

OPINIA NR 129/2021
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 14 grudnia 2021 r.

dotycząca poprawki Pani Małgorzaty Jantos, Radnej Miasta Krakowa 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 poprawkę Pani Małgorzaty Jantos, Radnej Miasta Krakowa złożoną 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

Poprawka do druku nr 2324 Pani Radnej Małgorzaty Jantos, która jak wskazuje Wnosząca została przygotowana w związku z wniesieniem poprawek oraz autopoprawek oraz w związku z koniecznością uzupełnienia uchwały, w całości zastępuje pierwotną treść projektu. W związku z powyższym koniecznym jest kompleksowe odniesienie się do przedmiotu uchwały nie pomijając zagadnień, które już ujęto w opinii do projektu oraz w opiniach do poszczególnych poprawek.

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* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1930) 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 okazjonalność 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.

Wolą zatem ustawodawcy było, aby bez wystąpienia przesłanki szczególnie uzasadnionego przypadku nie różnicować podmiotów samorządowych i niesamorządowych, a do tego sprowadza się przedmiotowa poprawka w zakresie publicznych przedszkoli i publicznych oddziałów przedszkolnych.

Co więcej wniesiona poprawka 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 do konieczności przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Odnosząc się do kwestii merytorycznych w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że wskaźniki procentowe wskazane w § od 2-7 projektu wniesionego przedmiotową poprawką odnoszą się do pojęcia podstawowej kwoty dotacji, która jest odrębna dla przedszkoli i odrębna dla szkół podstawowych. Podstawowa kwota dotacji (PKD) to wydatki bieżące na 1 ucznia, które ponosi Gmina w prowadzonych przez siebie placówkach wychowania przedszkolnego (samorządowych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych). Oznacza to, że podstawą do wyliczenia dotacji dla przedszkoli prywatnych są koszty samorządu na własne przedszkola i tak zgodnie z ustawą z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych*:

- przedszkola publiczne otrzymują dotacje w wysokości równej kosztom gminy na własne przedszkola (100% PKD),
- przedszkola niepubliczne otrzymują dotacje w wysokości 75% kosztów ponoszonych przez gminę na własne przedszkola (75% PKD),
- oddziały przedszkolne w publicznych szkołach podstawowych otrzymują dotację w wysokości równej kosztom gminy na własne oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych (100% PKD),
- oddziały przedszkolne w niepublicznych szkołach podstawowych otrzymują dotację w wysokości 75% kosztów gminy na własne oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych (75% PKD),
- inne formy wychowania przedszkolnego publiczne otrzymują dotację w wysokości 50 % kosztów gminy na własne przedszkola (50% PKD),
- inne formy wychowania przedszkolnego niepubliczne otrzymują dotację w wysokości 40 % kosztów gminy na własne przedszkola (40% PKD).

Powyższe ma znaczenie w kontekście równego traktowania tego samego rodzaju placówek. Publiczne niesamorządowe przedszkola i oddziały przedszkolne otrzymują zgodnie z ustawą na dziecko tyle, ile gmina wydaje na dzieci we własnych przedszkolach, a niepubliczne odpowiednio mniej w związku z tym, że co do zasady pobierają różnego rodzaju opłaty takie jak chesne, wpisowe, czy za utrzymanie miejsca, czego nie wolno robić publicznym.

Ma to również znaczenie w kontekście uzasadnień składanych do projektu oraz poszczególnych poprawek, gdzie jako główny powód podawano rosnące ceny usług i towarów oraz stale podnoszone wynagrodzenia dla pracowników tych podmiotów. Jak wykazano wyżej podstawowa kwota dotacji to nic innego jak koszty ponoszone przez gminę w przedszkolach samorządowych, które oczywiście również rosną, gdyż inflacja ich nie omija. Rosnące koszty w gminnych przedszkolach zawsze powodują wzrost dotacji dla przedszkoli prywatnych, dlatego też z roku na rok dotacja rośnie.

Podkreślić należy również, że większe środki dla prywatnych placówek wychowania przedszkolnego, w sposób oczywisty oznaczają mniejsze środki dla przedszkoli prowadzonych przez gminę. Zwiększanie dotacji, które de facto faworyzuje przedszkola prywatne jednocześnie oznacza konieczność cięcia wydatków w przedszkolach samorządowych. 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.

