

JANINA KOTLIŃSKA

ŚRODKI PUBLICZNE DLA NIEPUBLICZNYCH PRZEDSZKOLI

Streszczenie: Przedszkola w Polsce mogą być prowadzone zarówno przez gminy, jak i inne podmioty, w tym spoza sektora finansów publicznych. W związku z tym jednak, że zadania z zakresu edukacji przedszkolnej należą do obowiązkowych zadań własnych gmin, a te nie zawsze są w stanie optymalnie wywiązać się z ich realizacji, tj. zapewnić odpowiednią liczbę miejsc dla dzieci w przedszkolach samorządowych, przekazują one środki z budżetu podmiotom prywatnym, które miejsca takie tworzą. Celem opracowania jest przedstawienie głównych problemów i kontrowersji związanych z dotowaniem przez gminy w Polsce niepublicznych przedszkoli.

Słowa kluczowe: niepubliczne przedszkola, dotacja, wydatki bieżące w przedszkolu niepublicznym

1. WSTĘP

Zadania z zakresu oświaty są zadaniami publicznymi, realizowanymi – w zależności od rodzajów tych placówek – przez podmioty państwowe lub samorządowe (gminy, powiaty, samorządowe województwa). Bez wątplenia najszerszy zakres zadań oświatowych spoczywa na gminach.

Gminy są organami prowadzącymi placówki oświatowych, funkcjonujących przede wszystkim na dwóch pierwszych szczeblach systemu oświaty, tj. prowadzących edukację przedszkolną i podstawową na poziomie szkół podstawowych i gimnazjów. Gminy miejskie, a w szczególności duże miasta są ponadto organami prowadzącymi dla szkół ponadgimnazjalnych.

Na terenie gmin z reguły funkcjonują samorządowe przedszkola, w liczbie od jednego do kilkuset, w zależności od wielkości gminy. Nie zawsze jednak, zważywszy na potrzebę, ale i chęć powrotu rodziców do pracy, a także możliwości finansowe i lokalowe JST, ilość miejsc dla dzieci w przedszkolach publicznych

jest wystarczająca. Niszę tę skutecznie zagospodarowują ze swoją ofertą przedszkola niepubliczne.

Celem opracowania jest przedstawienie głównych problemów związanych z dotowaniem przez gminy w Polsce niepublicznych przedszkoli. W szczególności autorka przedstawia w nim m.in.: miejsce przedszkoli niepublicznych w systemie oświaty, wysokość dotacji z budżetu gminy dla niepublicznych przedszkoli i zakres regulacji zawartych w uchwałach gmin z tego zakresu, kontrowersje wokół podstawy wyliczania dotacji i wysokości dotacji na dziecko uczęszczające do przedszkola niepublicznego poza miejscem zamieszkania.

2. PROWADZENIE PRZEDSZKOLI ZADANIEM WŁASNYM GMIN. PRZEDSZKOLA NIEPUBLICZNE W SYSTEMIE OŚWIATY

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zadania własne gminy od początku funkcjonowania reaktywowanego samorządu terytorialnego w Polsce obejmują m.in. sprawy z zakresu edukacji publicznej¹.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje jedynie zakresy spraw, których mogą dotyczyć zadania realizowane przez gminy. Szczegóły w tym zakresie precyzują inne regulacje ustawowe. Tak też jest w odniesieniu do zadań, o których mowa, a odpowiednim aktem w tym zakresie jest ustawa o systemie oświaty.

Z przepisów ustawy o systemie oświaty wynika, że zadania edukacyjne – w zależności od wieku dziecka i poziomu jego sprawności, tak fizycznej, jak i umysłowej, realizowane są przez różnego rodzaju placówki wchodzące w skład systemu oświaty. Placówkami tymi w gminach są: przedszkola², w tym z oddziałami integracyjnymi i przedszkola specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja (z oddziałami integracyjnymi, specjalne). W gminach miejskich, a także tych, będących miastami na prawach powiatu, placówkami tymi są ponadto: zasadnicze szkoły zawodowe, licea (ogólnokształcące, profilowane, uzupełniające), technika, w tym uzupełniające, szkoły policealne i pomaturalne.

Zadania z zakresu edukacji publicznej realizowane przez gminy nie zawsze miały jednakowy charakter. Jeśli chodzi o przedszkola, czyli placówki opiekuńczo-wychowawcze dla dzieci od 3 lat do rozpoczęcia obowiązku szkolnego, to w 1990 roku ich zakładanie, prowadzenie i utrzymanie było fakultatywnym zadaniem własnym gminy, a od 1992 roku stało się jej zadaniem własnym obligatoryjnym³.

¹ W pierwotnym brzmieniu ustawy o samorządzie terytorialnym: „oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych” – Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95; Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. – Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.

² W miejscowościach, w których brakuje przedszkoli ich funkcje wypełniają utworzone w szkołach podstawowych oddziały przedszkolne lub inne formy wychowania przedszkolnego, tj. punkty przedszkolne lub zespoły przedszkolne.

