

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA CHEŁM**

z dnia 2025 r.

w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej rozważenia przez Radę Miasta Chełm podjęcia uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na zwiększenie dotacji dla przedszkoli niepublicznych, prowadzonych przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego, a działających na terenie Miasta Chełm

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870) uchwala się, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu petycji dotyczącej rozważenia przez Radę Miasta Chełm podjęcia uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na zwiększenie dotacji dla przedszkoli niepublicznych, prowadzonych przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego, a działających na terenie Miasta Chełm nie uwzględnia się petycji z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Przewodniczącą Rady Miasta Chełm do zawiadomienia autora petycji o sposobie jej załatwienia i przesłania kopii uchwały w tej sprawie wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik do uchwały Nr

Rady Miasta Chełm

z dnia.....2025 r.

Uzasadnienie

W dniu 12 maja 2025 r. do Rady Miasta Chełm wpłynęła petycja złożona przez pełnomocnika działającego w imieniu i na rzecz organu prowadzącego Przedszkole Niepubliczne w Chełmie dotycząca rozważenia przez Radę Miasta Chełm podjęcia uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji dla przedszkoli niepublicznych, prowadzonych przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego, a działających na terenie Miasta Chełm w wysokości wyższej niż podstawowa kwota dotacji, a mianowicie 90% podstawowej kwoty dotacji. Do przedmiotowego pisma został dołączony projekt uchwały. Wnosząca zaznaczyła iż, dotacja oświatowa z budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi zasadnicze źródło finansowania prowadzonej przez te podmioty działalności oświatowej, a wypłacana w obecnej wysokości nie jest wystarczająca do zapewnienia wszystkich niezbędnych wydatków bieżących przedszkoli, co w jej ocenie powoduje konieczność dokonania wyboru pomiędzy wzrostem czesnego, a likwidacją prowadzonych przedszkoli. W ocenie Wnoszącej funkcjonujące na terenie miasta Chełm niepubliczne przedszkola, stanowią istotne uzupełnienie struktury placówek wychowania przedszkolnego i bez ich funkcjonowania zapewnienie opieki dla wszystkich dzieci na terenie miasta Chełm byłoby niemożliwe.

Stosownie do art. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870) o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. Z kolei art. 2 ust. 3 powołanej ustawy wskazuje, że przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Wobec powyższego niniejsze pismo spełnia wszelkie wymogi uznania za petycję. Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 ustawy, petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej podmiotem wnoszącym petycję, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Petycja może być złożona w interesie publicznym, podmiotu wnoszącego petycję, podmiotu trzeciego za jego zgodą. Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy, petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ.

Zgodnie z art.18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. W związku z tym, stosowanie do swoich kompetencji wynikających z art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, Wiceprzewodnicząca Rady Miasta Chełm skierowała przedmiotową petycję do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

Ponadto w dniu 20 maja 2025 r. Wiceprzewodnicząca Rady Miasta zwróciła się do Prezydenta Miasta Chełm z prośbą o szczegółową analizę i zajęcie stanowiska w zakresie możliwości zmiany wysokości dotacji dla placówek niepublicznych. W dniu 3 czerwca otrzymała odpowiedź, iż prowadzone przez Urząd analizy dowodzą, że w 11 przedszkolach miejskich, dla których organem prowadzącym jest Miasto Chełm, na dzień 20 maja 2025 r. jest około 240 wolnych miejsc, a prognozy demograficzne wskazują, że w najbliższych latach liczba dzieci w wieku przedszkolnym będzie malała. Jednocześnie z terenu gmin ościennych do przedszkoli miejskich uczęszcza ponad 60 dzieci, natomiast do przedszkoli niesamorządowych ponad 240 dzieci, w związku z powyższym nie została zatem wykazana przesłanka szczególnie uzasadnionego przypadku, która jest niezbędna do podjęcia wnioskowanej uchwały. Analiza przedstawionej sprawy nie daje uzasadnionych podstaw do uwzględnienia wniosku Wnoszącej i podjęcia przez Radę Miasta Chełm uchwały w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji niepublicznym przedszkolom, prowadzonym na terenie Miasta Chełm przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych. Należy wskazać, że ze względu na dyscyplinę finansów publicznych nie jest możliwe dotowanie jednostek systemu oświaty w wysokości wyższej, niż wynika to z przepisów prawa.

