

OPINIA NR
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez publiczne i niepubliczne przedszkola, publiczne i niepubliczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz inne publiczne i niepubliczne 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 685.

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 Grupę Radnych w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez publiczne i niepubliczne przedszkola, publiczne i niepubliczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz inne publiczne i niepubliczne 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 685.**

UZASADNIENIE

Projekt przekracza zakres ustawowego upoważnienia do wydania przez organ stanowiący uchwały w zakresie zwiększenia dotacji dla przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 439) Rada może podjąć uchwałę zwiększającą dotację dla publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Szczególnie uzasadniony przypadek, jako pojęcie prawne, oznacza sytuację lub zdarzenie, które występuje całkowicie wyjątkowo, incydentalnie, jest zbiegiem zdarzeń, niemożliwych do przewidzenia lub przeciwdziałania. Taką sytuacją może być występowanie na danym terenie potrzeb wynikających z demografii, ale też klęsk żywiołowych, stanu epidemii i innych tego typu zdarzeń.

Projekt nie zawiera określenia takiego przypadku ani w treści uchwały, ani w jej uzasadnieniu. Z pewnością nie można wskazać, że takim przypadkiem jest fakt, iż Miasto podnosiło od 2015 r. wysokość dotacji w związku z ówczesnymi potrzebami mieszkańców Krakowa. Właśnie po to ustawodawca w art. 39 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wprowadził konieczność wskazania okresu na jaki podnoszone są dotacje, żeby podkreślić, że są to działania wyjątkowe, które nie powinny być stosowane permanentnie, a wyłącznie w sytuacji konkretnej potrzeby.

Nie jest takim szczególnie uzasadnionym przypadkiem również okoliczność, że w Krakowie przedszkola publiczne w dużym stopniu partycypują w realizacji zadania publicznego w zakresie obowiązku zapewnienia każdemu dziecku możliwości realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego 6 latków i prawa do korzystania

z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od 3-5 lat. Immanentną cechą tego rodzaju przedszkoli i podstawą ich działania jest właśnie wypełnianie tego zadania. Przedszkola publiczne z istoty swojego działania są ukierunkowane na realizację zadań publicznych, w przeciwnym razie nie mogłyby zostać zarejestrowane. Przepisy prawa zezwalają na ich założenie wyłącznie w przypadku, gdy będzie to sprzyjać poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniać sieć publicznych przedszkoli na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Jest faktem, że około 1/4 przedszkolaków z Krakowa uczęszcza do przedszkoli publicznych prowadzonych przez podmioty prywatne, ale jest to sytuacja zwyczajna i nie oznacza występowania szczególnie uzasadnionego przypadku.

W kontekście artykułowanych zagrożeń w zakresie braku zapewnienia przedszkolakom miejsca w publicznych przedszkolach należy zaznaczyć, że ustawa o *finansowaniu zadań oświatowych* nie upoważnia organu stanowiącego Gminy do działania *a priori*. Rada jest upoważniona do działania wyłącznie, gdy dany przypadek zachodzi. Obecnie w przedszkolach publicznych zarówno samorządowych, jak i niesamorządowych jest ponad 2 tysiące wolnych miejsc na kolejny rok szkolny, a prognozy demograficzne wskazują, że w najbliższych latach liczba dzieci będzie maleć. Organ wykonawczy na bieżąco analizuje sytuację związaną z realizacją zadania dotyczącego zapewnienia miejsc i będzie podejmował stosowne działania w oparciu o aktualne dane. Gmina ma możliwość nie tylko zwiększania dotacji, ale także rozpisywania konkursów, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o *finansowaniu zadań oświatowych* dla przedszkoli niepublicznych, w których również występuje spora liczba wolnych miejsc na kolejny rok szkolny.