³ Art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. Nr 95, poz. 425.

W celu realizacji zadań edukacyjnych na najniższym poziomie gminy prowadzą samorządowe przedszkola w formie jednostek budżetowych⁴. Zarówno możliwości finansowe, lokalowe, jak i organizacyjne gmin powodują, że w większości gmin miejskich, a zwłaszcza w dużych miastach brakuje dla dzieci miejsc w publicznych przedszkolach lub oferta tych przedszkoli nie zadowala rodziców potencjalnych przedszkolaków. Doskonale w tych realiach odnajdują się przedszkola niepubliczne.

Przedszkola niepubliczne (podobnie, jak niepubliczne szkoły podstawowe, gimnazja, licea, czy szkoły wyższe) na dobre już wpisały się w strukturę polskiego systemu oświaty. Podstawą ich tworzenia są zapisy rozdziału 8 ustawy o systemie oświaty z 1991 roku. W rozdziale tym czytamy, że niepubliczną placówkę oświatową (czyli m.in. przedszkole) może założyć zarówno osoba prawna, jak i osoba fizyczna, po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez kuratora oświaty właściwego dla siedziby przedszkola. Placówka taka działa w oparciu o statut nadany przez osobę prowadzącą, a przysługują jej uprawnienia placówki publicznej.

Przedszkola niepubliczne już w 1992 roku przejęły część zadań realizowanych przez gminy, a z roku na rok uczęszcza do nich coraz większy odsetek dzieci (tabela 1).

Tabela 1. Dzieci uczęszczające do niepublicznych przedszkoli w Polsce w wybranych latach (średnia w %)

Wyszczególnienie	1992	1998	2003	2007	2008	2009
Ogółem	3,11	4,90	6,91	8,04	8,84	10,55
miasta powyżej 100 tys. mieszk.	4,45	5,89	9,25	15,78	14,06	14,81
miasta 20–100 tys. mieszk.	4,87	8,25	11,87	16,47	16,63	18,20
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	4,82	7,61	10,25	9,29	9,82	10,97
gminy podmiejskie	6,10	8,16	12,34	18,00	19,33	21,25
gminy wiejskie przemysłowe	2,22	1,82	2,30	3,71	3,99	6,21
gminy wiejskie po PGR-owskie	4,28	4,64	5,72	6,16	6,92	9,13
gminy wiejskie pozostałe	1,70	3,85	5,42	5,21	6,20	7,79
Zróżnicowanie regionalne						
centralny	3,17	3,29	5,70	8,14	8,62	10,36
południowy	1,92	4,04	5,32	5,84	6,38	7,52
wschodni	2,20	5,89	8,20	7,92	9,10	9,84
północno-zachodni	3,68	3,73	4,68	6,43	6,86	9,00
południowo-zachodni	2,94	3,55	4,96	6,21	7,64	8,63
północny	4,78	8,86	12,58	13,92	14,89	18,42

Źródło: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł, Raport diagnostyczny przygotowany w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym”*, finansowany ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, s. 15.

⁴ Do 2009 roku włącznie tą formą mogły być jeszcze zakłady budżetowe – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 2014 ze zm., art. 14.

Największy odsetek dzieci do niepublicznych przedszkoli uczęszcza przy tym w średnich miastach (od 20 do 100 tys. mieszkańców), w gminach podmiejskich, w północnym regionie Polski. Tendencja ta ma charakter stały, co wynika z danych dotyczących zarówno 1992, jak i 2009 roku. W 2009 roku do omawianych placówek uczęszczało w całej Polsce średnio blisko 11% wszystkich przedszkolaków. Przeszło 21% przedszkolaków uczęszczało do nich w gminach podmiejskich (sypialniach dużych miast), a powyżej 18% w północnym regionie Polski.

Inne niż publiczne przedszkola dla wielu rodziców stanowią jedyne placówki, do których mogą oni zaprowadzić dziecko w wieku przedszkolnym. Wynika to zarówno z dużej liczby dzieci w tym wieku i niewystarczającej liczby miejsc w tego typu placówkach publicznych (praktycznie w każdym przedszkolu publicznych funkcjonuje tzw. rezerwowa lista przedszkolaków), jak również często ich usytuowania. Przedszkola te funkcjonują o wiele dłużej, znajdują się w nowoczesnych pomieszczeniach, przystosowanych do pracy z różnymi dziećmi, są dobrze wyposażone, w tym w bogato zagospodarowane place zabaw. W niektórych z nich funkcjonują osobne pomieszczenia dla pewnego typu zajęć, baseny kąpielowe, czy mini centra rekreacyjne. Oferta tych placówek jest z reguły bogatsza od istniejącej w przedszkolach publicznych.

