

Jak wydatkować i rozliczać dotacje na uczniów mających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego (cz. 1)

Od 1 stycznia 2019 r. obowiązują przepisy art. 35 ust. 4 i 5 ustawy z 27 października 2017 r o finansowaniu zadań oświatowych. Te regulacje dotyczą wykorzystania dotacji udzielanych na uczniów mających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Kilka już lat obowiązywania tych przepisów nadal przynosi jednak szereg wątpliwości dotyczących tego, jak i na jakie cele można tę dotację wydatkować. W niniejszym artykule omówione zostaną ogólne zasady wydatkowania dotacji z uwzględnieniem zajęć specjalistycznych, realizowanych poza przedszkolem i szkołą.

Robert Kamionowski

Radca prawny w Kancelarii Peter Nielsen & Partners, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w prawie oświatowym, administracyjnym, cywilnym i prawie pracy. Autor licznych artykułów, publikacji i komentarzy w mediach.

Nadal można spotkać się ze stanowiskiem, że z dotacji udzielanej na uczniów objętych kształceniem specjalnym nie mogą być dokonywane inne wydatki, niż bezpośrednio przeznaczone na ich kształcenie specjalne oraz zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze. Pojawiały się także opinie, że pobyt takiego ucznia w przedszkolu czy szkole będzie musiał być dodatkowo finansowany przez rodziców w formie chesnego (lub co najmniej części chesnego), gdyż na takiego ucznia nie przysługuje już „normalna” dotacja, jak na ucznia przedszkola i szkoły.

Twierdzenia takie są jednak błędne, co postaram się wyjaśnić. Zacząć jednak należy od przybliżenia i wyjaśnienia treści samych przepisów.

NA CO MOŻNA WYDATKOWAĆ DOTACJE NA UCZNIÓW Z ORZECZENIAMI?

Jak wspomniano, ustawa z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (dalej jako u.f.z.o.) zawiera przepisy art. 35 ust. 4 i 5, które weszły w życie 1 stycznia 2019 r. Należy wskazać, że zasady wydatkowania dotacji, określone w art. 35 ust. 1 (a także w ust. 2, 2a, 2b i 3), są ogólnymi wskazówkami i obowiązują wszystkie podmioty, otrzymujące i wydatkujące dotacje oświatowe, także w zakresie dotacji na kształcenie specjalne. Jednak dalsza część zawiera przepisy szczególne, dotyczące wydatkowania określonych dotacji, właśnie ust. 4 i 5 w art. 35, stanowiące podstawę do oceny zasadności wydatkowania dotacji udzielanej na niektórych uczniach.

Przepis art. 35 ust. 4 u.f.z.o. stanowi: „Dotacja, o której mowa w art. 16–21, art. 25, art. 26, art. 28, art. 29, art. 30–31a i art. 32, przekazana na uczniów i wychowanków, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego,

uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz na uczniów oddziałów integracyjnych w szkołach może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 127 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, oraz na organizację zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 36 ust. 17 ustawy – Prawo oświatowe”.

Łatwo jest zauważyć, że ten przepis nie obejmuje dotacji udzielanych na wczesne wspomaganie rozwoju, zgodnie z art. 15 u.f.z.o., których wykorzystanie podlega wobec tego „normalnym”, czyli ogólnym zasadom określonym w art. 35 ust. 1.

Są to jednak zasady ogólne, które dalej zostały wyjaśnione i sprecyzowane w kolejnych przepisach art. 35. Artykuł 35 ust. 5 wyjaśnia bowiem, jak należy rozumieć i wykonywać wydatki, o których mowa w ust. 4.

I tak art. 35 ust. 5 pkt 1 stanowi, że w przypadku przedszkoli specjalnych, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych specjalnych, szkół specjalnych oraz placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7 ustawy – Prawo oświatowe (np. specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, OREW), wykorzystanie dotacji obejmuje wszystkie wydatki, o których mowa w ust. 1 w art. 35. Oznacza to, że w tego rodzaju placówkach (specjalnych), z założenia organizujących kształcenie lub opiekę wyłącznie nad dziećmi z orzeczeniami, całość wydatków dokonanych na cele zgodne z katalogiem zawartym w ust. 1 będzie uznana za wydatki realizujące cele określone w ust. 4 dla dotacji udzielanych na takich uczniów (czyli na organizację kształcenia specjalnego lub zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze).