Artykułowane w uzasadnieniu do projektu obawy dotyczące masowej likwidacji publicznych przedszkoli lub ich przekształcenia w przedszkola niepubliczne nie wydają się być uzasadnione. Przepis art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 737 z późn. zm.) ściśle reguluje kwestie likwidacji przedszkoli publicznych, zgodnie z którymi przedszkole publiczne może być zlikwidowane z końcem roku szkolnego po poinformowaniu rodziców, Kuratora Oświaty i organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Aby zatem zlikwidować przedszkole z końcem roku szkolnego 2024/2025 organy prowadzące miały obowiązek zawiadomienia ww. podmiotów do końca lutego 2025 r. Na moment złożenia projektu sytuacja dotycząca likwidacji oraz zakładania publicznych przedszkoli nie różni się w stosunku do lat ubiegłych. Wydział Edukacji i Projektów Edukacyjnych UMK otrzymał jedno zgłoszenie likwidacji publicznego przedszkola w związku z niskim naborem i dużą liczbą przedszkoli w okolicy. Ponadto należy zaznaczyć, że przepisy prawa nie zezwalają na przekształcanie przedszkoli publicznych w niepubliczne. Aby możliwa była zmiana rodzaju działalności konieczne jest zlikwidowanie przedszkola publicznego i wniosek o założenie nowego przedszkola niepublicznego.

W zakresie przedszkoli niepublicznych warto zwrócić uwagę na fakt, iż przedszkola te pobierają opłaty, a zapewniane przez nie miejsca nie gwarantują wypełnienia zadania jakie spoczywa na Gminie w zakresie wychowania przedszkolnego. Przedszkola te działają w wielu przypadkach na zasadach czysto komercyjnych. Wysokość opłat (czesne, wpisowe i inne) w przedszkolach niepublicznych w Krakowie sięga nawet kilku tysięcy złotych, zatem nie ma w obecnej sytuacji żadnego uzasadnienia, żeby dodatkowo zwiększać dotację ponad procent gwarantowany w ustawie.

Wskazać również należy na kolejny aspekt przedkładanego projektu uchwały, która w takim kształcie będzie prowadzić do dyskryminacji części uczniów z niepełnosprawnością, na których dotacja będzie wypłacana w niższej wysokości niż na uczniów pełnosprawnych. Konstrukcja przepisów, na podstawie których przedszkola publiczne otrzymują dotację na dzieci z niepełnosprawnością została określona w art. 16-21 ustawy o *finansowaniu zadań oświatowych*, zgodnie z którymi dotacja na podstawie mechanizmu podstawowej kwoty dotacji, o którym mówi projekt uchwały, może być naliczana również na dziecko niepełnosprawne w sytuacji, gdy przewidziana kwota potrzeb oświatowych na takie dziecko jest niższa od podstawowej kwoty dotacji. Podnoszenie podstawowej kwoty dotacji tylko dla dzieci pełnosprawnych w sposób oczywisty będzie dyskryminowało dzieci z niepełnosprawnością w sytuacji, gdy kwota przewidziana na ich potrzeby oświatowe będzie niższa niż 120 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli. W szczególności przy obecnej wysokości PKD dotacja na dzieci niewidome, słabowidzące, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, a także w niektórych przypadkach dzieci, z autyzmem, w tym Zespołem Aspergera może okazać się niższa niż na dzieci pełnosprawne, co będzie oznaczało dyskryminację tych dzieci.

W odniesieniu do kategorii beneficjentów zawartych w przedmiotowym projekcie uchwały aktualnie poza Krakowem w żadnym innym mieście metropolitarnym nie obowiązują uchwały zwiększające w taki sposób i w takim stopniu ustawowe wskaźniki dotacji dla wszystkich rodzajów przedszkoli publicznych niesamorządowych. Tego rodzaju uchwały są podejmowane np. w Warszawie, czy Wrocławiu, ale wyższe wskaźniki dotyczą określonych typów przedszkoli, takich jak przedszkola integracyjne, specjalne, lub niepubliczne wyłonione w konkursie ofert, który organizuje się w przypadku braku zapewnienia dzieciom miejsc w przedszkolach publicznych. W stosunku do dzieci pełnosprawnych w przedszkolach ogólnodostępnych można zwrócić uwagę na przykład Warszawy, gdzie podniesiono podstawową kwotę dotacji dla pełnosprawnych dzieci w oddziałach ogólnodostępnych jedynie do 103 % PKD, ale wskazaniem (szczególnie uzasadnionym przypadkiem) do tego była całkowita rezygnacja z opłat za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu powyżej godzin gwarantowanych jako bezpłatne. Należy zatem 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 specjalne. Tymczasem proponowany projekt uchwały zrównuje wszystkie placówki zarówno te, do których uczęszcza kilkaset dzieci jak i te, gdzie liczba dzieci nie przekracza 25, czy przedszkola, do których uczęszczają wyłącznie dzieci pełnosprawne z przedszkolami integracyjnymi.

