie limitu do roku szkolnego 2028/2029, jednak nie eliminuje go całkowicie w szybko rozwijających się lokalnie obszarach. Jak zauważono w konsultacjach społecznych: „[j]uż obecnie, mimo niżu demograficznego, występują lokalne niedobory miejsc – np. na nowych osiedlach w dużych miastach, gdzie koncentrują się rodziny z dziećmi”³⁸. Nie można również wykluczyć, że w efekcie przeniesienia części kosztów reorganizacji na poziom placówek nie nastąpi wzrost opłat ponoszonych przez rodziców lub spadek jakości opieki – np. poprzez ograniczanie zajęć dodatkowych, wsparcia specjalistycznego lub czasu pracy kadry. Zmiany mogą mieć więc wpływ nie tylko na organizację systemu, ale również na dostępność, koszty, jakość oraz różnorodność oferty wychowania przedszkolnego³⁹.

Ponadto wprowadzenie ustawowego i niższego od obowiązującego limitu wielkości grup przedszkolnych może też nasilać szerszą dyskusję o standardach edukacyjnych i wzbudzać oczekiwania analogicznych rozwiązań w przypadku klas w szkołach. Dobrze pokazują to postulaty Związku Nauczycielstwa Polskiego, który zdecydowanie popiera przedłożony projekt, ale oczekuje dalszych kroków, czyli ustawowych limitów wielkości klas w szkołach⁴⁰.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział 196 osób. Zdecydowana większość respondentów (89%) wyraziła jednoznaczne poparcie dla rozwiązań zaproponowanych przez Wnioskodawców. Rozbieżności opinii, które pojawiły się w wypowiedziach komentujących dotyczyły właściwie nie samej idei ograniczenia liczebności grup, lecz realnych możliwości jej wdrożenia.

Zwolennicy opiniowanej regulacji podkreślali, że mniejsze grupy przedszkolne umożliwią bardziej zindywidualizowane podejście, lepsze rozpoznanie potrzeb rozwojowych dzieci oraz skuteczniejsze reagowanie na trudności wychowawcze⁴¹.

³⁷ Opinia Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do projektu, op. cit.

³⁸ ID ankiety: 124061.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Zob. *Mniej liczne klasy i oddziały*, <https://znp.edu.pl/mniej-liczne-klasy-i-oddzialy/>.

⁴¹ ID ankiety: 124693, ID ankiety: 124757: „Z perspektywy nauczycielki wiem, że mniejsze grupy to realna możliwość indywidualizacji pracy, więcej czasu na wspieranie dzieci z trudnościami rozwojowymi,

Komentujący wyrażali przekonanie, że obecne warunki pracy w zbyt licznych oddziałach *de facto* ograniczają możliwość realizacji podstawowych funkcji edukacyjnych i opiekuńczych⁴² oraz zwracali uwagę, że mniejsze grupy umożliwią skuteczniejszy nadzór i w efekcie wpłyną pozytywnie na zapewnienie bezpieczeństwa dzieci⁴³. W komentarzach wskazywano również, że zmniejszenie limitu dzieci w grupie pozwoli zapobiec zamykaniu przedszkoli w sytuacji niżu demograficznego⁴⁴.

Z kolei przeciwnicy projektu skupiali się głównie na argumentie niedoszacowania kosztów przez Wnioskodawców. Podkreślali oni liczne konsekwencje finansowe projektu: konieczność tworzenia nowych oddziałów, zatrudniania dodatkowej kadry oraz rozbudowy infrastruktury⁴⁵. Zwracali uwagę, że bez zapewnienia adekwatnego finansowania projekt pozostanie rozwiązaniem pozornym lub doprowadzi do destabilizacji funkcjonowania placówek, zwłaszcza tych na terenach licznie zamieszkałych przez rodziny z dziećmi⁴⁶. Szczególnie, że system już teraz boryka się z niedoborem nauczycieli i ograniczeniami lokalowymi, a projekt dodatkowo pogłębi te deficyty.

W komentarzach zawarto również propozycje alternatywnego rozwiązania wskazanego przez Wnioskodawców problemu. Sugerowano m.in. że warto obniżyć limit liczebności grupy przedszkolnej, ale na poziomie rozporządzenia, tak jak to robiono dotychczas⁴⁷. Zaproponowano także wprowadzenie rozwiązań opartych nie tylko na liczbie dzieci w oddziale, ale również na rzeczywistym modelu organizacji pracy, w tym liczbie osób sprawujących opiekę nad dziećmi. Jak zauważono,

spokojniejsze tempo dnia i mniej przeciążony układ nerwowy najmłodszych oraz większe bezpieczeństwo emocjonalne."

⁴² ID ankiety: 124814: „Jestem nauczycielem wychowania przedszkolnego. Od lat prosimy o zmniejszenie liczby dzieci w oddziale. W oddziałach ogólnodostępnych jest coraz więcej dzieci z różnymi specjalnymi potrzebami (spektrum autyzmu, ADHD, mutyzm wybiórczy itp.) oprócz tych dzieci w przedszkolu są dzieci w normie rozwojowej. W sytuacji gdy w grupie mamy 25 (a nawet 28 jeżeli są dzieci uchodźców) nie ma szans na odpowiednie zaopiekowanie potrzeb wszystkich dzieci, nie ma miejsca na indywidualizację."

⁴³ ID ankiety: 124865.

⁴⁴ ID ankiety: 129196: „Konieczne jest zmniejszenie liczby dzieci w grupach, żeby zapewnić im lepszą opiekę i aby nie zamykać przedszkoli, co zwiększa wykluczenie dzieci z obszarów o małej gęstości zaludnienia"; ID ankiety: 129485.