3. WSPARCIE PRZEDSZKOLI NIEPUBLICZNYCH Z BUDŻETU JST

W związku z tym, że przedszkola niepubliczne realizują obligatoryjne zadania własne gmin, przysługuje im wsparcie finansowe z budżetu gminy. Wsparcie to ma charakter dotacji podmiotowej. Jej wysokość na przestrzeni lat ulegała jednak zmianie (patrz tabela 2).

Tabela 2. Wysokość dotacji z budżetu gminy do niepublicznych przedszkoli i placówek wychowania przedszkolnego

1992–1995	1996–1998	1999–nadal
niepubliczne przedszkole		
do 50% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach lub szkołach publicznych tego samego typu w przeliczeniu na jednego ucznia	w wysokości 50% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych tego samego typu w przeliczeniu na jednego ucznia	nie mniej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, pod warunkiem przedstawienia do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, planowanej liczby dzieci
niepubliczne przedszkole specjalne		
brak*	brak	jak inne przedszkola niepubliczne

cd. Tabela 2.

placówka wychowania przedszkolnego	
2008 – nadal	nie mniej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę

* Do 1998 roku niepubliczne przedszkola specjalne otrzymywały dotacje z budżetu państwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425); art. 1 pkt 65 b) ustawy z dnia 21 lipca 1995 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 101, poz. 504); art. 1 pkt 54a) ustawy z dnia 25 lipca 1998 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 117, poz. 759); art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 7 września 2007 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 181, poz. 1292).

Na przestrzeni 20. lat, w których niepubliczne przedszkola mogły otrzymywać z budżetu gminy dotację, były lata w których środki dla tych placówek były na określonym poziomie zagwarantowane, jak i lata, w których znaczną swobodę kształtowania tych dotacji posiadał organ stanowiący gminy. W początkowych latach ustawodawca określił w zasadzie maksymalny pułap tego dofinansowania, co powodowało duże rozbieżności w wysokości tych dotacji w poszczególnych JST. Im gmina była bogatsza, tym mogła przekazać przedszkolom niepublicznym większe środki. Od 1996 roku niepubliczne przedszkola, a od 1998 roku także niepubliczne placówki wychowania przedszkolnego mają ustawowo zagwarantowany pułap dotacji, albowiem tym razem ustawodawca określił dolną ich granicę. Podstawą udzielenia z budżetu gminy dotacji dla niepublicznych przedszkoli i placówek wychowania przedszkolnego jest uchwała organu stanowiącego gminy w tej sprawie.

Zawartość regulacji objętych tą uchwałą, a określonych art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zmieniała się w czasie (tabela 3).

Tabela 3. Zawartość uchwały gminy w sprawie dotacji dla niepublicznych przedszkoli i placówek wychowania przedszkolnego

Lata	1992–1998	1999–25 kwietnia 2007	26 kwietnia 2007–2009	2010–nadal
ustawowy zakres regulacji	zasady ustalenia wysokości i udzielenia dotacji	zasady udzielenia dotacji	tryb udzielania i rozliczania dotacji, uwzględniający w szczególności podstawę obliczania dotacji i zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu wykorzystania dotacji	tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniający w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. Nr 95, poz. 425); ustawy z dnia 25 lipca 1998 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 117, poz. 759); ustawy z dnia 11 kwietnia 2007 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 542); ustawy z dnia 19 marca 2009 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458).

Typowymi regulacjami zawartymi we wspomnianej uchwale są te określające: wysokości obowiązujących w gminie stawek dotacji, zakres danych, które należy podać we wniosku o udzielenie dotacji, formy przekazywania gminie bieżącej lub rocznej informacji o liczbie uczniów objętych działalnością przedszkola, w celu ewentualnej weryfikacji kwoty dotacji naliczanej na każdego ucznia, termin przekazywania beneficjentowi miesięcznej transzy dotacji na każdego ucznia (nie później niż do ostatniego dnia miesiąca), zasady dopłat do przekazanych transz dotacji lub potrąceń dokonywanych na skutek zmiany w trakcie roku podstawy naliczania dotacji, albo zmiany liczby uczniów. W uchwałach takich, podejmowanych z początkiem 2010 roku, pojawiły się też regulacje dotyczące kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji oraz uprawnień osób upoważnionych przez organy gminy do przeprowadzania takich kontroli. Najczęściej kwestionowane regulacje przez regionalne izby obrachunkowe, zawarte w takich uchwałach, dotyczą wstrzymania wypłaty dotacji i różnicowania jej wysokości, w zależności od wysokości czesnego pobieranego w przedszkolu niepublicznym, wniosującym o przyznanie dotacji.