Ostateczna podstawowa kwota dotacji dla przedszkoli na 2025 r., a więc kwota równa wydatkom bieżącym na przedszkola samorządowe w przeliczeniu na jedno dziecko (tzn. 100%) przeliczona zgodnie z ustawą o *finansowaniu zadań oświatowych* według stanu na 31 marca 2025 r. wynosi obecnie 26 987,15 zł. Kwota ta jest wyższa niż np. w Poznaniu (23 923,81 zł), Wrocławiu (23 968,08), Łodzi (23 076,00 zł), czy Gdańsku (26 053,55 zł), a jedynie w Warszawie (27 150,32 zł) kwota ta jest minimalnie niższa. Oznacza to, że Miasto Kraków pod tym kątem nie odstaje, a jest wręcz w czołówce miast pod względem wysokości wydatków

bieżących na dzieci. Nie ma zatem potrzeby, żeby dodatkowo, fakultatywnie podnosić dotację dla przedszkoli prywatnych.

W kolejnych latach, w związku z kryzysem demograficznym, przesądzone jest przyspieszenie wzrostu wysokości dotacji dla przedszkoli prowadzonych przez podmioty prywatne. Podstawowa kwota dotacji, od której uzależniona jest wysokość dotacji dla prywatnych przedszkoli, to pomniejszona o katalog ustawowych wyłączeń kwota wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie Miasta na przedszkola gminne podzielone przez liczbę uczniów w tych przedszkolach. Podwyższanie dotacji w publicznych przedszkolach niesamorządowych ponad 100% podstawowej kwoty dotacji, a więc powyżej kwoty równej wydatkom bieżącym w przeliczeniu na dziecko w przedszkolu samorządowym, oznacza gorsze traktowanie przedszkoli miejskich. Z kolei w przedszkolach niepublicznych pomimo, że przedszkola dostają dotację w wysokości 85% podstawowej kwoty dotacji, czesne oraz inne opłaty bardzo często stanowią dwukrotność stawki miesięcznej, a nawet kwoty wyższe. Mniejsza liczba uczniów to mniejsza liczba, przez którą dzielone będą wydatki, które jednocześnie nie będą maleć wprost proporcjonalnie do liczby uczniów. Mniejsza liczba dzieci w przedszkolach samorządowych nie przekłada się automatycznie na zmniejszenie kosztów ich utrzymania, a z pewnością przełoży się na wysokość podstawowej kwoty dotacji. Wydatki w przedszkolach samorządowych są ponoszone na oddział. Jeżeli liczba dzieci w oddziale maleje, to wydatki oddziału nie maleją, gdyż dalej do opieki nad oddziałem zatrudnionych jest dwóch nauczycieli. Salę, w której przebywa oddział bez względu na liczbę dzieci, należy ogrzać i oświetlić.

