

OPINIA NR 118/2021
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 30 listopada 2021 r.

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez publiczne przedszkola, szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz inne publiczne formy wychowania przedszkolnego, prowadzone na terenie Gminy Miejskiej Kraków przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Miejska Kraków, dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych – druk nr 2327.

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 wniesiony przez Klub Radnych „Kraków dla Mieszkańców” w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez publiczne przedszkola, szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz inne publiczne formy wychowania przedszkolnego, prowadzone na terenie Gminy Miejskiej Kraków przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Miejska Kraków, dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych – **druk nr 2327.**

UZASADNIENIE

Wysokość dotacji na pełnosprawne dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych oraz w publicznych 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 na 1 dziecko w przedszkolach samorządowych, a publiczne inne formy wychowania przedszkolnego otrzymują 50% tej kwoty. Z kolei oddziały przedszkolne w publicznych szkołach podstawowych otrzymują kwotę równą kwocie, jaką w przeliczeniu otrzymują samorządowe szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddziały przedszkolne.

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 publiczne placówki wychowania przedszkolnego w wysokości wyższej niż ta, do której obliguje ustawa. Obecnie obowiązuje uchwała nr XXX/773/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez publiczne przedszkola, szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz inne formy wychowania przedszkolnego, prowadzone na terenie

Gminy Miejskiej Kraków przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Miejska Kraków, dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, która podnosi ustawowe wskaźniki procentowe do poziomu 120% podstawowej kwoty dotacji w przypadku publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych (wzrost o 20%), a w przypadku innych form wychowania przedszkolnego do 60% podstawowej kwoty dotacji (wzrost o 10%). 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 sierpnia 2026 r.

Miesięczny koszt Gminy Miejskiej Kraków w przeliczeniu na 1 dziecko w przedszkolu samorządowym wynosi obecnie ok. 1 100 zł, w związku z tym, że aktualnie publiczne przedszkola otrzymują dotację w wysokości 120% podstawowej kwoty dotacji, miesięczna stawka dotacji dla publicznych przedszkoli niesamorządowych wynosi 1 323,89 zł. Oznacza to więc, że na dziecko uczęszczające do tego samego rodzaju przedszkola, gdzie placówka wypełniają te same zadania na podstawie tych samych przepisów prawa Miasto dobrowolnie dopłaca ponad 200 zł. A wskazać należy również, że w przedszkolach i szkołach publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż Gmina 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 określające m.in. wynagrodzenia, czy dotyczące pensum 22-25 godzin tygodniowo.

Zwiększanie dotacji, które de facto faworyzuje przedszkola niesamorządowe może mieć również negatywne skutki w zakresie zatrudnienia nauczycieli w przedszkolach samorządowych. Z pewnością nauczyciele, których coraz większy deficyt widzimy na rynku zatrudnienia będą wybierać przedszkola, które dysponują większymi środkami na wydatki bieżące, a więc również na ich wynagrodzenia. Podkreślić należy również, że większe środki dla prywatnych placówek wychowania przedszkolnego, w sposób oczywisty oznaczają mniejsze środki dla przedszkoli prowadzonych przez Gminę. Wydaje się, że Miasto powinno iść w kierunku równego zwiększania środków dla publicznych przedszkoli, na czym skorzystają wszystkie dzieci, a w perspektywie również przedszkola niesamorządowe.

Co więcej zwiększenie kwot dotacji dotyczy również dzieci, które nie są mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków, a z różnych przyczyn uczęszczają do publicznych niesamorządowych 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 Krakowa to gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń (np. gmina Wieliczka) zwraca koszty dotacji, ale tylko do wysokości określonej ww. ustawą, tzn. w przypadku przedszkoli publicznych do wysokości 100% 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 publicznych przedszkoli oddziałów przedszkolnych oraz innych form wychowania przedszkolnego uczęszcza ok. 350

dzieci z innych gmin, co oznacza, że Miasto w skali roku dopłaca ponad 900 000 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. 21 800 000 zł, a w przyszłym roku szacuje się, że po wprowadzeniu tych zmian przekroczyłaby 23 000 000 zł. Przyjęcie zatem proponowanej uchwały obciąży przyszły i kolejne budżety Miasta Krakowa w perspektywie sięgającej 31 sierpnia 2026 r., a więc na okres na jaki projektodawcy przewidzieli zwiększenie dotacji dodatkowymi wydatkami w wysokości ok. 100 000 000 zł. A wszystko to w okresie niepewności i braku stabilności finansowej związanej z sytuacją pandemiczną i zmianami systemu podatkowego państwa.

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. Skutkiem proponowanej uchwały już w przyszłym roku będzie zwiększenie wydatków Miasta, o co najmniej 7 500 000 zł, kwota ta pozwoliłaby chociażby na wybudowanie średniej wielkości przedszkola dla co najmniej 50 dzieci.

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 aktualnie 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 publicznych przedszkoli integracyjnych. Należy też zaznaczyć, że jednostki samorządu

terytorialnego używają tego typu działań jako narzędzi, które mają kreować politykę oświatową w zakresie konkretnych typów placówek, na które w danym samorządzie jest zapotrzebowanie, lub które prowadzą działalność w sposób przez społeczeństwo pożądanym, np. jednostki, z niewielką liczbą oddziałów i dzieci, czy jednostki integracyjne lub z oddziałami integracyjnymi. Tymczasem proponowany projekt uchwały zrównuje wszystkie placówki zarówno te, do których uczęszcza kilkaset dzieci jak i te, gdzie liczba dzieci nie przekracza 30 czy przedszkola, do których uczęszczają wyłącznie dzieci pełnosprawne z przedszkolami integracyjnymi.

Podsumowując należy podkreślić, że Gmina Miejska Kraków przez wiele lat w okresie przewidywalności funkcjonowania, a także względnej stabilności finansowej gwarantowała publicznym przedszkolom, oddziałom przedszkolnym w publicznych szkołach podstawowych oraz publicznym 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 rozważą 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 2327.