⁴⁵ ID ankiety: 124789: „Problem zidentyfikowany przez wnioskodawców – czyli wpływ niżu demograficznego na zamykanie placówek – nie powinien być rozwiązywany poprzez ustawowe <<zabetonowanie>> małych grup i wymuszoną redystrybucję środków, lecz właśnie poprzez likwidację lub konsolidację jednostek nieefektywnych. Pozwolenie samorządom na naturalne wygaszanie oddziałów, które nie mają pełnego obłożenia, umożliwiłoby przesunięcie uwolnionych w ten sposób środków oraz kadry nauczycielskiej do nowoczesnych, lepiej wyposażonych centrów edukacyjnych, które mogłyby oferować wyższy standard opieki bez generowania <<ukrytych kosztów>> dla budżetu państwa. Wnioskodawcy sami przyznają, że ich projekt prowadzi do <<redystrybucji środków>>, co w praktyce oznacza karanie dużych, /sprawnie działających przedszkoli miejskich poprzez zabieranie im pieniędzy na rzecz utrzymywania przy życiu małych, nierentownych oddziałów. Rozwiązanie alternatywne, oparte na elastyczności organizacyjnej, pozwoliłoby zachować obecny model finansowania oparty na liczbie dzieci, przy jednoczesnym zachowaniu kompetencji ministra do regulowania limitów w drodze rozporządzenia. Taka elastyczność jest kluczowa, gdyż sztywne ustawowe cięcie limitu do 18 dzieci uniemożliwi samorządom reakcję na lokalne skoki demograficzne czy sytuacje kryzysowe, prowadząc do paraliżu systemu i konieczności ponoszenia gigantycznych kosztów inwestycyjnych na budowę nowych sal, których projekt w ogóle nie szacuje. Należy likwidować nieefektywne przedszkola."

⁴⁶ ID ankiety: 124061.

⁴⁷ Np. ID ankiety: 124898.

„[w] praktyce wiele przedszkoli – zwłaszcza niepublicznych – funkcjonuje w modelu, w którym w grupie przebywa np. 24 dzieci, ale pod opieką dwóch nauczycieli oraz dodatkowego personelu. Taki model może zapewniać wysoki poziom bezpieczeństwa i indywidualizacji pracy, mimo większej liczebności grupy. Projekt całkowicie pomija ten aspekt i wprowadza jednolity, sztywny limit liczby dzieci, bez uwzględnienia proporcji liczby dzieci do kadry. Tym samym upraszcza problem jakości wyłącznie do liczebności oddziału, pomijając inne kluczowe czynniki, takie jak dostępność nauczycieli, organizacja pracy czy wsparcie specjalistyczne”⁴⁸.

Uczestnicy konsultacji formułowali też obawy, że projekt może oddziaływać negatywnie na sytuację podmiotów świadczących usługi towarzyszące wychowaniu przedszkolnemu (np. zajęcia dodatkowe, wsparcie specjalistyczne), bowiem ich zakres zajęć może ulec ograniczeniu w przypadku konieczności redukcji kosztów przez placówki, może wpłynąć negatywnie na sytuację inwestorów i podmiotów rozwijających infrastrukturę edukacyjną, zwłaszcza na nowych osiedlach, gdzie regulacja może pogorszyć opłacalność tworzenia nowych miejsc przedszkolnych⁴⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projekt zakłada przemodelowanie systemu wychowania przedszkolnego z paradygmatu ilościowego (zapewnienie powszechnej dostępności miejsc) na paradygmat jakościowy (regulacja liczebności oddziałów przedszkolnych), w ramach którego oddział przedszkola nie będzie mógł liczyć więcej niż 18 dzieci – niezależnie od organu prowadzącego. Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP) wyraził poparcie dla tej zmiany, argumentując, że tworzenie mniejszych grup zapewni większą indywidualizację pracy, wsparcie dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, a także przyczynia się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa podczas zajęć – również zewnętrznych⁵⁰.

Obecnie liczba dzieci w oddziale nie może przekraczać 25, co oznacza, że zgodnie z założeniami projektu maksymalna liczebność grup zostanie zmniejszona o 28%. Określenie liczebności grupy przedszkolnej na niższym poziomie powinno brać pod uwagę możliwości ekonomiczne placówki. Mniej liczne grupy wiążą się bowiem z wyższymi kosztami utrzymania przedszkola w przeliczeniu na jedno dziecko. Warto odnotować, że dotychczas widoczny był raczej trend odwrotny – limit 25 dzieci utrzymywał się od lat, a dodatkowo w roku szkolnym 2024/2025 zwiększono limit liczebności oddziału o maksymalnie troje dzieci będących obywatelami Ukrainy⁵¹.

Ocena skutków gospodarczych projektu powinna zakładać, że oddziały przedszkolne obejmują dzieci w zbliżonym wieku, a także uwzględniają ich specyficzne potrzeby, zainteresowania oraz rodzaj i stopień ewentualnej

⁴⁸ ID ankiety: 124061.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Związek Nauczycielstwa Polskiego, *Mniej liczne klasy i oddziały*, <https://znp.edu.pl/mniej-liczne-klasy-i-oddzialy/>.

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 sierpnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz.U. 2024 poz. 1302).

niepełnosprawności. Ograniczenie liczebności grup do 18 osób oznacza, że przy stałej populacji dzieci powinno powstać średnio 46% więcej oddziałów (patrz Tabela 1.), co przekłada się na odpowiedni wzrost zapotrzebowania na kadre, infrastrukturę oraz środki operacyjne⁵².

Tabela 1. Średni wzrost zapotrzebowania na nowe oddziały w zależności od liczby dzieci w przedszkolu

Liczebność dzieci	Liczba oddziałów z limitem 25	Liczba oddziałów z limitem 18	Wzrost liczby oddziałów	% wzrost zapotrzebowania
50	2	3	1	50,00%
100	4	6	2	50,00%
200	8	12	4	50,00%
300	12	17	5	41,67%
400	16	23	7	43,75%
500	20	28	8	40,00%

Źródło: opracowanie własne

Przykładowo, w gminie miejskiej Ostróda funkcjonuje 14 przedszkoli, w tym trzy publiczne (patrz Tabela 2.). Wejście w życie projektu oznaczać będzie konieczność zwiększenia liczby oddziałów w przedszkolach publicznych średnio o 42,1%, natomiast niepublicznych o 19,5%.

