

OPINIA NR 125/2021
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 14 grudnia 2021 r.

dotycząca autopoprawki nr 1 złożonej do 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 autopoprawkę nr 1 złożoną przez Grupę Radnych do 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.

UZASADNIENIE

Zgłoszona autopoprawka do projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie dotacji w wysokości wyższej niż wyrażona w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1930) nie jest poprawką do projektu przedstawionego na sesji z 1 grudnia 2021 r., a stanowi w rzeczywistości nowy projekt uchwały, który reguluje wysokość dotacji dla innych podmiotów niż te wskazane w projekcie uchwały wg druku 2324. Ponadto tytuł oraz podstawa prawna przytoczona w projekcie uchwały nie dotyczy podmiotów wskazanych w autopoprawce.

Wskazać należy również, że w toku prac rady jest już projekt Pana Łukasza Gibały, Radnego Miasta Krakowa - druk 2327, który reguluje przedmiot wskazany w autopoprawce i który również został skierowany do prac w trybie dwóch czytań. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej do jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego zatem z tego punktu widzenia przedmiot autopoprawki powinien być uregulowany w odrębnym akcie prawnym.

W pierwszej kolejności należy podkreślić brak wskazania, że zachodzi **szczególnie uzasadniony przypadek**, który uzasadniałby wyrażenie przedmiotowej zgody na otrzymywanie dotacji dla publicznych przedszkoli i publicznych oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, których dotyczy przedmiotowa poprawka. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych różnicuje delegację do wyrażania zgody na udzielenie dotacji w stosunku do dziecka w niepublicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w niepublicznej szkole podstawowej oraz do innej formy wychowania przedszkolnego (zarówno publicznej, jak i niepublicznej), która jest udzielana organowi stanowiącemu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, w stosunku do upoważnienia do

wyrażenia takiej zgody do dotacji na dziecko uczęszczające do publicznego przedszkola i oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej, które jest udzielane na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy. Różnicowanie to dotyczy zatem podmiotów, które otrzymują dotację równą podstawowej kwocie dotacji i podmiotów, które otrzymują mniejszy procent podstawowej kwoty dotacji. Różnica ta sprowadza się do stwierdzenia, że dla podmiotów, które zgodnie z ustawą dostają kwotę niższą od PKD (niepubliczne przedszkola, niepubliczne oddziały przedszkolne oraz publiczne i niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego) wystarczy zgoda rady gminy, natomiast w stosunku do podmiotów, które otrzymują kwotę równą PKD, aby możliwe było wyrażenie zgody na udzielenie dotacji w wysokości wyższej musi zachodzić szczególnie uzasadniony przypadek. W sytuacji, gdy taki przypadek nie zachodzi organ stanowiący nie może wyrazić zgody na udzielenie dotacji w wyższej wysokości, gdyż taka zgoda przekraczałaby delegację ustawową, co oznaczałoby jej nieważność.

Ocena, czy w danej sytuacji zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, będący warunkiem upoważniającym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wyrażenia zgody na udzielenie dotacji w wyższej wysokości, mieści się w zakresie kompetencji organu, który takiej zgody udziela, jednak nie może mieć ona charakteru dowolnego i arbitralnego. W treści uchwały lub w jego uzasadnieniu powinny zostać szczegółowo wskazane przesłanki, które przemawiają za tym, że zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek oraz winno zostać przekonująco umotywowane na czym polega „szczególnie uzasadnienie” danego przypadku i dlaczego w okolicznościach danej sprawy organ skorzystał z przyznanych mu ustawowo kompetencji.

Określenie „szczególnie uzasadnione przypadki” stanowi klauzulę generalną, której znaczenia nie da się z góry zdefiniować, lecz każdorazowo należy je odnosić do konkretnych okoliczności faktycznych, w których dochodzi do podjęcia uchwały w przedmiocie udzielenia wyższej dotacji. Uzasadnieniem przyznania wyższej dotacji może być np. zlokalizowanie szkoły na obszarze miasta, w którym występuje zwiększone zagrożenie niedostosowaniem społecznym i w związku z tym istnieje potrzeba zatrudnienia większej liczby specjalistów, aby móc skutecznie realizować szkolny program profilaktyki oraz zapewnić uczniom odpowiednie zajęcia terapeutyczne. Zarówno w orzecznictwie sądów, jak i piśmiennictwie wskazuje się, że „szczególnie uzasadniony przypadek” musi być na tyle wyrazisty i odbiegający od sytuacji zwyczajnych, że uzasadnia przyznanie świadczenia z uwagi na okazalność i nadzwyczajność występującego zdarzenia, które jest na tyle dotkliwe w skutkach, że dane podmioty nie są w stanie sobie z nim poradzić.