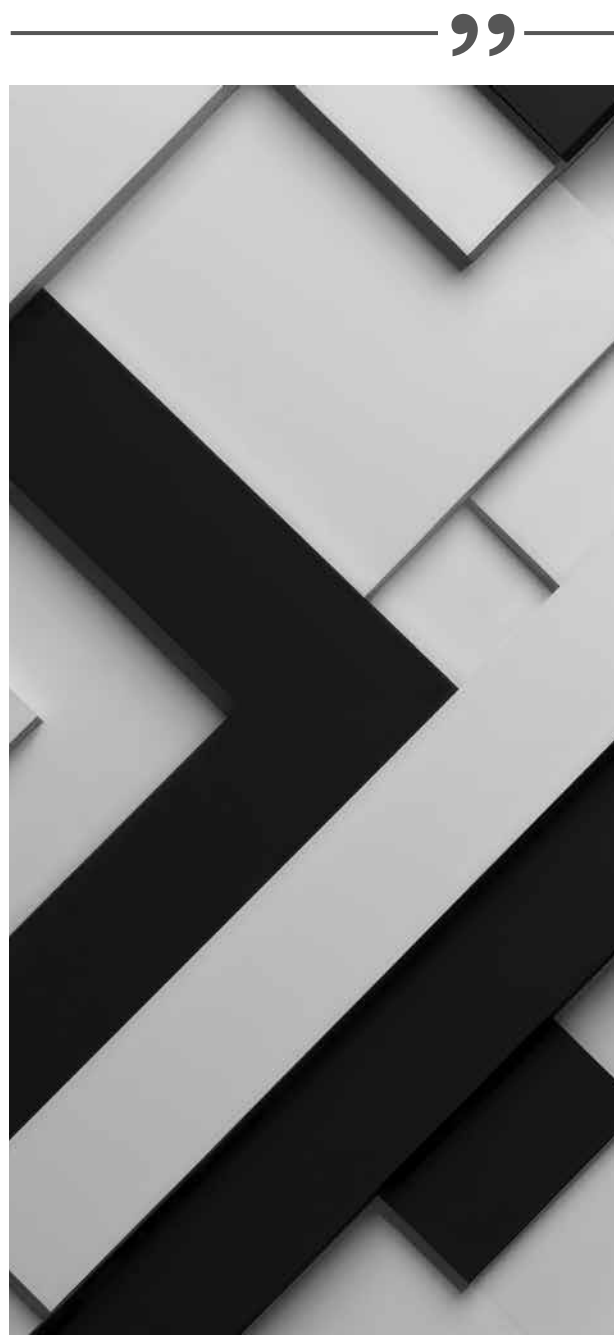
Natomiast dla przedszkoli i szkół niebędących placówkami specjalnymi ustawa określa zasady wydatkowania w sposób następujący.

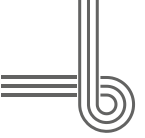
„W pkt 2 dla przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz szkół, niewymienionych w pkt 1 innych form wychowania przedszkolnego i poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych dopuszczalne są wydatki na realizację zadań wynikających z zaleceń zawartych w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego, orzeczeniach o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, indywidualnych programach zajęć, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, oraz indywidualnych programach edukacyjno-terapeutycznych, o których mowa w art. 127 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe, oraz zapewnienie warunków ich realizacji”.

W istocie ten przepis zawiera dwie kategorie wydatków, mianowicie: bezpośrednio realizujące zadania wynikające z zaleceń oraz – druga kategoria – zapewniające warunki ich realizacji.

Realizacja zadań wynikających z orzeczeń i IPET-ów to wydatki bezpośrednio przeznaczone na te zadania, zgodnie z zaleceniami zawartymi w orzeczeniu oraz indywidualnym programie, takimi jak zajęcia rewalidacyjne, zajęcia

”
Należy mieć na uwadze przepisy wykonawcze, regulujące organizację i prowadzenie kształcenia specjalnego, zamieszczone w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym.





indywidualne czy w małych grupach, zatrudnienie nauczycieli (np. pedagog specjalny), w tym wspomagających albo pomocy, których zadaniem jest praca z tymi dziećmi i wspomaganie innych nauczycieli właśnie w zakresie opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi, zajęcia logopedyczne, psychologiczne, terapeutyczne i inne. Mogą się w nich mieścić wynagrodzenia specjalistów, koszty terapii, koszty specjalistycznych usług dla wychowanków, diagnozy itp.

Natomiast „zapewnienie warunków ich realizacji” to cele niejako pośrednie, mające na względzie raczej materialne zabezpieczenie realizacji kształcenia specjalnego w odniesieniu do tych uczniów. Zapewnienie warunków obejmować może zakup niezbędnego wyposażenia czy sprzętu, który jest potrzebny dla uczniów niepełnosprawnych, środków rehabilitacyjnych, urządzenie i wyposażenie sal zajęciowych dla dzieci z niepełnosprawnościami, oraz inne wydatki, których nie można zakwalifikować jako

”
Dopuszczalne jest prowadzenie zajęć przez specjalistów zewnętrznych, a wydatki na te cele mogą być rozliczone w ramach dotacji na uczniów niepełnosprawnych. Podstawą są przepisy art. 35 u.f.z.o., z których wynika, że dotacja może być wykorzystana na każdy wydatek poniesiony na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki.

