Oświadczenie złożone
przez senatora Wadima Tyszkiewicza
na 16. posiedzeniu Senatu
w dniu 11 lipca 2024 r.

Oświadczenie skierowane do minister edukacji Barbary Nowackiej

Szanowna Pani Minister!

W imieniu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, z inicjatywy burmistrza Zakroczymia Artura Ciecierskiego, który szczegółowo zwrócił uwagę na opisany dalej problem, zwracam się z uprzejmą prośbą o informację, czy ministerstwo pracuje nad rozwiązaniem problemu przekazywania części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego przewidzianej na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w kontekście dotowania przedszkoli przez jednostkę samorządu terytorialnego, a jeżeli nie pracuje, to czy problem jest znany ministerstwu. Poniżej szerzej scharakteryzuję ten problem.

Na dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego przysługują środki finansowe zagwarantowane w części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu realizacji zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Jednostka samorządu terytorialnego, która prowadzi lub dotuje szkoły i przedszkola, otrzymuje z tego tytułu środki finansowe z budżetu państwa. Warunkiem otrzymania tych środków jest wykazanie dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego w systemie informacji oświatowej (SIO) według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok naliczenia subwencji.

Podstawa prawna:

— rozporządzenie ministra edukacji i nauki z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2024 (DzU z 2023 r. poz. 2755 ze zm.);

— ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (DzU z 2024 r. poz. 152), art. 1, art. 33 pkt 1, art. 50 ust. 1;

— ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2024 r. poz. 356), art. 3 ust. 1 pkt 2, art. 7 ust. 1 pkt 4, art. 27 i 28, art. 34 ust. 1 pkt 1;

— ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (DzU z 2024 r. poz. 754), art. 3 ust. 1, art. 7, art. 16 i 17.

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na dziecko z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego uzależniona jest więc od faktu wykazania danego dziecka w systemie informacji oświatowej (SIO) według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok naliczenia subwencji. W sytuacji, gdy dziecko nie zostanie wykazane w SIO, środki finansowe dla danej jednostki samorządu terytorialnego z tego tytułu nie zostaną naliczone.

Jeżeli dziecko z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego zostanie zapisane do jednostki oświatowej po 30 września roku poprzedzającego rok naliczenia subwencji, to jednostce samorządu terytorialnego środki finansowe na to dziecko na cały kolejny rok nie zostaną naliczone. Nie zwalnia to jednak jednostek oświatowych, jak również organów prowadzących te jednostki z obowiązku zapewnienia warunków kształcenia specjalnego temu dziecku. Dotyczy to zarówno szkół, jak i przedszkoli publicznych i niepublicznych, niezależnie od tego, kto jest organem prowadzącym daną placówkę.

Przedszkole publiczne lub niepubliczne prowadzone przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, do którego uczęszcza dziecko posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego (uczeń niepełnosprawny), otrzymuje dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy. Taki sposób dotowania, wynikający z art. 16 i 17 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, stwarza dla przedszkoli prowadzonych przez podmioty prywatne gwarancję uzyskania dofinansowania na poziomie przyznawanego przedszkolom samorządowym oraz konieczność rozliczenia dotacji otrzymywanej na ucznia niepełnosprawnego w sposób określony we wspomnianej ustawie. W szczególności dotacja przekazana na dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego – wynika to z art. 35 ust. 4 i 5 wspomnianej ustawy.

Przedszkole publiczne i niepubliczne prowadzone przez podmiot prywatny ma prawo do dotacji z budżetu gminy na ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego niezależnie od faktu, czy uczeń został wykazany w SIO według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok naliczenia subwencji i czy dana gmina otrzymała na niego subwencję. Jest to prawo, które nie jest zależne od faktu posiadania na ten cel środków w budżecie organu dotującego. Gmina, która musi zapewnić środki finansowe na cele związane z kształceniem ucznia niepełnosprawnego niewykazanego w SIO, może w związku z zaistniałą sytuacją zwrócić się jedynie do Ministerstwa Edukacji Narodowej o zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej z rezerwy (art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Gmina występuje wtedy z wnioskiem o dofinansowanie z tytułu wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych, polegających na wzroście liczby uczniów przeliczeniowych w odniesieniu do danych przyjętych do naliczenia algorytmu części oświatowej subwencji ogólnej. Termin składania wniosku na podstawie tego kryterium w 2024 r. to 18 października, jak wynika z informacji na stronie MEN w dokumencie „Kryteria podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2024". W związku z tym, że przedmiotowy wniosek składany jest w październiku, do naliczenia tych środków nie może zostać uwzględniona zmiana liczby dzieci niepełnosprawnych w jednostkach oświatowych po terminie złożenia wniosku. Środki finansowe w ramach rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, które gmina może otrzymać, nie są adekwatne (są znacząco mniejsze) do środków, które mogłaby otrzymać z części oświatowej subwencji ogólnej. Otrzymanie przez gminę środków z rezerwy subwencji oświatowej następuje po upływie roku szkolnego (na koniec roku kalendarzowego), co powoduje długotrwałe zaangażowanie własnych środków, które mogłyby być wykorzystane na inne cele. Istotny jest również sam fakt, że wysokość kwot przewidzianych na dzieci niepełnosprawne w części oświatowej subwencji ogólnej jest znaczna i stanowi ważny dochód budżetu gminy.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 50 i 51 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych w rozliczeniach finansowych między jednostkami samorządu terytorialnego z tytułu korzystania ucznia z wychowania przedszkolnego w placówce położonej na terenie innej gminy niż gmina zamieszkania ucznia jednostki samorządu terytorialnego nie obciążają się kosztami wychowania przedszkolnego w przypadku uczniów niepełnosprawnych. Z założenia środki na tych uczniów zagwarantowane są w części oświatowej subwencji ogólnej, jeśli dany uczeń niepełnosprawny zostanie wykazany w SIO do 30 września roku poprzedzającego rok naliczenia subwencji.