Z całą pewnością szczególnie uzasadnionym przypadkiem nie jest ogólne stwierdzenie, zawarte w uzasadnieniu autopoprawki występowania zjawiska inflacji, a więc rosnących cen towarów i usług, czy rosnące wynagrodzenie minimalne. Zjawiska te nie odnoszą się konkretnie do publicznych przedszkoli i publicznych oddziałów przedszkolnych, a są zjawiskiem powszechnym. Co więcej zjawisko inflacji i bez zwiększenia wskaźników procentowych będzie miało wpływ na wysokość dotacji, gdyż konstrukcja ustalania jej wysokości zależy od realnie ponoszonych kosztów w związku z prowadzeniem przez Gminę Miejską Kraków przedszkoli samorządowych.

Wolał zatem ustawodawca było, aby bez wystąpienia przesłanki szczególnie uzasadnionego przypadku nie różnicować podmiotów samorządowych i niesamorządowych, a do tego sprowadza się przedmiotowa poprawka.

Podnieść należy również kwestię istotnych nieścisłości i błędów redakcyjnych zawartych w autopoprawce, które mogą mieć wpływ na kwestię legalności aktu. Przede wszystkim w § 8 wskazano, że publiczne inne formy wychowania przedszkolnego otrzymują na każdego ucznia niepełnosprawnego dotację w wysokości 60% podstawowej kwoty dotacji,

podczas gdy uczniowie niepełnosprawni z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego otrzymują dotację w wysokości określonej w części oświatowej subwencji ogólnej, a nie na podstawie podstawowej kwoty dotacji. Kwoty dotacji na dzieci niepełnosprawne, które posiadają orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego są o wiele wyższe niż kwoty na dzieci pełnosprawne. Przykładowo miesięczna stawka dotacji dla każdej formy wychowania przedszkolnego na 6-letnie dziecko ze spektrum autyzmu, w tym z zespołem Aspergera wynosi 5 039,27 zł, podczas gdy dotacja na pełnosprawne dziecko publicznej innej formy wychowania przedszkolnego wynosi 661,95 zł. Co więcej w § 5 występuje nieścisłość w postaci braku wskazania roku w odniesieniu do początku okresu, na który zostaje wyrażona zgoda.

Co więcej wniesiona autopoprawka nie uzupełnia także braków wskazanych w opinii do projektu uchwały dotyczących uzasadnienia zawierającego przewidywane skutki finansowe dla budżetu Miasta (wymóg §30 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa), a także nie odnosi się również do konieczności przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Odnosząc się do strony merytorycznej regulacji należałoby powtórzyć w całości opinię nr 118/2021 z dnia 30 listopada 2021 r. wyrażoną w sprawie projektu Pana Łukasza Gibały, Radnego Miasta Krakowa – druk 2327.

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 *o finansowaniu zadań oświatowych* 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*. Opiniowana autopoprawka przedłuża obowiązywanie ww. uregulowań do dnia 31 grudnia 2024 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 wypełnia 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. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że nie ograniczają przedmiotowych placówek m.in. przepisy określające 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 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.

Jak już wskazano wyżej przedstawiona autopoprawka wbrew regulacji zawartej w §30 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa nie zawiera w uzasadnieniu przewidywanych skutków finansowych dla budżetu Miasta Krakowa. Tymczasem koszt tego rozwiązania w 2021 r. to ok. 21 800 000 zł, a w przyszłym roku szacuje się, że po wprowadzeniu tych zmian, ponad 23 000 000 zł. Przyjęcie zatem proponowanej uchwały obciąży przyszły i kolejne budżety Miasta Krakowa w perspektywie sięgającej 31 grudnia 2024 r., a więc na okres na jaki projektodawcy przewidzieli zwiększenie dotacji dodatkowymi wydatkami w wysokości ok. 55 000 000 zł. A wszystko to w okresie niepewności i braku stabilności finansowej związanej z sytuacją pandemiczną i zmianami systemu podatkowego państwa.

Odnosząc się do motywacji zawartych w uzasadnieniu do autopoprawki wskazać należy, że zarówno podnoszenie wynagrodzenia minimalnego, jak i inflacja, czyli rosnące ceny paliw, energii, innych produktów i usług automatycznie powodują wzrost dotacji, która

jak już wspomniano wyżej jest ściśle uzależniona od kosztów jakie Miasto ponosi na własne przedszkola, których przecież inflacja nie omija. Przedmiotowe wskaźniki procentowe odnoszą się do kwoty, która zależy od realnych wydatków i która jest co najmniej dwukrotnie w trakcie roku aktualizowana, a każda z tych aktualizacji dotyczy kwoty rocznej, a więc całego roku.

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.

W odniesieniu do rodzaju placówek wskazanych w przedmiotowym projekcie uchwały aktualnie poza Krakowem w żadnym innym mieście metropolitarnym 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 pożądaną, 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 autopoprawkę nr 1 wniesioną do projektu uchwały według druku 2324.