

**OPINIA NR 117/2021**  
**PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA**  
**Z DNIA 30 listopada 2021 r.**

**dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez niepubliczne przedszkola, niepubliczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, prowadzone na terenie Gminy Miejskiej Kraków przez osoby fizyczne lub osoby prawne, dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych – druk nr 2324.**

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 roku w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074, z 2020 r. poz. 919), postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez niepubliczne przedszkola, niepubliczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, prowadzone na terenie Gminy Miejskiej Kraków przez osoby fizyczne lub osoby prawne, dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych – **druk nr 2324.**

**UZASADNIENIE**

Wysokość dotacji na pełnosprawne dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego w niepublicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych oraz w niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego jest ustalana na podstawie tzw. podstawowej kwoty dotacji. Podstawowa kwota dotacji jest to kwota wydatków bieżących jaką samorząd ponosi w danym roku budżetowym na pełnosprawnego ucznia w prowadzonych przez siebie placówkach danego typu. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1930) przewiduje, że przedszkola publiczne otrzymują na dziecko kwotę równą tej, którą Gmina Miejska Kraków przeznacza w przeliczeniu na 1 dziecko w przedszkolach samorządowych, natomiast w związku z tym, że placówki niepubliczne prowadzą swoją działalność statutową odpłatnie pobierając od rodziców czesne oraz inne opłaty, ustawodawca w tej samej ustawie określił, że niepubliczne przedszkola i oddziały przedszkolne otrzymują 75% podstawowej kwoty dotacji odpowiednio dla przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, a niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli.

W ustawie *o finansowaniu zadań oświatowych* przewidziano fakultatywnie możliwość wyrażenia zgody na udzielenie dotacji w wysokości wyższej niż to wynika z ustawy. Zgoda ta jest wyrażana w formie uchwały organu stanowiącego, która musi określać okres, na który zostaje wyrażona. Miasto od wielu lat dotuje niepubliczne placówki wychowania przedszkolnego w wysokości wyższej niż ta, do której obliguje ustawa. Obecnie obowiązuje uchwała nr VI/96/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 stycznia 2019 r., która podnosi ustawowe wskaźniki procentowe do poziomu 85% podstawowej kwoty dotacji w przypadku

niepublicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych (wzrost o 10%), a w przypadku innych form wychowania przedszkolnego do 65% podstawowej kwoty dotacji (wzrost aż o 25 %). Uchwała wskazuje, że okres na który Rada Miasta Krakowa wyraziła zgodę na zwiększenie tych wskaźników upływa 31 sierpnia 2022 r., a więc po tym okresie wysokość dotacji będzie ustalana na poziomie jaki przewiduje ustawa o finansowaniu zadań oświatowych. Opiniowany projekt uchwały przedłuża obowiązywanie ww. uregulowań do dnia 31 grudnia 2024 r.

Niepubliczne przedszkola pobierając opłaty takie chociażby jak czesne, które na terenie Miasta Krakowa wynosi od 500 do nawet 2 000 zł czy inne opłaty (wpisowe, coroczne opłaty za utrzymanie miejsca, czy opłaty za zajęcia fakultatywne) obecnie otrzymują na swoją bieżącą działalność dotację z budżetu Miasta na dziecko w wysokości 85% kosztów gminy, a więc w wysokości zbliżonej do wydatków, jakie Miasto ponosi w przeliczeniu na dziecko w przedszkolach samorządowych, gdzie rzecz jasna czesne nie może być pobierane. W chwili obecnej przedszkole niepubliczne otrzymuje na 1 dziecko miesięcznie dotację w wysokości 937,75 zł tymczasem wydatki bieżące ponoszone w samorządowych przedszkolach w przeliczeniu na 1 dziecko to ok. 1 100 zł. Zatem jedynie po doliczeniu najniższej kwoty czesnego jakie ponoszą rodzice (500 zł), przedszkole niepubliczne dysponuje miesięcznie na 1 dziecko kwotą o ponad 300 zł większą niż w przeliczeniu na 1 dziecko wydaje przedszkole samorządowe. Jeśli wskaźniki procentowe zostałyby na poziomie przewidzianym w ustawie przedszkola niepubliczne otrzymywałyby dotację w wysokości 827,43 zł, a więc utrzymując wysokość czesnego na obecnym poziomie, gdzie najniższa jego kwota to ok. 500 zł, miesięczna kwota na dziecko i tak znacząco, bo o ok. 200 zł przekroczy koszty Miasta w przeliczeniu na 1 dziecko w prowadzonych przez siebie placówkach.