Mimo istniejących regulacji ustawowych wysokość dotacji dla niepublicznych przedszkoli w Polsce jest bardzo zróżnicowana. I tak np. w 2008 roku stawka miesięcznej dotacji na dziecko w niepublicznym przedszkolu w Bydgoszczy wynosiła 467, 25 zł, a w Szczecinie 309,06 zł. W 2009 roku w Gdańsku stawka ta wynosiła 350 zł. W 2010 roku stawka miesięcznej dotacji na dziecko w Bydgoszczy wynosiła średnio 427,33 zł, w Toruniu 346,85 zł, a w Warszawie 604,64 zł. W 2011 roku dla miast: Bydgoszcz, Lublin, Toruń i Warszawa stawki te wynosiły odpowiednio: 446,00 zł, 451,00 zł, 366,85 zł i 577,49 zł. W 2012 roku dla przykładu miesięczne stawki dotacji na jedno dziecko w niepublicznym przedszkolu w Krakowie zostały ustalone w wysokości 535,40 zł, a w Słupsku w wysokości 600,00 zł.

Zróżnicowanie wysokości dotacji, jakie otrzymują na finansowanie wydatków bieżących przedszkola niepubliczne występuje jednak nie tylko we wskazanych miastach. W ogóle zależne jest ono od liczby mieszkańców miasta, rodzaju gminy oraz jej położenia na mapie Polski (tabela 4).

Z danych zaprezentowanych w tabeli 4 wynika bardzo duże zróżnicowanie kwoty dotacji, jaką w przeliczeniu na jedno dziecko do niego uczęszczające, otrzymują przedszkola niepubliczne. Najwyższe stawki ustalone są dużych miastach, w szczególności tych usytuowanych w południowym i południowo-zachodnim regionie Polski. Trzeba jednak w tym miejscu zauważyć, że są to wielkości średnie, uwzględniające również fakt wypłaty bardzo wysokich dotacji dla przedszkoli niepublicznych specjalnych lub z oddziałami integracyjnymi. Placówek publicznych oferujących opiekę nad dziećmi niepełnosprawnymi (umysłowo lub fizycznie) brakuje bowiem najbardziej.

Z przedstawionych danych wynika duża rozpiętość wysokości dotacji, jaką miesięcznie na dziecko otrzymywały, czy otrzymują w wybranych miastach podmioty prowadzące niepubliczne przedszkola. Zróżnicowanie tych kwot nie wynika tylko z tego, na jakim poziomie władze tych miast ustaliły te dotacje

(jaki to jest procent ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jedno dziecko), ale i podstawy wyliczenia tej dotacji, czyli tego, ile z budżetu miasta wydaje się na bieżące funkcjonowanie przedszkoli publicznych. W związku z powyższym warto zwrócić uwagę, na to, jaki procent wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, stanowią te dotacje. Z zaprezentowanych danych wynika stosunkowo niska średnia krajowa (13,5%). Jest ona jednak efektem nieprecyzyjnych przepisów odnośnie podstawy wyliczenia dotacji, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Tabela 4. Dotacje przekazywane z budżetu gminy przedszkolom niepublicznym – w przeliczeniu na 1 dziecko w dotowanym przedszkolu, w cenach stałych z 2009 r. (wartości średnie)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	% wydatków bieżących na przedszkola publiczne na 1 ucznia w 2009
OGÓLEM	623,0	703,4	899,4	13,5
miasta powyżej 100 tys. mieszk.	3 361,7	6 001,5	5 755,7	71,8
miasta 20–100 tys. mieszk.	3 148,4	2 906,0	3 164,7	40,2
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	841,9	879,1	1 191,1	17,4
gminy podmiejskie	1 462,6	1 626,1	2 028,5	26,6
gminy wiejskie przemysłowe	637,6	728,5	905,4	12,3
gminy wiejskie po PGR-owskie	402,4	345,7	569,2	8,9
gminy wiejskie pozostałe	243,0	300,1	450,8	7,4
Zróżnicowanie regionalne				
centralny	586,7	675,1	880,9	13,3
południowy	828,7	1 192,1	1 394,3	19,9
wschodni	533,6	525,0	601,3	9,9
północno-zachodni	416,9	506,8	795,0	12,5
południowo-zachodni	989,1	798,9	1 021,6	14,3
północny	627,2	734,2	981,1	15,1

Źródło: P. Swianiewicz, J. Łukomska, Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł, Raport diagnostyczny przygotowany w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym”, dz. cyt., s. 25.

Można zadać sobie pytanie, czy środki przekazywane do niepublicznych przedszkoli w formie dotacji stanowią istotną część wydatków w gminnym budżecie. Z danych zaprezentowanych w tabeli 5 wynika, że przykładowo w Bydgoszczy są to wielkości znaczne.

Tabela 5. Dotacje dla niepublicznych przedszkoli w budżecie Bydgoszczy w latach 2005–2012 (w %)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 – plan
wydatki ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
wydatki na oświatę w wydatkach ogółem	39,49	29,73	31,73	30,28	33,96	31,99	31,29	31,32
wydatki na przedszkola w wydatkach ogółem	4,77	4,35	4,04	3,85	4,73	4,38	4,61	4,51
wydatki na przedszkola w wydatkach na oświatę	12,08	14,64	12,72	12,72	13,92	13,69	14,74	14,41
dotacje dla niepublicznych przedszkoli w wydatkach na przedszkola	37,52	37,09	41,05	42,40	41,22	41,05	43,49	47,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Bydgoszczy z wybranych lat.