Tabela 2. Średni wzrost zapotrzebowania na nowe oddziały na przykładzie gminy miejskiej Ostróda

Przedszkole	Liczba oddziałów w	Liczba dzieci	Liczba dzieci / oddział	Liczba oddziałów dla n=25	Liczba oddziałów dla n=18	Zapotrzebowanie na nowe oddziały
nr 1	8	196	25	8	11	3
Radość	4	106	27	5	6	1
nr 3	4	93	24	4	6	2
nr 4	7	165	24	7	10	3
Pod dębami	3	17	6	1	1	0
Remiś	4	93	24	4	6	2
Promyczek	5	136	28	6	8	2
Akademia Smyka	2	18	9	1	1	0
Zielona Ciuchcia	1	5	5	1	1	0
Orewiaczek	10	43	5	2	3	1
Kraina Bajek ul. Paderewskiego	6	117	20	5	7	2
Kraina Bajek ul. Przemysłowa	1	9	9	1	1	0
Chatka w Kwiatki	2	12	6	1	1	0
Mali Giganci - Little Giants	3	31	11	2	2	0

⁵² Założono przy szacowaniu, że maksymalna liczebność dzieci w przedszkolu nie przekroczy 500 – obecnie największe placówki tego typu oferują ok. 400 miejsc, zob. *Prawdopodobnie największe przedszkole w Polsce? Ma być gotowe już po wakacjach*, 19.04.2023, <https://portalplock.pl/wiadomosci/prawdopodobnie-najwieksze-przedszkole-w-polsce-ma-byc-gotowe-juz-po-wakacjach/niDWkJZpBX27ev3SYUT8>.

RAZEM	60	1041	-	48	64	16
-------	----	------	---	----	----	----

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Miejską Ostróda, rok szkolny 2024/2025, Ostróda, październik 2025 r., <https://bipostroda.warmia.mazury.pl/attachment/informacja/18384/68b14bcb4fac59d70388db30b113c79b4d3a0bc3.html>.

W hipotetycznym scenariuszu, który nie uwzględnia zmieniających się trendów demograficznych, takich jak spadek liczby dzieci w wieku przedszkolnym w kolejnych latach, należy zwrócić uwagę na istotne obciążenia finansowe związane z koniecznością rozbudowy infrastruktury.

Obecnie koszt utworzenia jednego miejsca wynosi 57 528 zł netto dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach KPO, przy czym kwota ta może zostać powiększona o podatek VAT w sytuacji, gdy beneficjent nie ma prawnej możliwości jego odzyskania. Koszt ten wynosi 12 410 zł brutto w przypadku podmiotów innych niż JST, przy czym VAT nie jest uwzględniany, jeśli podmiot ma możliwość jego odzyskania⁵³. Oznacza to, że ewentualna decyzja o zwiększaniu liczby miejsc poprzez tworzenie nowych oddziałów wiązałaby się z koniecznością poniesienia dodatkowych, znaczących nakładów finansowych. W szerszej perspektywie mogłoby to prowadzić do powstania kosztownej infrastruktury, która, przy braku uwzględnienia przyszłych zmian demograficznych, nie będzie w pełni wykorzystana, generując jednocześnie stałe koszty utrzymania.

Zapotrzebowanie na nowe oddziały powinno uwzględniać zmiany zachodzące w strukturze ludności. Z danych demograficznych GUS wynika, że od 2020 r. współczynnik dzietności kobiet systematycznie spada średnio o ok. 6% rocznie, a w okresie 2022-2023 spadł o 8%⁵⁴. Współczynnik ten osiągnął poziom 1,1 w 2024 r. co jest wartością znacznie niższą od poziomu zapewniającego prostą zastępowalność pokoleń (2,1). Ponadto, prognozy GUS pokazują, że liczba dzieci w wieku przedszkolnym będzie zmniejszać się średnio o 1,8% rocznie do 2040 r., przy czym w bieżącym roku o 5% (spadek z 1 371 347 do 1 302 718), w przyszłym o 3,1%, a w 2028 r. o 2%⁵⁵. Oznacza to, że trendu spadkowego nie uda się odwrócić w najbliższych latach, co z pewnością wpłynie na organizację i funkcjonowanie przedszkoli. Prawdopodobnie będą potrzebne zmiany polegające na konsolidowaniu grup, które zagwarantują ekonomiczną efektywność funkcjonowania przedszkola, ale z drugiej strony mogą się one przyczynić do zwolnień kadrowych. Nie można także wykluczyć, że oddziały przedszkolne będą likwidowane. Przykładowo w Warszawie zlikwidowano już niemal sto grup, przy czym najwięcej w Śródmieściu (13), na Pradze-Południe (12), na Mokotowie (11) oraz na Ursynowie (10)⁵⁶. Z kolei w krakowskich przedszkolach samorządowych – zgodnie z informacjami przedstawionymi przez ZNP – prognozowany jest spadek

⁵³ Program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Aktywny Maluch 2022–2029, https://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=maluch_plus.

⁵⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja demograficzna Polski do roku 2024*, Warszawa 2025.

⁵⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2023–2060*, Warszawa 2023.

⁵⁶ Mała grupa - wielka szansa! Apel do prezydenta Trzaskowskiego w sprawie przedszkoli, 13.10.2025, <https://www.miastojestnasze.org/artykuly/mala-grupa-wielka-szansa-apel-do-prezydenta-trzaskowskiego-w-sprawie-przedszkoli>.

liczby dzieci o około tysiąc w roku szkolnym 2026/2027, co może skutkować redukcją liczby oddziałów przedszkolnych o 62, a w konsekwencji likwidacją ponad 120 miejsc pracy⁵⁷. Wobec powyższego, Rada Miasta Krakowa zaproponowała utrzymanie dotychczasowej liczby oddziałów przedszkolnych poprzez ograniczenie ich liczebności do maksymalnie 18 dzieci, co powinno zapobiec redukcji etatów oraz zamykaniu oddziałów lub nawet całych przedszkoli.

