

OPINIA NR 45/2024
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 19 listopada 2024 r.

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 publiczne i 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 412.

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 Prawo i Sprawiedliwość w sprawie wyrażenia zgody na otrzymywanie przez publiczne i niepubliczne przedszkola, publiczne i niepubliczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz publiczne i 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 412.**

UZASADNIENIE

Negatywna opinia Prezydenta Miasta Krakowa jest podyktowana brakiem wskazania szczególnie uzasadnionego przypadku, po zajęciu którego zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 754 z późn. zm.) rada może podjąć uchwałę zwiększającą podstawową kwotę dotacji ponad kwotę równą wydatkom bieżącym na dziecko w przedszkolu samorządowym oraz faktem, iż przyjęcie projektu w takim kształcie będzie prowadziło do dyskryminacji części dzieci z niepełnosprawnością, na które będzie przekazywana dotacja w wysokości mniejszej niż na dzieci pełnosprawne. Ponadto projektodawca pomimo takiego obowiązku nie wskazuje skutków finansowych dla Miasta oraz faktu, że w trakcie planowania budżetu Miasta Krakowa na 2025 r. nie przewidziano środków na sfinansowanie kosztów podjętej uchwały, a także że projekt w aktualnej sytuacji demograficznej może prowadzić do problemów z utrzymaniem przedszkoli miejskich.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że projekt uchwały jest niezgodny z podstawą prawną do jej podjęcia, określoną w art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, to jest w odniesieniu do zwiększenia podstawowej kwoty dotacji na pełnosprawnego ucznia w oddziale ogólnodostępnym publicznego przedszkola i oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej. Ustawodawca zezwolił w art. 39 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych na zwiększenie dotacji w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, ale w sposób jednoznaczny rozróżnił tę delegację na poszczególne dotacje, dla jednych rodzajów dotacji ustanowił warunek podjęcia uchwały, a dla innych tego warunku nie ustanowił. Właściwą podstawą prawną do zwiększenia podstawowej kwoty dotacji dla publicznych przedszkoli

i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych ponad kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na dziecko w przedszkolu miejskim stanowi art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym, aby możliwe było podjęcie stosownej uchwały powinien zachodzić szczególnie uzasadniony przypadek. Co ciekawe na dzieci z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego, czy na dzieci pełnosprawne w oddziałach integracyjnych taki przypadek nie musi wystąpić i Rada może podjąć stosowną uchwałę. Jednak przedmiotowy projekt uchwały dotyczy uczniów pełnosprawnych uczęszczających do oddziałów ogólnodostępnych w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, a więc Rada Miasta nie ma upoważnienia do podjęcia w tym zakresie uchwały o ile nie wykaże, że szczególnie uzasadniony przypadek ma miejsce. Projekt nie zawiera określenia takiego przypadku ani w treści uchwały, ani w jej uzasadnieniu. Zatem w mojej opinii brak wskazania, że zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek oznacza, że projekt przekracza uprawnienie Rady Miasta Krakowa do podjęcia uchwały w proponowanym kształcie, co w efekcie będzie powodowało jej nieważność.

Wskazać również należy na kolejny aspekt 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 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym: *Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne przedszkola niebędące przedszkolami specjalnymi otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.* Powyższe oznacza, że dotacja na ucznia z niepełnosprawnością również może być obliczana w oparciu o mechanizm podstawowej kwoty dotacji w przypadku, gdy ta kwota jest wyższa od tej, która jest przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy. Podnoszenie podstawowej kwoty dotacji tylko dla dzieci pełnosprawnych w sposób oczywisty będzie dyskryminowało dzieci z niepełnosprawnością w sytuacji, gdy kwota przewidziana na nie w subwencji będzie niższa niż 120 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli. W szczególności dotacja na dzieci niewidome, słabowidzące, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim może okazać się niższa niż na dzieci pełnosprawne.