W Bydgoszczy wydatki na oświatę i wychowanie stanowią średnio przeszło 31% łącznych wydatków budżetowych miasta, a środki przeznaczone dla przedszkoli przeszło 4,5%. Wydatki na przedszkola pochłaniają przy tym średnio około 14% środków przeznaczonych na finansowanie z budżetu miasta wszystkich placówek oświatowo-wychowawczych. Dotacje dla niepublicznych przedszkoli, zwłaszcza w ostatnich latach, stanowią przeszło 40% puli środków, jakie trafiają do przedszkoli w ogóle⁵. Dodać w tym miejscu należy, że według stanu na połowę 2012 roku w mieście tym funkcjonowały 32 przedszkola publiczne i 22 przedszkola niepubliczne.

5. PODSTAWA WYLICZENIA DOTACJI DLA PRZEDSZKOLI NIEPUBLICZNYCH, ICH PRZEZNACZENIE I PRZEKAZYWANIE

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, podstawą wyliczenia dotacji przekazywanej dla niepublicznych przedszkoli są wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, ustalone w budżecie danej gminy. I tu pojawia się problem, którego jednoznacznie nie można rozstrzygnąć na bazie istniejących przepisów prawnych i ich interpretacji ministerialnych.

⁵ W 2011 roku kwota ta wynosiła prawie 28,5 mln zł.

W myśl przepisów ustawy o finansach publicznych, chodzi o wszystkie wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych, gdyż te są przecież jednostkami budżetowymi, a więc objęte z budżetu gminy finansowaniem brutto⁶. Odmienne w tej sprawie jest jednak stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej⁷.

Zgodnie ze stanowiskiem MEN (jest to jednak tylko opinia, a nie obowiązująca wykładnia przepisów prawa), dla potrzeb naliczania i rozliczania wykorzystania dotacji podmiotowych, udzielonych dla niepublicznych przedszkoli należy kierować się definicją wydatków bieżących określonych w rozporządzeniu MF z 2010 roku⁸. Z przepisów tego rozporządzenia wynika, w jakich paragrafach sklasyfikowano wydatki bieżące jednostek budżetowych (załącznik Nr 4 do rozporządzenia), w tym to, że nie należą do nich wydatki za czynności opiekuńczo-wychowawcze i żywienie dzieci w przedszkolach, gdyż te finansowane są wpłatami rodziców dzieci. Środki te jednostki budżetowe z zakresu oświaty gromadzą na wydzielonych rachunkach dochodów⁹, a więc nie mogą być podstawą naliczania dotacji. Odpowiedź na pytanie, dlaczego jest jednak duże zróżnicowanie kwoty dotacji przekazywanej na jedno dziecko uczęszczające do przedszkola niepublicznego wynika więc z tego, dokąd trafiają opłaty pobierane w przedszkolach publicznych, tj. czy do gminnego budżetu, czy na wydzielony rachunek dochodów przedszkoli publicznych.

Art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty stanowi, że w przedszkolach publicznych pobierane są odpłaty za nauczanie, wychowanie i opiekę za czas ustalony przez organ prowadzący przedszkole, uwzględniający bezpłatną podstawę programową w wymiarze nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Opłaty te mogą jednak trafić na różne rachunki. Mogą być zaksięgowane na rachunku budżetu gminy, jak i wydzielonym rachunku przedszkola. Jeśli staną się dochodami budżetowymi organu prowadzącego, znajdą swoje odzwierciedlenie po stronie wydatkowej budżetu, ale tym samym powiększą podstawę do wyliczenia dotacji przekazywanej dla przedszkoli niepublicznych. W sytuacji, gdy znajdą się na wydzielonym rachunku przedszkola, przyjmując interpretację MEN dotyczącą wydatków budżetowych jednostek budżetowych z zakresu oświaty, podstawa wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych będzie niższa. Istnienie wydzielonego rachunku w przedszkolach publicznych jest więc „legalnym sposobem” na obniżanie – w świetle prawa – wysokości środków finansowych, przekazywanych

⁶ Art. 236 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 2014 ze zm.

⁷ Stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej Departament Kształcenia Ogólnego i Wychowania z dnia 20 lipca 2011 roku, przesłane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, w formie odpowiedzi na prośbę o interpretację prawną pojęcia „wydatki bieżące” jako podstawa do wyliczenia dotacji dla szkół publicznych i niepublicznych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego (pismo Nr DKOW-WJST-BN-337-52/11).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji), Dz. U. Nr 38, poz. 207.