Ekonomika funkcjonowania przedszkola zależy od kwoty dofinansowania, tj. kwoty bazowej (standard finansowy A). Kwota bazowa dotacji na jednego ucznia wyniosła 9 415,18 zł w 2025 r.⁵⁸. Wartość tej kwoty jest korygowana za pomocą systemu wag odzwierciedlających specyficzne koszty edukacji wynikające z lokalizacji placówki, typu oddziału i orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego. Jednak rzeczywiste koszty utrzymania dziecka w przedszkolu publicznym są wielokrotnie wyższe osiągając najwyższą wartość w Warszawie, tj. 28 955,45 zł, a najniższą w Rzeszowie, tj. 19 226,35 zł (por. Tabela 3.).

Tabela 3. Podstawowa kwota dotacji (PKD) dla przedszkoli publicznych w Unii Metropolii Polskich (ustawowe 100 proc.), w złotych

Miasto	ROK 2024 (po II aktualizacji)	ROK 2025 (przed II aktualizacją)
Warszawa	27 617,35	28 955,45
Gdańsk	27 851,49	26 053,55
Wrocław	23 488,92	23 968,08
Szczecin	19 039,83	20 286,37
Poznań	24 172,10	23 923,81
Bydgoszcz	18 984,60	20 698,61
Białystok	17 579,22	21 928,25
Łódź	21 555,48	22 588,68
Katowice	17 574,24	21 353,36
Lublin	22 194,46	24 393,10
Rzeszów	17 696,77	19 226,35
Kraków	24 430,00	26 987,15

Źródło: Przedszkola ze 100-procentową dotacją, 22.05.2025.

https://krakow.pl/aktualnosci/294699.34.komunikat.przedszkola_ze_100-procentowa_dotacja.html.

Podstawowa kwota dotacji wynosi standardowo 75% PKD na ucznia w przypadku przedszkoli niepublicznych, ale może ona zostać zwiększona do 100% w przypadku placówek wyłonionych w otwartym konkursie ofert, które spełniają wymogi przedszkoli publicznych – m.in. w zakresie bezpłatnego nauczania, limitów opłat i prowadzenia dokumentacji.

Zmniejszenie liczebności grup przedszkolnych do 18 sprawia, że koszty stałe prowadzenia przedszkoli rozłożą się na mniejszą liczbę dzieci. Obecnie wagi przypisane dzieciom w wieku przedszkolnym pozostają stosunkowo niskie – dla

⁵⁷ Projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących maksymalnej liczby uczniów w oddziale w przedszkolach samorządowych Miasta Krakowa (Druk nr 1275), https://www.bip.krakow.pl/inc/rada/show_pdfdoc.php?id=144502.

⁵⁸ Ministerstwo Edukacji Narodowej, Pismo do Samorządów Terytorialnych, <https://www.gov.pl/attachment/a69deab7-0abc-4ab5-8d6b-9fc5df85d7fd>.

sześcioletka wynoszą 0,75 standardu A, a dla młodszych dzieci jedynie 0,68⁵⁹. Z kolei pensum nauczycieli przedszkolnych nie może przekraczać 25 godzin tygodniowo, co wpływa na obniżenie kosztu godziny pracy⁶⁰, a ponadto pomija fakt, że młodsze dzieci spędzają w placówkach przeciętnie więcej czasu⁶¹.

Należy nadmienić, że finansowanie przedszkoli uwzględnia specyfikę lokalną. Przedszkola zlokalizowane na terenach wiejskich lub w miastach do 5 tys. mieszkańców otrzymują dodatkowe wsparcie w postaci wagi P95 (0,14). Podobnie małe przedszkola mogą otrzymać takie wsparcie (P104 = 0,206), co rekompensuje wyższe koszty jednostkowe wynikające z niskiej gęstości zaludnienia⁶². Wobec powyższego, zmniejszenie liczebności grup przedszkolnych może zwiększyć jednostkowe koszty funkcjonowania przedszkoli, ponieważ koszty stałe – przede wszystkim wynagrodzenia kadry oraz utrzymanie infrastruktury – rozłożą się na mniejszą liczbę dzieci. Obecny poziom finansowania dzieci w wieku przedszkolnym opiera się na relatywnie niskich wagach subwencyjnych, co może być niewystarczające do pełnego pokrycia rosnących kosztów funkcjonowania placówek, zwłaszcza że młodsze dzieci wymagają dłuższego czasu opieki.

W konsekwencji może to prowadzić do pogorszenia rentowności przedszkoli niepublicznych, wzrostu presji na zwiększanie opłat ponoszonych przez rodziców lub ograniczania dostępności miejsc przedszkolnych, szczególnie w większych miastach. Z drugiej strony, mechanizmy wyrównawcze w postaci dodatkowych wag dla małych i wiejskich placówek częściowo ograniczają ryzyko finansowe na terenach o niższej gęstości zaludnienia. Z perspektywy ekonomicznej oznacza to wzrost obciążeń dla budżetów samorządowych oraz potencjalną konieczność rewizji systemu finansowania wychowania przedszkolnego w celu utrzymania stabilności i jakości usług edukacyjnych.

Samorządy mogą proaktywnie wykorzystać niekorzystny trend demograficzny poprzez podnoszenie standardu wychowania i nauki w mniejszych grupach. Wysoka jakość opieki przedszkolnej związana z mniejszymi grupami przedszkolnymi może przyczynić się do powrotu rodziców – w szczególności matek – na rynek pracy. Odsetek aktywnych zawodowo matek z najmłodszym dzieckiem w wieku 1-3 lat wynosi 62%, a ojców 98%. Ponadto, 77% biernych zawodowo matek dzieci w tym wieku nie szuka pracy ze względu na opiekę nad dzieckiem⁶³.