Jednocześnie poza aspektami finansowymi wskazać należy, że niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne i inne formy wychowania przedszkolnego nie mają szeregu obowiązków jakie na przedszkola publiczne nakładają przepisy *Prawa oświatowego*, takich jak:

- prowadzenie rekrutacji w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- prowadzenie zgodnie z przepisami prawa dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej prowadzonej przez przedszkole,
- organizacji przedszkola w zakresie limitów liczby dzieci w oddziałach (tu wskazać należy, że w toku kontroli Wydział Edukacji stwierdza przypadki przekroczenia liczby 25 dzieci w oddziale),
- obowiązki dotyczące zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w przedszkolach.

Co więcej w przedszkolach i szkołach niepublicznych mają zastosowanie jedynie niektóre, bezpośrednio wskazane przepisy *Karty Nauczyciela*. Przede wszystkim nauczyciele są tam zatrudniani na podstawie umowy o pracę, a w określonych przypadkach, kiedy wymiar czasu pracy nie przekracza 4 godzin tygodniowo również na podstawie umów cywilnoprawnych. Należy zaznaczyć, że przedmiotowych placówek nie ograniczają przepisy m.in. określające wynagrodzenia, czy dotyczące pensum 22-25 godzin tygodniowo.

Biorąc pod uwagę powyższe podniesienie kwoty dotacji do 85% kosztów jakie Miasto ponosi na dziecko uczęszczające do samorządowego przedszkola *de facto* należałoby odczytać jako uprzywilejowanie tej formy prowadzenia wychowania przedszkolnego.

Należy przy tym zaznaczyć, że tylko przedszkola publiczne (zarówno samorządowe

jak i niesamorządowe) realizują nałożony na gminę obowiązek zapewnienia wszystkim chętnym dzieciom miejsca w przedszkolu realizującym bezpłatnie nauczanie w czasie nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Liczba miejsc w przedszkolach niepublicznych nie może być brana pod uwagę przy wypełnianiu obowiązku zapewnienia każdemu dziecku w wieku od 3 do 6 lat możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego, jaki na Gminę nakłada art. 31 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo Oświatowe* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1082).

Co więcej zwiększenie kwot dotacji dotyczy również dzieci, które nie są mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków, a z różnych przyczyn uczęszczają do niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego na terenie Miasta Krakowa. W związku z tym, że zagwarantowanie takim dzieciom miejsc w przedszkolach jest zadaniem gmin, których mieszkańcami są te dzieci, koszty udzielenia dotacji ponosi właśnie ta gmina, której dziecko jest mieszkańcem. Jednakże, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, jeżeli do przedszkola niesamorządowego uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem Miasta Krakowa to gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń (np. gmina Wieliczka) zwraca koszty dotacji, ale tylko do wysokości określonej ww. ustawą, tzn. w przypadku niesamorządowych przedszkoli publicznych do wysokości 100% kwoty dotacji, a w przypadku niepublicznych przedszkoli do wysokości 75% kwoty dotacji. Oznacza to, że fakultatywnie zwiększając dotację powyżej wskaźników ustawowych, Miasto dopłaca do wychowania przedszkolnego dzieci z innych gmin, a więc do zadania innej jednostki samorządu terytorialnego. W Krakowie w bieżącym roku szkolnym do niepublicznych przedszkoli oddziałów przedszkolnych oraz innych form wychowania przedszkolnego uczęszcza ponad 600 dzieci z innych gmin, co oznacza, że Miasto w skali roku dopłaca ok. 800 000 zł w związku z zadaniem, które powinny realizować inne jednostki samorządu terytorialnego.