⁹ Zezwalają na to przepisy art. 223 ustawy o finansach publicznych.

z budżetu gminy do omawianych placówek, co też się w niektórych gminach stało na skutek przywołanej interpretacji ministerialnej.

Do 2009 roku włącznie jednostki budżetowe z zakresu oświaty mogły posiadać środki na wydzielonych rachunkach (pierwotnie były to środki specjalne, potem rachunek dochodów własnych). Od 2010 roku te wydzielone rachunki noszą nazwę „rachunku dochodów”, a gromadzone są na nich środki pochodzące w szczególności ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej oraz z odškodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo w użytkowaniu jednostki budżetowej. Decyzję o utworzeniu takiego rachunku podejmuje – w formie uchwały – organ stanowiący gminy. Organ ten doprecyzowuje też źródła dochodów trafiających na ten rachunek i ich przeznaczenie.

Biorąc powyższe pod uwagę, w gminach w których organ stanowiący zdecydował o utworzeniu rachunków dochodów w przedszkolach publicznych i wskazał jako źródła ich dochodów wpłaty rodziców za usługi świadczone przez przedszkola i wyżywienie, w związku ze stanowiskiem MEN i przywołanym rozporządzeniem MF w 2011 roku, skorygowano (obniżono) wysokość dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Zastanawiające są jednak korekty, jakie miały miejsce w gminach, w których organ stanowiący nie postanowił o utworzeniu wspomnianych rachunków, jak i tych, w których jako źródło dochodów tych rachunków nie wskazał odpłatności wnoszonych przez rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola publicznego. Rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej nie mogło bowiem przesądzać o sposobie ustalenia podstawy do wyliczenia dotacji, o której mowa. Skądinąd można zadać pytanie, jaki sens przyświecał ustawodawcy, który zezwolił na tworzenie rachunków dochodów w jednostkach budżetowych z zakresu oświaty. Nie sądzę, aby chodziło o zmniejszanie podstawy wyliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Z drugiej jednak strony ustalanie wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych w oparciu o łączne wydatki bieżące ponoszone przez organ prowadzący na funkcjonowanie przedszkoli publicznych, nie jest rozwiązaniem „sprawiedliwym”. Nie gmina bowiem finansuje wydatki na wyżywienie dzieci i opiekę nad nimi w godzinach przekraczających podstawę programową.

Z związku z tym jednak, że istniejące regulacje prawne mogą prowadzić do diametralnie różnych wyliczeń dotacji dla niepublicznych przedszkoli, jest propozycja logicznego usankcjonowania tego, co już od dawna w niektórych gminach z powodzeniem funkcjonuje. Propozycją tą są zmiany do ustawy o systemie oświaty, o których traktuje projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw¹⁰.

Wspomniany projekt zawiera przepis, który określa, że podstawą naliczenia dotacji będą wydatki bieżące, które ponosi gmina ze swych własnych środków, a nie opłat wnoszonych przez rodziców dzieci, w związku z korzystaniem z edukacji, wychowania i opieki oraz wyżywienia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez samorząd. W art. 3 pkt 4 tego projektu czytamy, że w ustawie

¹⁰ Projekt – ostatni z dnia 15 marca 2012 roku – dostępny na stronie Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

o systemie oświaty w art. 90 po ust. 2e dodaje się ust. 2f w brzmieniu: „Wydatki bieżące stanowiące podstawę ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych form wychowania przedszkolnego pomniejsza się o kwotę opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez gminę w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2¹¹ oraz opłat za korzystanie z wyżywienia w tych przedszkolach, stanowiących dochody budżetu gminy.”

Wprowadzona zmiana z pewnością ujednotoci sposób obliczania podstawy obliczania kwoty dotacji dla niepublicznych przedszkoli w Polsce. Pozostaje tylko pytanie, o finansowy skutek tych zapisów, tj. wysokość czesnego za pobyt dziecka w niepublicznym przedszkolu. W szczególności, o to, czy nie zostanie ono w niektórych placówkach podniesione, a w związku z tym, czy rodzice, którzy dziś posyłają dziecko do takiego przedszkola będą to czynić dalej, a także czy prowadzenie przedszkola będzie dalej „dochodowym biznesem”? Pamiętać przy tym należy, że czesne pobierane w przedszkolach niepublicznych może być przeznaczone na różne wydatki. Inaczej jest w odniesieniu do dochodów z dotacji z gminnego budżetu.

Zgodnie z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, dotacje jakie otrzymują niepubliczne przedszkola, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, a wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących placówki¹². Dotacje przekazywane są w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy placówki¹³.