Art.39. ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439) dalej zwany (u.f.z.o.) wprowadza w drodze wyjątku możliwość podwyższenia dotacji w drodze uchwały organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie art. 39 ust. 2 u.f.z.o. ustawodawca wprowadził dodatkową przesłankę zaistnienia szczególnie uzasadnionych przypadków. Zgodnie z powołanym przepisem: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, może wyrazić zgodę na udzielenie dotacji, o której mowa w: art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 25 ust. 8 i art. 28 ust. 1 i 3, w odniesieniu do podstawowej kwoty dotacji - w wysokości wyższej niż określona odpowiednio w art. 16 ust. 1, art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 25 ust. 8 i art. 28 ust. 1 i 3, w odniesieniu do podstawowej kwoty dotacji;”

Z uwagi, że uchwały stanowiące na podstawie art. 39 u.f.z.o. podlegają zaskarżeniu do sądu, kontroli sądowo - administracyjnej podlega również sposób korzystania ze swobodnej oceny organu stanowiącego, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek. 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. Mogą to być np. potrzeby wynikające z demografii, klęska żywiołowa, stan epidemii, nie wystarczy zatem sama zgoda organu dotującego, kiedy chodzi o zgodę na udzielenie dotacji m. in. na ucznia niesamorządowych przedszkoli bez szczegółowego wykazania przesłanki „szczególnie uzasadnionego przypadku”.

Przedstawione przez Wnoszącą tezy nie zawierają w swojej treści wartości merytorycznych w związku z niewykazaniem żadnych dowodów na ich poparcie. Wnosząca uzasadnia zwiększenie dotacji o 15% proporcjonalnie do rosnących kosztów funkcjonowania przedszkoli, które spowodowane są głównie przez wzrost wynagrodzeń oraz inflację, stanowisko powyższe jest z założenia błędne. Wzrost dotacji wynika z samego mechanizmu jej obliczania, który zakłada, że jeśli rosną wydatki bieżące w przedszkolach samorządowych (wzrost wynagrodzeń dla pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych, wzrost cen towarów i usług, wzrost kosztów utrzymania budynków itp.) to automatycznie rosną też naliczane na ich podstawie dotacje dla placówek niepublicznych. Wydatki dokonywane ze środków publicznych podlegają ustawowym zasadom celowości, oszczędności i efektywności. Wypłacanie zwiększonej dotacji w czasie gdy niż demograficzny dotyczy również przedszkoli samorządowych oznaczałoby, że zasady te nie są realizowane, wymagają one bowiem, by w takiej sytuacji priorytetem miasta było utrzymanie sieci przedszkoli samorządowych.

W mechanizmie ustalania wysokości dotacji dla przedszkoli niesamorządowych kluczową rolę odgrywają dwa współczynniki: poziom wydatków bieżących ponoszonych w samorządowych przedszkolach oraz wskaźnik procentowy wskazany w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych. Miasto Chełm ustalając budżety dla placówek publicznych, dla których jest organem prowadzącym, dla określenia wysokości dotacji na jednego ucznia przedszkoli niepublicznych, bierze pod uwagę wszystkie kategorie zaplanowanych wydatków bieżących na dany rok budżetowy. Taka zasada wyliczenia dotacji została zastosowana również w bieżącym roku budżetowym. Ostateczne zmiany w budżetach przedszkoli publicznych dokonywane są na dzień 30 września danego roku budżetowego w oparciu o potrzeby finansowe zaplanowane przez przedszkola. Jednocześnie Miasto Chełm nie zwiększa budżetów przedszkoli po 30 września danego roku budżetowego. Petycja może wywołać nieuzasadnione wrażenie, że w przypadku niepodjęcia uchwały przez Radę Miasta Chełm, dotyczącej podniesienia podstawowej kwoty dotacji do wysokości 90% i bez znaczącego podniesienia czesnego istnieje realna możliwość likwidacji przedszkoli niepublicznych, co z kolei spowoduje niemożność zapewnienia przez Miasto Chełm miejsc w przedszkolach dla każdego dziecka, którego rodzice wyrażą taki zamiar, stanowisko to także nie jest zasadne.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że ustalona podstawowa kwota dotacji na rok budżetowy 2025 została ustalona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z art. 12 ust.1 u.f.z.o. przy ustalaniu podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, uwzględnia się jedynie wydatki budżetowe przeznaczone na prowadzenie gminnych przedszkoli. Jeżeli zatem nie podważy się zaplanowanych wydatków bieżących związanych z prowadzeniem przedszkoli gminnych, to przy zastosowaniu ustawowego procentowego udziału wynoszącego 75%, brak jest podstaw do kwestionowania dotacji dla przedszkola niepublicznego. W świetle powyższego należy stwierdzić, że przy ustalaniu kwoty dotacji dla przedszkola niepublicznego znaczenie mają bieżące wydatki budżetowe przewidziane w planie budżetowym, ale jedynie w części, w której są one przeznaczone na prowadzenie gminnych przedszkoli. Niedopuszczalne jest zatem podważanie przez Wnoszącą prawidłowości ustalenia podstawowej kwoty dotacji, używając jedynie słownych „uzasadnionych wątpliwości”