Z perspektywy gospodarki wzrost aktywności zawodowej kobiet jest pożądany, ponieważ zwiększenie wskaźnika dostępności miejsc przedszkolnych o 10 punktów procentowych powoduje wzrost zatrudnienia matek dzieci w wieku 3-5 lat o około 4,2 punktu procentowego⁶⁴, a zatem przekłada się bezpośrednio na wyższy wzrost

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2025 (Dz.U. 2024 poz. 1930).

⁶⁰ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.).

⁶¹ G. Pochopień, *Nowe zasady finansowania oświaty*, Wspólnoty 23/2024, <https://wspolnota.org.pl/newsletter/nowe-zasady-finansowania-oswiaty>.

⁶² Ibidem.

⁶³ Kiełczewska, A., Kukołowicz, P., Wincewicz, A., *Praca a dom. Wyzwania dla rodziców i ich konsekwencje*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022.

⁶⁴ Y. E. Akgündüz, T. van Huizen, J. Plantenga, *Who'll take the chair? Maternal employment effects of a Polish (pre)school reform*, „Empir Econ” 61 (2021) nr. 2, s. 1097-1133.

gospodarczy. Utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia jest ponadto kluczowe w obliczu starzenia się społeczeństwa. Z tego względu inwestycja w mniejsze grupy przedszkolne będzie wspierała zarówno bieżącą podaż pracy (rodzice), jak i jej jakość w przyszłości (dzieci).

Wprowadzenie limitu 18 dzieci w grupie byłoby dla samorządów przyjmujących dużą liczbę uchodźców z Ukrainy poważnym wyzwaniem logistycznym, ponieważ wymagałoby natychmiastowego dzielenia już przepełnionych oddziałów i pozyskania dodatkowej infrastruktury. W praktyce dzieci te mogłyby się znaleźć poza systemem formalnej edukacji. W dłuższej perspektywie zwiększyłoby to koszty braku integracji.

Zmniejszenie liczby dzieci w oddziałach przedszkolnych może zwiększyć koszty funkcjonowania systemu oświaty, co w szczególności może obciążyć budżety mniejszych gmin. Zatem samorządy mogą zostać zmuszone do ograniczenia wydatków na inne usługi publiczne, jak kultura, transport czy infrastruktura drogowa, aby pokryć wyższe koszty edukacji.

Podsumowując, projekt ma uzasadnienie pedagogiczno-wychowawcze, ale niesie ze sobą istotne konsekwencje gospodarcze – wpłynie na rynek pracy nauczycieli, funkcjonowanie placówek oraz długofalową jakość kapitału ludzkiego w Polsce. Niż demograficzny powinien zostać wykorzystany jako szansa na poprawę jakości edukacji, a nie jako źródło oszczędności, ponieważ mniejsze grupy sprzyjają lepszym warunkom pracy i nauki. Ponadto, może przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności zawodu nauczyciela. Z perspektywy dzieci istotną korzyścią będzie możliwość prowadzenia dokładniejszej diagnozy rozwoju oraz szybszego wykrywania ich trudności.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców skutki finansowe projektu wynikają z dwóch zasadniczych, wzajemnie powiązanych rozwiązań. Pierwszym jest zmiana algorytmu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych. Wnioskodawcy zakładają premiowanie oddziałów o mniejszej liczbie dzieci poprzez ustalenie wyższej kwoty potrzeb oświatowych przypadającej na jedno dziecko w takich oddziałach. Rozwiązanie to ma wejść w życie przed wprowadzeniem ustawowego limitu, zapewniając jednostkom samorządu terytorialnego czas na dostosowanie organizacyjne i finansowe. Drugim rozwiązaniem jest wprowadzenie limitu 18 dzieci w oddziale przedszkola. Może ono prowadzić do utrzymywania większej liczby oddziałów niż w przypadku możliwości konsolidowania dzieci w grupach liczących do 25 osób. Skutkiem może być wzrost wydatków bieżących na wychowanie przedszkolne, przede wszystkim związanych z kosztami osobowymi.

Projekt nie ustanawia jednak kwotowo określonego obowiązku zwiększenia łącznej kwoty potrzeb oświatowych. W zależności od decyzji co do jej wymiaru, skutki projektu mogą przyjąć postać redystrybucji środków w ramach niezmiennych łącznej kwoty potrzeb oświatowych albo zwiększenia tej kwoty w celu pokrycia wzrostu kosztów realizacji wychowania przedszkolnego. Brak automatycznego zwiększenia wydatków nie oznacza jednak braku skutków finansowych. Oznacza

jedynie, że sposób ich sfinansowania nie został przesądzony bezpośrednio w projekcie ustawy i będzie zależał od corocznych decyzji budżetowych oraz parametrów algorytmu określonych w akcie wykonawczym.

Wnioskodawcy wskazują, że w związku z wejściem w życie proponowanych zmian w 2027 r. skutki dla budżetu państwa będą wynikały wyłącznie ze zmiany zasad podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych. Ustawowy limit 18 dzieci w oddziale przedszkola zacznie bowiem obowiązywać dopiero od 1 września 2028 r. Projektowane zmiany, które wejdą w życie w 2027 r., mają być neutralne dla budżetu państwa, ze względu na zakładany brak ingerencji w łączną kwotę potrzeb oświatowych. Nastąpi jedynie zmiana podziału dostępnych środków pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, bez automatycznego zwiększenia wydatków budżetu państwa. Takie ujęcie odpowiada stanowisku Wnioskodawców, zgodnie z którym skutki w 2027 r. „sprowadzają się wyłącznie do redystrybucji środków w ramach istniejącej kwoty”.