6. WYSOKOŚĆ DOTACJI NA DZIECKO UCZĘSZCZAJĄCE DO NIEPUBLICZNEGO PRZEDSZKOLA W INNEJ GMINIE

W związku z tym, że nie w każdej gminie jest przedszkole niepubliczne, a rodzice dzieci są coraz bardziej mobilni w poszukiwaniu pracy (niektórzy dojeżdżają do pracy codziennie nawet kilkadziesiąt kilometrów), znaczna ich część zawozi dziecko do niepublicznego przedszkola znajdującego się w innej gminie niż rodzima. Swego czasu powstał więc problem, w jakiej wysokości dotację dla niepublicznych przedszkoli przekazują gminom właściwym ze względu na miejsce położenia przedszkola te gminy, w których mieszkają dzieci korzystające z ich usług.

¹¹ Chodzi o podstawę programową.

¹² Ograniczenie to zostało wprowadzone ustawą z dnia 19 marca 2009 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 56, poz. 458 i we wskazanym zakresie weszło w życie po upływie 14 dni po ogłoszenia ustawy.

¹³ Art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 kwietnia 2007 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 80, poz. 542.

Ustawą z 2003 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty¹⁴, wprowadzono do ustawy o systemie oświaty art. 90 ust. 2c, z którego wynikało, że jeżeli do przedszkola niepublicznego uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej to przedszkole, to gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej przez gminę właściwą dla miejsca położenia przedszkola. Przez długi czas przepis ten funkcjonował, aż w 2008 roku organy stanowiące dwóch gmin¹⁵ wystąpiły z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, wskazując że obowiązujące prawo (zapisy art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty) krzywdzi mniej zamożne gminy.

TK orzekał w sprawie zgodności wskazanego przepisu z Konstytucją RP¹⁶ oraz z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁷ i w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 roku¹⁸ przyznał rację skarżącym gminom. TK zakwestionował zapisy art. 90 ust. 2c ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jako sprzeczne z obowiązującym prawem, wskazując że przepis ten jest niekorzystny dla gmin uboższych i nakazał zmienić przepis ustawowy do końca 2009 roku. Próbą rozwiązania wskazanego problemu miały być przepisy ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty z marca 2009 roku¹⁹.

We wskazane ustawie w nowym brzmieniu art. 90 ust. 2d czytamy, że w przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji, jaką gminie dotującej przedszkole niepubliczne musi przekazać gmina właściwa dla miejsca zamieszkania dziecka, są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego. Z kolei z nowym art. 90 ust. 2e ustawodawca wskazał, że jeżeli do niepublicznej formy wychowania przedszkolnego uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej tę formę, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty udzielonej dotacji.

Wskazane zapisy niezadowolili Trybunału Konstytucyjnego. Uczyniły to dopiero zapisy kolejnej ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty, tym razem z listopada 2009 roku, które w odniesieniu do przedszkoli zaczęły obowiązywać od początku 2010 roku²⁰. W myśl zmienionego art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty, jeżeli do przedszkola uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej to przedszkole, gmina której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa

¹⁴ Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 137, poz. 1304.

¹⁵ Gmina Nieporęt – województwo mazowieckie, powiat legionowski i Gminy Stopnica – województwo świętokrzyskie, powiat buski.

¹⁶ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 16 ust. 2.

¹⁷ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 roku, Dz. U. z 1994 roku, Nr 124, poz. 607, art. 3 ust. 1.

¹⁸ Sygn. akt 19/07.

¹⁹ Ustawa z dnia 19 marca 2009 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. Nr 56, poz. 458.

²⁰ W odniesieniu do form wychowania przedszkolnego, przepisy dotyczące tej samej kwestii zaczęły obowiązywać od 20 listopada 2009 roku.

koszty dotacji do wysokości iloczynu kwoty wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych w przeliczeniu na jednego ucznia i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych przedszkoli w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji. W przypadku braku niepublicznego przedszkola na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, gmina ta pokrywa koszty udzielonej dotacji w wysokości równej 75% wydatków bieżących stanowiących w gminie dotującej podstawę udzielenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

7. ZWROT I ROZLICZENIE DOTACJI W KONTEKŚCIE ZAPISÓW USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Zgodnie z przepisami obowiązującej ustawy o finansach publicznych (art. 252), dotacje udzielone z budżetu gminy wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tych okoliczności²¹. W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu gminy nalicza się począwszy od dnia przekazania dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem następującego po upływie terminów zwrotu. Ponadto to końca 2009 roku obowiązywał przepis (odpowiednio art. 93 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 1998 roku i art. 145 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku), zgodnie z którym wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wykluczało prawo otrzymania dotacji przez podmiot dotujący przez kolejne 3 lata, licząc od dnia stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania dotacji.

8. PODSUMOWANIE

Niepubliczne przedszkola w Polsce są stałym elementem systemu oświaty. Wiele z nich powstało już na początku 1992 roku, a znaczna część ostatnimi czasy. Większość z nich tworzona była jako alternatywa dla przedszkoli publicznych, z tym że z bogatszą ofertą edukacyjno-wychowawczą. Oferta ta zresztą, bardziej niż w przedszkolach publicznych, podążała za oczekiwaniami rodziców, którzy pracują coraz więcej i nie mogą poświęcić dzieciom należytej uwagi oraz zapewnić dostęp do wielu dóbr (wyjazd na basen, do kina, udział w treningach sportowych).