Nadmieniam ponadto, że przedstawiony projekt wbrew regulacji zawartej w § 30 ust. 2 *Statutu Miasta Krakowa* nie zawiera w uzasadnieniu przewidywanych skutków finansowych dla budżetu Miasta Krakowa, a skutki te powinny być przedstawione Radzie Miasta Krakowa, aby możliwe było podjęcie odpowiedzialnej decyzji. Na podstawie aktualnych danych o wysokości podstawowej kwoty dotacji i liczbie dzieci w przedszkolach prywatnych tylko jeden rok obowiązywania uchwały będzie kosztował budżet Miasta 70 mln złotych. W perspektywie trzech lat, a więc okresu na jaki miałyby zostać zwiększona wysokość przedmiotowej dotacji, koszty Miasta będą oscylować w granicach od 210 do 250 mln zł. Aktualny budżet Miasta Krakowa został zaplanowany w oparciu o uchwałę, która wygasa 31 sierpnia tego roku, a zatem konieczne jest wskazanie źródła pokrycia zwiększenia wydatków za okres od września do grudnia 2025 r. o kwotę co najmniej 24 mln złotych. W przypadku, gdy występują zwiększone wydatki nad dochodami, należy wykazać realną kwotę deficytu ze źródłami jego pokrycia zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o *finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.).

Organy gminy są zobowiązane do dokonywania wydatków w sposób uwzględniający zasadę celowości, oszczędności i efektywności wydatków publicznych wynikającej z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, która wyznacza określone standardy (reguły) wydatkowania środków publicznych. Zasadę celowości, oszczędności i efektywności dokonywania wydatków publicznych ustawodawca podkreśla w ustawie o *finansach publicznych* trzykrotnie: w art. 44 ust. 3 (ogólna zasada), w art. 162 pkt 3 (określającym zasady wykonywania budżetu Państwa) oraz w art. 254 pkt 3 (określającym zasady wykonywania budżetu jednostek samorządu terytorialnego), stąd też należy sądzić, że uznaje tę zasadę za priorytetową. Prognozy demograficzne na najbliższe lata wskazują na pogłębiającą się zapaść demograficzną co poza tym, że powoduje zwiększenie wydatków na dziecko w przedszkolach

gminnych i podążającym za tym proporcjonalnym wzrostem dotacji dla przedszkoli nie samorządowych, będzie wiązało się z dużą liczbą wolnych miejsc w przedszkolach prowadzonych przez Miasto. W takich warunkach obowiązkiem organów gminy jest w pierwszej kolejności podejmowanie działań, które zapewnią ciągłość działania własnych przedszkoli. Z pewnością nie do pogodzenia będzie utrzymywanie miejskich przedszkoli z rosnącą liczbą wolnych miejsc i zachęcanie prywatnych podmiotów do otwierania publicznych i niepublicznych przedszkoli, a taką zachętą będzie podnoszenie dotacji ponad limity wynikające z ustawy.

Projekt uchwały nie został ponadto poddany konsultacjom. Na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1491 z późn. zm.) jako projekt aktu prawa miejscowego podlega obowiązkowi konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 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.*

Mając na uwadze powyższe opiniuję negatywnie projekt uchwały według druku nr 685.

Prezydent Miasta Krakowa

Aleksander Miszański

Potwierdzam zgodność wydruku z dokumentem wydanym w postaci elektronicznej:

Identyfikator dokumentu	2675655.6645384.7820545
Nazwa dokumentu	685 EK opinia do projektu uchwały.pdf
Tytuł dokumentu	685 EK opinia do projektu uchwały
Data dokumentu	16.05.2025 15:06:57
Skrót dokumentu	84A682ED80A671EAAE28A69B2C48BA417B AB27AE
Wersja dokumentu	1.1
Data podpisu	16.05.2025
Sygnatariusz	Aleksander Jan Miszański
Stanowisko	Prezydent Miasta Krakowa
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego
Akceptacja	Kłaman Maria, 14.05.2025 12:27:47, wersja 1.0 (Zastępca Prezydenta, Prezydent Miasta Krakowa (PMK), IV Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa (IV-ZP)) Urząd Miasta Krakowa
Akceptacja	Dudek Tomasz, 14.05.2025 10:56:47, wersja 1.0 (Kierownik Referatu, Wydział Organizacji i Nadzoru (OR), Referat ds. Interpelacji (OR-03)) Urząd Miasta Krakowa
	EZD 3.126.31.31.
Data wydruku:	16.05.2025 15:08:18
Autor wydruku:	Chronowska-Panek Renata