Natomiast od roku szkolnego 2028/2029 może powstać potrzeba finansowania większej liczby oddziałów niż w sytuacji, w której nadal obowiązywałyby obecne rozwiązania. Wnioskodawcy szacują liczbę dodatkowych oddziałów utrzymywanych w związku z wprowadzeniem zmian na nie więcej niż około 1,5-2 tys. w szczytowym okresie przejściowym. Przyjęty przez Wnioskodawców koszt jednego oddziału wynosi około 100-150 tys. zł rocznie i obejmuje przede wszystkim koszty osobowe, obliczone przy założeniu około 1-1,5 etatu nauczyciela na oddział oraz minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego obowiązującej w 2026 r. Na tej podstawie Wnioskodawcy określili maksymalny roczny wzrost wydatków na około 200-300 mln zł w latach 2028-2031, z tendencją malejącą w kolejnych latach.

Powyższe oznacza dwa możliwe warianty wpływu dla budżetu państwa. W przypadku zwiększenia łącznej kwoty potrzeb oświatowych o wartość odpowiadającą skutkom projektu bezpośredni wzrost wydatków budżetu państwa może wynieść około 200-300 mln zł w skali roku w szczytowym okresie przejściowym. Jeżeli natomiast dodatkowe finansowanie oddziałów o mniejszej liczbie dzieci zostanie zapewnione wyłącznie w ramach dotychczas ustalonej łącznej kwoty potrzeb oświatowych, projekt nie spowoduje wzrostu łącznych wydatków budżetu państwa, ale wywoła skutki redystrybucyjne. Zwiększenie kwot przypadających jednostkom prowadzącym mniejsze oddziały będzie wówczas oznaczało odpowiednio mniejszą część środków możliwą do rozdysponowania według pozostałych kryteriów algorytmu. Wnioskodawcy przyjmują, że źródłem finansowania skutków pozostanie corocznie ustalana łączna kwota potrzeb oświatowych. Jednocześnie wskazują, że wstępnie szacowany wzrost wydatków w wysokości około 0,2-0,3 mld zł rocznie zostanie sfinansowany w ramach tej kwoty. Z punktu widzenia budżetu państwa istotne jest zatem, że projekt nie kreuje bezpośrednio oznaczonego kwotowo zobowiązania budżetowego. Tworzy jednak podstawę do zwiększenia finansowania wychowania przedszkolnego, jeżeli redystrybucja środków w ramach istniejącej kwoty okazałaby się niewystarczająca.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego Wnioskodawcy wskazują, że będą one bezpośrednimi wykonawcami projektowanej regulacji,

ponieważ realizują zadania z zakresu wychowania przedszkolnego oraz ponoszą wydatki związane z funkcjonowaniem przedszkoli. Wpływ na poszczególne budżety jednostek samorządu terytorialnego nie będzie jednolity. Będzie zależał przede wszystkim od liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego, liczebności oddziałów, liczby oddziałów nowo tworzonych po 1 września 2028 r., skali utrzymującego się popytu na miejsca przedszkolne oraz parametrów algorytmu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych. W ocenie Wnioskodawców największe skutki w postaci dodatkowych kosztów publicznych wystąpią w stanowiących mniejszość jednostkach, w których liczba dzieci i utrzymujący się popyt sprawiają, że część nowo tworzonych oddziałów przekraczałaby projektowany limit, przede wszystkim w dużych miastach i rozwijających się gminach podmiejskich. W pozostałych jednostkach skutki mogą być ograniczone lub neutralne. Wnioskodawcy opierają tę ocenę na założeniu postępującego niżu demograficznego. Według przedstawionej przez Wnioskodawców prognozy liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym ma spaść z około 1,45 mln do około 1,05-1,10 mln w roku szkolnym 2028/2029, a następnie do około 0,90-0,95 mln w roku szkolnym 2030/2031. Przy utrzymaniu wskazywanych przez Wnioskodawców 75 098 oddziałów przeciętna liczebność oddziału wynosiłaby około 14 dzieci, a więc pozostawałaby poniżej ustawowego limitu. Z punktu widzenia budżetów JST pozytywne znaczenie ma wcześniejsze wejście w życie zmiany algorytmu finansowania. Wyższa kwota potrzeb oświatowych przypadająca na dziecko w oddziałach o mniejszej liczbie dzieci może częściowo lub w całości kompensować zwiększone jednostkowe koszty prowadzenia takich oddziałów. Nie można jednak przesądzić, że każda jednostka samorządu terytorialnego otrzyma środki dokładnie odpowiadające ponoszonym kosztom. Ostateczny rezultat będzie zależał od konstrukcji rozporządzenia oraz od wysokości łącznej kwoty potrzeb oświatowych. Przy niezmienionej ogólnej puli środków część JST może otrzymać wyższe finansowanie, natomiast udział innych JST w tej puli może ulec względnemu obniżeniu. Według Wnioskodawców maksymalny roczny wzrost wydatków na wychowanie przedszkolne związany z wykonaniem ustawy może wynieść około 200-300 mln zł w szczytowym okresie przejściowym. Kwotę tę należy traktować jako szacunek łącznego wzrostu wydatków na wychowanie przedszkolne w sektorze finansów publicznych. Jednocześnie wzrost ten ma być częściowo równoważony przez uniknięcie kosztów likwidacji oddziałów, w tym odpraw i reorganizacji sieci placówek.