Należy również zauważyć, że zgodnie z zapisem art. 8 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do tego, aby w danym roku budżetowym na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi przeznaczały środki w wysokości nie mniejszej niż wynikająca z podziału na ten cel części oświatowej subwencji ogólnej. Ta zasada zaplanowania w budżecie samorządu wydatków ponoszonych na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w wysokości nie niższej niż naliczona w subwencji spowodowała we wspomnianym zakresie wiele wątpliwości interpretacyjnych. Dochodzi tu do zacierania się granicy pomiędzy subwencją a dotacją. Środki finansowe mają być przeznaczane z subwencji oświatowej, która w swym założeniu daje samorządom możliwość samodzielnego dysponowania, ale w tym konkretnym przypadku został sprecyzowany cel, co jest charakterystyczne dla dotacji.

Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 „w roku 2024 przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie uwzględnia się dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa albo którzy przebywają legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy od dnia 24 lutego 2022 r. w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa".

Od 12 marca 2022 r. obowiązuje ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (DzU z 2024 r. poz. 167 ze zm.). Na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego otrzymują wsparcie finansowe z Funduszu Pomocy na realizację dodatkowych zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z wyjaśnieniami na stronie internetowej

Ministerstwa Finansów środki na finansowanie zadań oświatowych dla dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy przekazywane są jednostkom samorządu terytorialnego w ratach miesięcznych (w miesiącu następującym po miesiącu, za który zostały naliczone) z uwzględnieniem faktycznej liczby dni pobytu dziecka w jednostce oświatowej w danym miesiącu na podstawie wykazanych danych w systemie informacji oświatowej. Możliwe są również korekty w trakcie roku, tj. naliczenia tych środków w kolejnym okresie za okres, w którym nastąpiło nieprawidłowe wykazanie danych w systemie informacji oświatowej. Środki z Funduszu Pomocy naliczone na dziecko odpowiadają wysokością środkom w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej dla danej jednostki samorządu terytorialnego, w tym na dzieci niepełnosprawne.

Wynika z tego, że można przekazywać środki finansowe na dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, uwzględniając faktyczną liczbę dzieci niepełnosprawnych w danym miesiącu, tak, aby jednostka samorządu terytorialnego otrzymała te środki w kolejnym miesiącu. Takie wsparcie finansowe realizowane jest z Funduszu Pomocy od 12 marca 2022 r. i zgodnie z art. 50 ust. 6 wspomnianej ustawy planowane jest do 2025 r. Zgodnie z tym rozwiązaniem gmina otrzymuje środki finansowe w takiej wysokości, w jakiej powinny zostać naliczone w części oświatowej subwencji ogólnej na dziecko niepełnosprawne. Gmina nie musi wydatkować środków własnych na dotacje naliczone na dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego w przedszkolach publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego.

Mając na względzie przedstawione kwestie, proszę o odpowiedzi na następujące pytania.

1. Czy naliczanie środków z części oświatowej subwencji ogólnej na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży (uczniów niepełnosprawnych) i ich przekazywanie gminie nie może odbywać się na zasadzie przyjętej dla dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy, tj. być aktualizowane miesięcznie w zależności od zmieniającej się liczby uczniów z orzeczeniami?

2. Dlaczego gmina ma dokładać z własnego budżetu do dotacji dla przedszkoli publicznych lub niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostką samorządu terytorialnego w przypadku, kiedy dziecko niepełnosprawne zostanie zapisane do przedszkola po 30 września roku poprzedzającego rok naliczenia subwencji?

3. Dlaczego gminy mają zapewniać środki na zajęcia dla dzieci niepełnosprawnych w szkołach, gdy orzeczenie wpływa po 30 września danego roku?

Mając przedstawione rozważania na uwadze, zwracam się z prośbą o rozpoczęcie procedowania zmian w przepisach prawa w zakresie naliczania subwencji na dzieci i uczniów z orzeczeniami o niepełnosprawności w taki sposób, aby subwencja mogła być aktualizowana co miesiąc, jak w przypadku dzieci z Ukrainy – uchodźców – co ma miejsce od czasu wybuchu wojny na Ukrainie.

Z poważaniem
Wadim Tyszkiewicz
senator RP