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 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 30, czy przedszkola do których uczęszczają wyłącznie dzieci pełnosprawne z przedszkolami integracyjnymi.

Ostateczna podstawowa kwota dotacji dla przedszkoli na 2024 r., a więc kwota równa wydatkom bieżącym na przedszkola samorządowe w przeliczeniu na jedno dziecko (tzw. 100%) przeliczona zgodnie z ustawą o finansowaniu zadań oświatowych według stanu na 30 września 2024 r. wynosi obecnie 24 430 zł. Kwota ta jest wyższa niż np. w Poznaniu (24 172,10 zł), Wrocławiu (23 488,92) czy Łodzi (21 555,48 zł), a jedynie w Warszawie (27 615,35 zł) oraz Gdańsku (27 851,49 zł) kwoty te są wyższe. 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.

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1530), 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 niesamorządowych będzie wiązało się z dużą liczbą wolnych miejsc w przedszkolach prowadzonych przez Miasto. W takich warunkach obowiązkiem organów gminy jest w pierwszej kolejności podejmowanie takich 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.

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 kwota wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie Miasta na przedszkola gminne podzielone przez liczbę uczniów w tych przedszkolach. Podwyższenie 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.

Projektodawca pomimo obowiązku wynikającego ze Statutu Miasta Krakowa nie uwzględnia skutków finansowych przyjęcia projektu dla następnego i kolejnych budżetów Miasta. Tylko do końca października bieżącego roku koszty zwiększenia dotacji dla publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych wyniosły ponad 33,2 mln zł, a do końca bieżącego roku w związku ze wzrostem podstawowej kwoty dotacji koszty te wzrosną do niemal 42 mln zł. W przypadku niepublicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego do października 2024 r. koszty zwiększenia dotacji wyniosły 20,1 mln zł, a do końca roku kwota ta przekroczy 25 mln zł. 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. Warto zaznaczyć, że część z tych środków zostanie przekazana na dzieci niebędące mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków, gdyż środki przekazane powyżej granic określonych ustawowo nie podlegają refundacji przez gminy, których mieszkańcami są te dzieci. Przedstawiony projekt wbrew regulacji zawartej w §30 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa nie zawiera w uzasadnieniu przewidywanych skutków finansowych dla budżetu Miasta, a skutki te powinny być przedstawione Radzie Miasta Krakowa, aby możliwe było podjęcie odpowiedzialnej decyzji.

Zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.) organ wykonawczy ma obowiązek przedłożenia projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu i Regionalnej Izbie Obrachunkowej celem zaopiniowania do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Opiniowany projekt uchwały dotyczy wydatków z budżetu Miasta, w którym nie zostały zaplanowane środki na zwiększenie dotacji po 31 sierpnia 2025 r. Czteromiesięczny okres zwiększenia dotacji będzie kosztował budżet Miasta około 25-30 mln złotych. Niezbędne zatem jest wskazanie źródeł finansowania tego wydatku, czego projektodawcy w swoim projekcie nie uwzględnili.

Zaprezentowany Państwu Radnym podczas obrad IX sesji Rady Miasta Krakowa w dniu 11 września 2024 r. *Raport ekspertów Związku Miast Polskich na temat perspektyw rozwojowych Krakowa z uwzględnieniem sytuacji finansowej Miasta* w sposób dobitny ukazywał bardzo wysoki koszt dotowania placówek przedszkolnych prowadzonych przez inne niż Miasto podmioty w porównaniu do pozostałych miast Związku. W aktualnej sytuacji nie sposób ignorować takich opracowań i warto byłoby rozważyć kierowanie takiego projektu w sposób bardziej celowy i zróżnicowany z uwzględnieniem rodzajów placówek i wysokości dofinansowania.

Podsumowując należy podkreślić, że Gmina Miejska Kraków przez wiele lat w okresie stabilnej sytuacji demograficznej 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 demograficznego oraz ograniczonych 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.

W związku z powyższym opiniuję negatywnie projekt uchwały według druku nr 412.