Analiza materiału przedstawionego w uzasadnieniu i DSR nie daje podstaw do odrzucenia szacunku ani metodyki obliczeń Wnioskodawców. Mimo to należy zauważyć, że przedstawione przez Wnioskodawców obliczenia cechuje niski stopień dokładności. Zaprezentowany sposób oszacowania skutków finansowych ma charakter wyłącznie ramowy. Wnioskodawcy kolejno uwzględniają prognozowany spadek liczby dzieci wynikający z niżu demograficznego, aktualną liczbę oddziałów wychowania przedszkolnego, przepis przejściowy, zgodnie z którym limit nie wymusza podziału istniejących oddziałów, oszacowanie liczby oddziałów, które będą utrzymywane dzięki projektowanej regulacji, założenie dotyczące liczby etatów nauczycielskich przypadających na jeden oddział oraz koszt wynagrodzeń wraz ze

składkami pracodawcy. Wnioskodawcy wyraźnie zaznaczają, że przedstawiony szacunek ma charakter „wstępny” i „ramowy”, a jego wysokość będzie zależała od przyszłych decyzji organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, parametrów algorytmu oraz corocznych decyzji budżetowych. Niemniej jednak szacunek skutków finansowych w wysokości 200-300 mln zł rocznie powinien być traktowany jako określenie rzędu wielkości potencjalnego maksymalnego oddziaływania projektu w szczytowym okresie przejściowym, a nie jako precyzyjna prognoza wydatków w każdym roku obowiązywania ustawy. Takie zastrzeżenie nie podważa jego przydatności dla oceny projektu. Za racjonalne należy również uznać założenie, że skutki będą malejące. Wynika ono głównie z trendów demograficznych wskazanych przez Wnioskodawców.

Kierunek przyjęty przez Wnioskodawców należy ocenić pozytywnie. Proponowana zmiana organizacyjna nie została przedstawiona w oderwaniu od zasad finansowania. Przeciwnie, zmiana zasad podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych ma wejść w życie przed ustawowym limitem, a algorytm ma uwzględniać wyższy koszt prowadzenia oddziałów o mniejszej liczbie dzieci. Samo ustanowienie kryterium podziału nie przesądza jednak o pełnej kompensacji kosztów ponoszonych przez wszystkie jednostki. Ocena adekwatności finansowania będzie możliwa dopiero po określeniu parametrów i wag w rozporządzeniu wykonawczym, wysokości łącznej kwoty potrzeb oświatowych w poszczególnych latach oraz rzeczywistej liczby oddziałów objętych nowym limitem.

Wyniki konsultacji społecznych dotyczące oceny skutków finansowych odnosiły się do pierwotnej wersji projektu z 19 lutego 2026 r., a więc do dokumentu sprzed uzupełnienia uzasadnienia i DSR. Miały one w przeważającej mierze charakter krytyczny. Respondenci zakwestionowali przede wszystkim kompletność i spójność tej oceny, wskazując na brak wiarygodnego sposobu finansowania zwiększonych kosztów oraz ryzyko przeniesienia części obciążeń na jednostki samorządu terytorialnego⁶⁵. Podnoszono także, że założenie finansowania zmian wyłącznie poprzez redystrybucję środków w ramach niezminionej łącznej kwoty potrzeb oświatowych może prowadzić do ograniczenia finansowania innych jednostek lub obszarów oraz nie uwzględnia wzrostu kosztu przypadającego na jedno dziecko w mniejszych oddziałach⁶⁶. Wskazano również, że zwiększenie finansowania oddziałów o mniejszej liczbie dzieci, bez odpowiedniego zmniejszenia finansowania pozostałych podmiotów, skutkowałoby wzrostem łącznych wydatków na potrzeby oświatowe⁶⁷. W uzupełnionym uzasadnieniu część tych zastrzeżeń została uwzględniona poprzez przedstawienie ramowego szacunku skutków finansowych, jednak nadal rzeczywisty rozkład obciążeń pomiędzy budżet państwa a budżety jednostek samorządu terytorialnego będzie zależał od wysokości łącznej kwoty potrzeb oświatowych oraz parametrów algorytmu określonych w akcie wykonawczym.

⁶⁵ ID ankiet: 124061, 124727 i 124789.

⁶⁶ ID ankiet: 124061, 124789, 124898 i 130412.

⁶⁷ ID ankiety: 129669.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wejście w życie art. 1 projektu (nowelizacja art. 101 Prawa oświatowego) będzie skutkowało powstaniem obowiązku tworzenia oddziałów przedszkola liczących maksymalnie 18 dzieci. Oznacza to po stronie jednostek samorządu terytorialnego jako organu prowadzącego obowiązki polegające na takim ukształtowaniu organizacji publicznych przedszkoli (m.in. w zakresie dostępności kadry), aby zapewnić realizację wskazanego wymogu. Zgodnie z projektem wejście w życie przepisu ma nastąpić 1 września 2028 r.

Artykuł 2 projektu (nowelizacja art. 26 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) ma skutkować takim ukształtowaniem zasad podziału kwoty potrzeb oświatowych, aby stanowić zachętę do podjęcia przez samorządy wcześniejszych działań na rzecz zmniejszania liczebności dzieci w oddziałach przedszkolnych. Ma ono skutkować odpowiednim zwiększeniem kwot potrzeb oświatowych przekazywanych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego w przypadku oddziałów o mniejszej liczbie dzieci.

W zakresie skutków społecznych projekt nie niesie dodatkowych obciążeń administracyjnych. Tworzenie nowych oddziałów przedszkolnych będzie wymagało natomiast prowadzenia dodatkowej dokumentacji oraz rekrutowania i zarządzania większą liczbą nauczycieli przedszkolnych.

Projektowana regulacja będzie powodować ograniczone obciążenia administracyjne, dotyczące głównie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz jednostek samorządu terytorialnego. Po stronie administracji rządowej konieczne będzie przygotowanie i wydanie zmian w aktach wykonawczych dotyczących organizacji pracy przedszkoli oraz sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych, w tym dostosowanie algorytmu finansowania do liczby dzieci w oddziale. Natomiast po stronie jednostek samorządu terytorialnego obciążenia będą związane głównie z dostosowaniem organizacji nowo tworzonych oddziałów przedszkolnych oraz planowania finansowego do limitu 18 dzieci i nowych zasad finansowania. Zróżnicowane terminy wejścia w życie regulacji mają umożliwić stopniowe przeprowadzenie tych działań.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym wejścia w życie projektu będzie (od dnia 1 września 2028 r.) określenie na gruncie Prawa oświatowego maksymalnej liczby dzieci w oddziale przedszkola w liczbie 18 (*de lege lata* liczba dzieci w oddziale przedszkola wynosi „nie więcej niż 25” i jest określana aktem wykonawczym). Dokonanie nowelizacji we wskazanym zakresie będzie skutkowało koniecznością

wydania nowego rozporządzenia w zakresie dostosowania maksymalnej liczby dzieci w oddziale przedszkola do wymogów ustawowych.