²¹ Do 2009 roku był 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji – Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz. U. Nr 55, poz. 1014 ze zm., art. 93 ust. 1; Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., art. 145 ust. 1.

Wielu rodziców jest w stanie zapłacić za przedszkole bardzo dużo, ale wymagają od przedszkola opieki w większej liczbie godzin i zapewnienia dzieciom możliwości uczestnictwa w wielu różnorodnych zajęciach. Fakt ten powoduje, że oferty przedszkoli niepublicznych są „naszpikowane” atrakcjami dla dzieci, niekoniecznie w wieku przedszkolnym, a wiele osób placówki te zaczęło postrzegać w kategoriach „dobrego interesu”. Fakt ten wzmacniają dodatkowo regulacje prawne ustawy o systemie oświaty, zobowiązujące gminy do przekazania tym placówkom dotacji na każde uczęszczające od nich dziecko, bez względu na poziom pobieranego w nich chesnego. Nic więc dziwnego, że wśród rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych pojawiają się głosy kwestionujące w ogóle zasadność dotowania przedszkoli niepublicznych. Trzeba jednak pamiętać, że do przedszkoli niepublicznych uczęszczają różne dzieci.

Do przedszkoli niepublicznych uczęszczają dzieci, które miały do nich pójść, bo tak w „pewnych kręgach” wypada, jak i te dla których zabrakło miejsca w przedszkolach publicznych. Dla rodziców dzieci z pierwszej grupy wysokość chesnego nie ma znaczenia (w zupełności pokryliby oni także tę część wydatków przedszkola, która jest finansowana dotacją z gminnego budżetu), w myśl zasady „moim pociechom niczego nie może brakować”. Dla rodziców dzieci z drugiej grupy zapłata chesnego w przedszkolu niepublicznym jest „dużym wyzwaniem finansowym” i gdyby nie dotacja z budżetu gminy, w ogóle często nie mogliby posłać dziecka do przedszkola, a co za tym idzie – podjąć pracy, czy do niej wrócić. Powstaje tylko pytanie, czy dzięki dotacjom z budżetu gminy chesne w przedszkolach niepublicznych jest faktycznie niższe?

Podsumowując należy stwierdzić, że istnieje racjonalna przesłanka do dotowania przedszkoli niepublicznych, ale warto przyjrzeć się wnikliwie podstawie jej obliczania. Niewątpliwie dobrym posunięciem w tym zakresie są propozycje zawarte w projekcie zmiany ustawy o finansach publicznych, czy będą to jednak rozwiązania optymalne? Z pewnością nie, zwłaszcza dla prowadzących niepubliczne przedszkola, którzy do tej pory otrzymują dotacje liczone od korzystniejszych dla nich podstawy. Czy istniejące i proponowane rozwiązania są lub będą optymalne dla gmin? Raczej nie. Jakże byłyby więc racjonalne? Warto, aby takie pytanie postawił i spróbował na nie odpowiedzieć ustawodawca w porozumieniu z przedstawicielami gmin.

BIBLIOGRAFIA

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 roku, Dz. U. z 1994 roku, Nr 124, poz. 607.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i innych ustaw z dnia 15 marca 2012 roku (www.mf.gov.pl).

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji), Dz. U. Nr 38, poz. 207.
- Stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej Departament Kształcenia Ogólnego i Wychowania z dnia 20 lipca 2011 roku (pismo Nr DKOW-WJST-BN-337-52/11).
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł, Raport diagnostyczny przygotowany w ramach projektu*, „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym”, finansowany ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. – Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. – Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. Nr 95, poz. 425.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, tekst jedn. – Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 lipca 1995 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 101, poz. 504.
- Ustawa z dnia 25 lipca 1998 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. Nr 117, poz. 759.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz. U. nr 55, poz. 1014 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 137, poz. 1304.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2007 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 80, poz. 542.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. Nr 181, poz. 1292.
- Ustawa z dnia 19 marca 2009 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 56, poz. 458.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 2014 ze zm.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2008 roku, sygn. akt 19/07.

PUBLIC FUNDS FOR PRIVATE NURSERY SCHOOLS

Summary: Nursery schools in Poland can be runned either by the municipalities and other entities, including non-government sector. However, the tasks of school education among the obligatory duties of municipalities, and these are not always able to perfectly live up to their implementation, i.e. provide a sufficient number of places for children in local nursery

schools. In this case they give budget resources to private entities for providing this places. The purpose of this paper is to present the main problems and controversies associated with subsidizing the municipalities in Poland, private nursery schools.

Key words: private kindergarten, a grant, the current expenditure in private nursery school

*dr Janina Kotlińska
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
ul. Piotrowskiego 12-14, Bydgoszcz
jankakotlinska@tlen.pl*