Zwiększenie kwot dotacji dotyczy również dzieci, które nie są mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków, a z różnych przyczyn uczęszczają do publicznych i niepublicznych 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% PKD, a w przypadku niepublicznych do wysokości 75% PKD. Oznacza to, że fakultatywnie zwiększając dotację powyżej wskaźników ustawowych, Miasto dopłaca do wychowania przedszkolnego dzieci z innych gmin, a więc do zadania innych jednostek samorządu terytorialnego. W Krakowie w bieżącym roku szkolnym do publicznych i niepublicznych przedszkoli oddziałów przedszkolnych oraz innych form wychowania przedszkolnego uczęszcza ok. 950 dzieci z innych gmin, co oznacza, że Miasto w skali roku dopłaca ok. 1 700 000 zł.

Przedstawiona poprawka nie uzupełnia wbrew regulacji zawartej w §30 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa braków w zakresie przewidywanych skutków finansowych dla budżetu Miasta Krakowa. Tymczasem koszt tego rozwiązania w 2021 r. to ponad 34 000 000 zł, a w przyszłym roku szacuje się, że po wprowadzeniu tych zmian, ponad 35 000 000 zł. Przyjęcie zatem proponowanej uchwały obciąży przyszły i kolejne budżety Miasta Krakowa w perspektywie sięgającej 31 sierpnia 2025 r., a więc na okres na jaki projektodawcy przewidzieli zwiększenie dotacji dodatkowymi wydatkami w wysokości ok. 105 000 000 zł. A wszystko to w okresie niepewności i braku stabilności finansowej związanej z sytuacją pandemiczną i zmianami systemu podatkowego państwa.

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.

Odnosząc się do kwestii okresu na jaki zostaje wyrażona zgoda, należy stwierdzić, że zgłoszona poprawka wskazuje okres 3 lat, na który zgodnie z projektem uchwały ma zostać wyrażona zgoda na otrzymywanie dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie z dnia 27 października 2017 r. *o finansowaniu zadań oświatowych*, a więc do dnia 31 sierpnia 2025 r. Wskazać tutaj należy, że w obecnej sytuacji niestabilności prawa i nieznanych skutków przebudowy systemu finansowania samorządów w Polsce, nie wydaje się być celowym tak długi okres udzielania zgody na wydatki niebędące wydatkami obligatoryjnymi. Zwłaszcza w kontekście możliwości uznania przez beneficjentów dotacji oraz organy nadzoru i kontroli sądowej wyższych kwot dotacji jako praw nabytych, co stanowiłoby problem w przypadku konieczności zmniejszania wydatków w związku z możliwą trudną sytuacją finansową Miasta. Warto podkreślić, że przedmiotowa zgoda jest udzielana dobrowolnie w drodze uchwały organu stanowiącego, którego obecna kadencja upływa w 2023 r., wskazanym byłoby zatem pozostawienie decyzji w tak odległej perspektywie czasowej kolejnemu składowi rady.

Podkreślenia wymaga również fakt, że wskaźniki procentowe podnoszone w projekcie

uchwały odnoszą się do konstrukcji podstawowej kwoty dotacji, która jest kwotą roczną, stąd uzasadnionym byłoby, aby regulacja, która dotyczy właśnie podstawowej kwoty dotacji dotyczyła pełnego roku, na który dotacja jest przekazywana. Ustawa co prawda nie ogranicza swobody organu, w zakresie okresu na jaki organ stanowiący może wyrazić zgodę, co oznacza, że okres ten może być zarówno krótszy, jak i dłuższy niż jeden rok budżetowy. Jednakże dotacja ma charakter roczny, a jej wypłata w 12 częściach stanowi jedynie sposób jej spełniania, a zatem wskazanym z punktu widzenia spójności charakteru świadczenia byłoby, aby okres udzielania dotacji w wyższej wysokości kończył się wraz z końcem roku, na jaki dana dotacja zostaje udzielona.

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 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 Krakowa 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.

W związku z powyższym opiniuję negatywnie poprawkę wniesioną przez Panią Małgorzatę Jantos, Radną Miasta Krakowa do projektu uchwały według druku 2324.