Skutkiem prawnym wejścia w życie projektu będzie również rozszerzenie katalogu wytycznych do wydania rozporządzenia określającego sposób podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego o obowiązek uwzględnienia przy podziale środków okoliczności tworzenia oddziałów przedszkolnych „o mniejszej liczbie dzieci”. W tym zakresie projektowany przepis ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. Oznacza to, w przypadku wejścia procedowanej ustawy w życie, obowiązek uwzględnienia wskazanej wytycznej w algorytmie podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych na rok 2027. Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień uregulowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowane zmniejszenie liczebności grup przedszkolnych wpłynie pozytywnie na jakość opieki sprawowanej w placówkach przedszkolnych z oddziałami obecnie przekraczającymi wprowadzany limit. Umożliwi także większą indywidualizację pracy, lepsze relacje z nauczycielem oraz w efekcie ułatwi rozwój kompetencji społecznych, emocjonalnych i poznawczych dzieci do nich uczęszczających.

Ocena wpływu regulacji na stabilizację sieci przedszkoli pozostaje niejednoznaczna. Wnioskodawcy wskazują, że modyfikacja zasad finansowania oraz wprowadzenie limitu liczebności grup mogą ograniczyć skalę zmian organizacyjnych dokonywanych przez samorządy, mimo prognozowanego dalszego spadku liczby dzieci. Trudno jednak ocenić, czy projektowane mechanizmy finansowania będą wystarczające do osiągnięcia deklarowanego celu, jakim jest ograniczenie likwidacji oddziałów przedszkolnych.

Ewentualne negatywne skutki społeczne projektu będą krótkoterminowe i nierównomiernie rozłożone – obejmą trudności organizacyjne (braki kadrowe i infrastrukturalne), możliwe przejściowe niedobory miejsc oraz ryzyko wzrostu kosztów lub ograniczenia oferty placówek.

3. Skutki gospodarcze: Ograniczenie liczebności oddziałów przedszkolnych do maksymalnie 18 dzieci stanowi reformę o charakterze jakościowym, której koszty i korzyści rozkładają się w czasie. W krótkim horyzoncie może nieść ze sobą ryzyko organizacyjne związane z potrzebami w zakresie infrastruktury lokalowej. Ponadto, podział grup na mniejsze jednostki zwiększy koszty stałe funkcjonowania placówek, tj. wydatki na energię, ogrzewanie, administrację oraz utrzymanie sal, a zatem może stanowić istotne wyzwanie w warunkach niedofinansowania oświaty. W średnim horyzoncie czasowym ustabilizuje rynek pracy nauczycieli chroniąc go przed negatywnymi skutkami niżu demograficznego i zapobiegając masowym zwolnieniom. Jednocześnie może doprowadzić do zachwiania stabilności ekonomicznej funkcjonowania przedszkoli niepublicznych wskutek odpływu dzieci do placówek publicznych. W długim horyzoncie czasowym przyczyni się do wzrostu jakości kapitału ludzkiego w Polsce. Poprawa warunków rozwojowych najmłodszych dzieci oraz skuteczniejsze wyrównywanie szans społecznych generują wysoką społeczną stopę zwrotu. Z analiz noblisty Jamesa Heckmana wynika, że inwestycje

we wczesną edukację przynoszą najwyższą społeczną i ekonomiczną stopę zwrotu spośród wszystkich etapów kształcenia w cyklu życia człowieka .

4. Skutki finansowe: Projekt może spowodować wzrost wydatków sektora finansów publicznych na wychowanie przedszkolne, jednak skutki te należy ocenić jako umiarkowane, skoncentrowane w okresie przejściowym i malejące w kolejnych latach. W 2027 r. projekt powinien powodować przede wszystkim skutki redystrybucyjne w ramach łącznej kwoty potrzeb oświatowych, bez konieczności zwiększania wydatków budżetu państwa. Natomiast w latach 2028-2031 maksymalny roczny wzrost wydatków został oszacowany przez Wnioskodawców na około 200-300 mln zł. Kwota ta obrazuje łączny szacunkowy skutek projektowanej regulacji dla sektora finansów publicznych. W zależności od decyzji co do wymiaru łącznej kwoty potrzeb oświatowych kwota przedstawiona przez Wnioskodawców może stanowić dodatkowy wydatek budżetu państwa albo zostać sfinansowana poprzez redystrybucję środków w ramach łącznej kwoty potrzeb oświatowych.

W odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego skutki będą zróżnicowane. Największe obciążenia mogą dotyczyć jednostek o utrzymującym się wysokim popycie na miejsca przedszkolne. W większości pozostałych jednostek niż demograficzny powinien ograniczyć znaczenie ustawowego limitu.

5. Rozwiązania zagraniczne: Rozwiązania przyjęte w państwach członkowskich UE pokazują, że nie istnieje jeden powszechnie przyjęty model regulacji liczebności grup przedszkolnych. Część państw (Czechy, Hiszpania) wprowadza liczbowe limity w aktach prawnych, Finlandia opiera limit na ustawowym wskaźniku dziecko-wychowawca, a Szwecja pozostawia tę kwestię w formie zaleceń.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

Ilona Szczepańska-Kulik, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

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

dr Izabela Bień, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Jacek Lipiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/