Przedstawiony projekt wbrew regulacji zawartej w §30 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa nie zawiera w uzasadnieniu przewidywanych skutków finansowych dla budżetu Miasta. Tymczasem koszt tego rozwiązania w 2021 r. to ok. 12 500 000 zł, a w przyszłym roku szacuje się, że po wprowadzeniu tych zmian przekroczyłaby 13 000 000 zł. Przyjęcie zatem proponowanej uchwały obciąży budżet Miasta Krakowa w perspektywie sięgającej 31 grudnia 2024 r., a więc na okres na jaki projektodawcy przewidzieli zwiększenie dotacji dodatkowymi wydatkami w wysokości ponad 30 000 000 zł. Dla porównania przy ul. Jabłonkowskiej trwa budowa nowego obiektu dla Samorządowego Przedszkola nr 38 dla 150 dzieci. Całkowity koszt budowy wyniesie ok. 11 500 000 zł. Oznacza to, że w ramach kosztów jakie miałyby zostać poniesione na zwiększenie dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego w zakresie proponowanej uchwały mogłoby powstać 3 takie przedszkola dla nawet 450 dzieci.

Ponadto należy zaznaczyć, że zarówno zwiększanie minimalnego wynagrodzenia za pracę w tym podniesienie tej kwoty o 210 zł od 1 stycznia 2022 r., jak i podwyżki dla nauczycieli każdorazowo wpływają na zwiększenie kwot dotacji.

Warto przy tym dodać, że przedszkola (zarówno samorządowe, jak i niesamorządowe) w znaczącym stopniu są finansowane z dochodów własnych Gminy Miejskiej Kraków, wydatki z dochodów własnych stanowią 85% ogółu wydatków na ten cel. Zaledwie 15% wydatków ogółem stanowią środki z budżetu państwa, tj. subwencja oświatowa na dzieci sześciolatnie objęte wychowaniem przedszkolnym oraz dotacja celowa na pozostałe dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym. Co więcej Statut Miasta Krakowa w §30 ust. 8 nakłada

na projektodawcę uchwały obowiązek uzyskania opinii komisji właściwej w sprawach budżetu w przypadkach, gdy projekt prowadzi do zwiększenia wydatków. W związku z tym, że projekt uchwały budżetowej na 2022 r. został już przedłożony organowi stanowiącemu Gminy oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej, taka opinia jest konieczna do procedowania opiniowanego projektu.

Projekt uchwały jako projekt aktu prawa miejscowego podlega również obowiązkowi konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz.1057 z późn. zm.), na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy. Konsultacje te są przeprowadzane w trybie przewidzianym uchwałą nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. *w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji*. Obowiązek ten nie został dopełniony.

W odniesieniu do rodzaju placówek wskazanych w przedmiotowym projekcie uchwały w tej chwili poza Krakowem w żadnym innym mieście metropolitalnym nie obowiązują uchwały w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji w wysokości wyższej niż gwarantowane na poziomie wskaźników zawartych w ustawie *o finansowaniu zadań oświatowych*. Jedynie w Warszawie te wskaźniki są wyższe, ale dotyczą one wyłącznie niepublicznych przedszkoli integracyjnych lub przedszkoli kontraktowych, czyli takich, które zobowiązują się umową do prowadzenia działalności na zasadach przedszkola publicznego, a więc na zasadach odpłatności jakie dotyczą przedszkoli publicznych.

Podsumowując należy podkreślić, że Gmina Miejska Kraków przez wiele lat w okresie przewidywalności funkcjonowania, a także względnej stabilności finansowej gwarantowała niepublicznym przedszkolom, oddziałom przedszkolnym w niepublicznych szkołach podstawowych oraz niepublicznym innym formom wychowania przedszkolnego środki z budżetu Miasta w wysokości większej niż ta, która wynikała z ustawy. Jednakże w odniesieniu do trwającego kryzysu gospodarczego oraz niedostatku środków finansowych, należy ze szczególną rozwagą i w sposób jeszcze bardziej oszczędny i celowy podejmować decyzje o wydatkowaniu środków publicznych, w szczególności na zadania, które nie są zadaniami obligatoryjnymi.

Mając na uwadze powyższe, opiniuję negatywnie projekt uchwały według druku nr 2324.