czy do jej ustalenia Miasto Chełm uwzględnia wszystkie wydatki bieżące planowane na utrzymanie przedszkoli samorządowych, nie wskazując przy tym żadnych zarzutów. Podobnie użycie sformułowania „problemem jest jednak prawidłowość i rzetelność w kalkulowaniu kwoty dofinansowania” także nie zostało poparte żadnymi dowodami. Dotychczas organy prowadzące przedszkola niesamorządowe nie kwestionowały zasadności i wysokości zaplanowanych wydatków bieżących, związanych z prowadzeniem przedszkoli samorządowych. Sposób planowania budżetu dla placówek publicznych i naliczenia dotacji dla placówek niepublicznych podlega kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, która dotychczas nie stwierdziła żadnych zastrzeżeń i uwag w tym zakresie.

Ustosunkowując się do twierdzenia, że osoby prowadzące niepubliczne przedszkola własnym sumptem poczyniły niemałe inwestycje związane z infrastrukturą i tym sposobem Miasto Chełm bezkosztowo dla budżetu miasta dysponuje tymi właśnie miejscami na rzecz mieszkańców wskazać należy, że w 2004 roku Miasto Chełm oddało umową użyczenia nieruchomości położoną w Chełmie z przeznaczeniem na prowadzenie niepublicznej placówki wychowania przedszkolnego i przez 20 lat nieruchomość ta była używana przez Wnoszącą na działalność nieodpłatnie. Umowa została wypowiedziana przez Miasto Chełm a przesłanką rozwiązania umowy użyczenia była zmiana formy udostępnienia ww. nieruchomości z nieodpłatnej na odpłatną. W dniu 30.08.2024 r. zawarta została umowa najmu pomiędzy Miastem Chełm a Wnoszącą na okres 10 lat. Miesięczny czynsz najmu określony przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego wynosi 14 230,00 zł netto. Druga z nieruchomości została oddana Wnoszącej na prowadzenie niepublicznej placówki wychowania przedszkolnego w nieodpłatne użytkowanie w 2014 roku, umowa ta trwa do 2029 r.

Dodatkowo istotą procesu dokonywania wyliczenia podstawowej kwoty dotacji jest ustalenie dokładnej kwoty przysługującej danemu podmiotowi w konkretnym dotowanym roku. Jednocześnie należy mieć na względzie, że podstawowa kwota dotacji podlega aktualizacji zgodnie z regulacjami u.f.z.o., a ewentualne różnice kwot dotacji wynikające z tej aktualizacji podlegają wyrównaniu od początku dotowanego roku w kolejnych przekazywanych częściach dotacji (por. wyroki: WSA w Gdańsku z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt I SA/Gd 266/18, WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 142/22).

Dotacje przeznaczane na realizację zadań szkoły/przedszkola ograniczone są do zakresu ich celowości oraz do bieżących wydatków szkoły/przedszkola. Są one zatem przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły/przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, przy czym mogą być wyłącznie wydatkowane na pokrycie bieżących wydatków szkoły/przedszkola. Rola dotacji oświatowej nie polega na subsydiowaniu wszelkiej działalności prowadzonej przez szkołę/przedszkole bądź jednostkę prowadzącą szkoły, czy też pokrywaniu wszelkich jej wydatków (por. m.in. wyrok NSA z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1769/14, z dnia 8 maja 2014 r. sygn. akt II GSK 229/13, z dnia 19 marca 2014 r. II GSK 1858/12, z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1002/13).

Różnicowanie wysokości finansowania przedszkoli publicznych (100% wydatków bieżących) i niepublicznych (75% podstawowej kwoty dotacji) jest rozwiązaniem systemowym, dotyczącym wszystkich niesamorządowych przedszkoli. Różnicowanie to wynika z odmienności zasad funkcjonowania przedszkoli publicznych i niepublicznych. Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm.), wszystkie przedszkola muszą realizować podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz zatrudniać nauczycieli posiadających odpowiednie kwalifikacje. W przypadku przedszkoli publicznych (prowadzonych zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i osoby prawne lub fizyczne) istnieje ponadto obowiązek prowadzenia rekrutacji w oparciu o zasadę powszechnej dostępności oraz zapewnienia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w czasie nie krótszym niż tym ustalonym przez gminę. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w sposobie dotowania niesamorządowych przedszkoli. Publiczne przedszkola dotowane są w wysokości odpowiadającej wydatkom bieżącym danej jednostki samorządu terytorialnego na prowadzenie samorządowych odpowiednio przedszkoli, niepubliczne jednostki zaś uzyskują mniejsze dofinansowanie z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Niepubliczne przedszkola mogą pobierać opłaty za korzystanie z ich oferty, nie muszą gwarantować bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. W placówkach niepublicznych może być zatrudniona kadra pedagogiczna na podstawie przepisów wynikających z Kodeksu Pracy, a liczebność dzieci w oddziale może przekroczyć 25.

Należy też dodać, że poza dotacją podmiotową miasto ponosi koszty na zadania realizowane przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną na rzecz dzieci uczęszczających do przedszkoli i szkół niepublicznych. Koszty wykonanych diagnoz psychologicznych, logopedycznych, pedagogicznych oraz zajęć terapeutycznych kształtowały się następująco w poszczególnych latach 2022 – około 174 000,00 zł, 2023 – około 211 000,00 zł oraz 2024 – około 279 000,00 zł.

Oczywistym jest, że prowadzenie przedszkola niepublicznego wymaga przemyślanego zaplanowania źródeł jego finansowania. Praktyka wskazuje, że podstawowe źródło wpływów do budżetu placówek niepublicznych stanowią wpłaty czesnego od rodziców, inne niezwykle istotne, pozwalające tak naprawdę w ogóle prowadzić niepubliczne placówki oświatowe, źródło finansowania przedszkola prywatnego, stanowią dotacje oświatowe z gminy. Na dzień 28.02.2025 r. koszt utrzymania jednego dziecka w przedszkolu publicznym wynosi 1 692,14 zł, natomiast dotacja na jedno dziecko w przedszkolu niepublicznym zgodnie z zapisami uchwały wynosi 75% tj: 1 269,11 zł. W przypadku zwiększenia kwoty dotacji do wysokości wskaźnika 90% na jedno dziecko uczęszczające do przedszkola niepublicznego wyniosłby 1 522,93 zł. Miesięczny koszt związany ze wzrostem wysokości stawki dotacji z 75% na 90% wynosiłby 250 000,00 zł, co w skali roku stanowi kwotę 3 000 000 zł. Proponowana zmiana wskaźnika dotacji na 90% spowoduje konieczność zwiększenia budżetu przedszkoli niepublicznych ze środków własnych Miasta Chełm.

Należy zaznaczyć, iż w dniu 31 marca 2025 r. podczas kontynuacji obrad XVIII sesji Rady Miasta rozpoczętej w dniu 26 marca 2025 r. radni mieli przedstawione przez Prezydenta Miasta Chełm projekty uchwał dotyczące zespolenia przedszkoli miejskich ze szkołami podstawowymi w zespoły szkolno-przedszkolne. Połączenie to miało na celu poprawę efektywności organizacyjnej pod względem ekonomiczno-administracyjnym. Mimo, iż zaproponowane łączenie placówek nie skutkowało likwidacją ani przekształcaniem łączonych szkół i przedszkoli, uzyskało pozytywne opinie Lubelskiego Kuratora Oświaty, spotkało się z niechęcią rodziców dzieci uczęszczających do miejskich przedszkoli, skutkiem tego projekty ww. uchwał zostały jednogłośnie zdjęte przez radnych z porządku obrad.

Ponadto na wniosek Przedstawiciela Przedszkoli Niepublicznych w Chełmie w dniu 16 kwietnia 2025 r. odbyło się posiedzenie Komisji Oświaty Kultury i Sportu Rady Miasta w Chełmie poświęcone w całości prezentacji niepublicznych placówek oświatowych w Chełmie, oraz sposobu ich finansowania. Mimo, iż w porządku posiedzenia był punkt „Przyjęcie stanowiska komisji w sprawie zmian w prawie lokalnym dotyczącym finansowania niepublicznych placówek oświatowych (ewentualnie przygotowanie wniosku do Prezydenta) członkowie komisji nie zdecydowali się na podjęcie przedmiotowego stanowiska.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Chełm zapoznała się z treścią złożonej petycji i na posiedzeniu w dniu 18 czerwca 2025 r. po wszechstronnym zbadaniu stanu faktycznego i prawnego oraz po zapoznaniu się ze stanowiskiem Prezydenta Miasta Chełm stwierdziła, że zgłoszonego w petycji wniosku o rozważenie przez Radę Miasta Chełm podjęcia uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na zwiększenie dotacji dla przedszkoli niepublicznych, prowadzonych przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego, a działających na terenie Miasta Chełm nie należy uwzględniać.

W związku z powyższym postanawia się jak w uchwale.