”



bezpośredniej realizacji zaleceń, lecz jako wspomaganie (materialne, techniczne, organizacyjne) tej realizacji. Będzie to także dostosowanie pomieszczeń, w których prowadzone są zajęcia rewalidacyjne, rehabilitacyjne czy inne specjalistyczne, zakup specjalnych ławek dla niepełnosprawnych uczniów, wyposażenie dla celów prowadzenia zajęć integracji sensorycznej.

JAKIE WYDATKI W PORADNIACH?

Przepisy ust. 5 pkt 2 odnoszą się także do poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym specjalistycznych. Jak wiadomo, w tych placówkach nie prowadzi się bezpośrednio kształcenia specjalnego, natomiast mogą być prowadzone niektóre specjalistyczne zajęcia, w szczególności (oprócz WWR, który nie podlega tym przepisom) zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze.

W przypadku poradni (o ile poradnia otrzymuje na ten cel dotację) wydatki ponoszone będą zatem bezpośrednio na prowadzenie takich zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, a także na zapewnienie warunków ich realizacji. To „zapewnienie” odnosić się może także do pewnych ogólnych kosztów prowadzenia poradni, gdyż brak jest innych wskazań celów, na jakie dotacje w tych placówkach mogłyby zostać przeznaczone, a niejako z założenia są to placówki, w których wychowankami są dzieci wymagające pomocy psychologiczno-pedagogicznej lub opieki w określonym zakresie, np. terapii. W istocie problem ten w przypadku poradni psychologiczno-pedagogicznych może pojawić się sporadycznie, gdyż z reguły samodzielnie prowadzą one terapie w ramach wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, które (jak i udzielane na nie dotacje) nie są objęte zakresem regulacji art. 35 ust. 4.

Należy także mieć na uwadze przepisy wykonawcze, regulujące organizację i prowadzenie kształcenia specjalnego, zamieszczone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym.

Przepisy te określają, że kształcenie takich uczniów organizowane jest w przedszkolach (różnych typów) i innych placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach oraz ośrodkach (wymienionych w rozporządzeniu). Nie ma wśród nich poradni, co oznacza, że w zasadzie w samych poradniach nie organizuje się kształcenia specjalnego, natomiast poradnie mogą i wspierają takie kształcenie, organizowane w przedszkolach czy szkołach. Wobec tego przepisy art. 35 ust. 4 i 5 mogą sporadycznie odnosić się do poradni, gdyż nie są one wymienione w rozporządzeniu jako miejsce prowadzenia kształcenia specjalnego, a dotacje objęte tym szczególnym rozliczaniem udzielane są na uczniów (szkół i przedszkoli) i wychowanków (ośrodków specjalnych) posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Jednak istotne są także dalsze przepisy rozporządzenia, które określają m.in. zasady zatrudniania dodatkowych nauczycieli, właśnie dla prowadzenia kształcenia specjalnego.

”

Poza wydatkami bezpośrednio „na terapię” z dotacji na dzieci niepełnosprawne można finansować wydatki ponoszone w przedszkolu (niebędącym specjalnym) na cele ogólnie określone w art. 35 ust. 1 jako na realizację zadań placówek wychowania przedszkolnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, ponieważ zezwala na to przepis art. 35 ust. 5 pkt 3. Podobne zasady obowiązują w szkołach, jednak w nich kwoty przypisane do rozliczenia dotacji na uczniów niepełnosprawnych w zakresie innych zadań wynikają ze ścisłego, matematycznego wzoru.

Można zatem powiedzieć, że wszystkie koszty wynikające z realizacji przepisów tego rozporządzenia będą dotyczyć wydatków związanych z realizacją zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego.

Poza tymi wskazaniami ustawa zawiera także zasady wydatkowania na cele niejako pośrednie. Tutaj mamy do czynienia ze zróżnicowaniem, w zależności od typu placówek.

WYDATKI NA ZAJĘCIA SPECJALISTYCZNE, REALIZOWANE POZA SZKOŁĄ I PRZEDSZKOLEM

Istotnym i ważnym życiowo problemem jest rozliczanie wydatków ponoszonych na specjalistów prowadzących różne zajęcia z dziećmi niepełnosprawnymi, którzy nie są zatrudnieni w danej szkole czy przedszkolu. Wydatki te, dokumentowane umowami z tymi zewnętrznymi specjalistami czy poradniami, także poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, oraz wystawianymi przez nie fakturami, spotykają się ze sprzeciwem i z kwestionowaniem ze strony samorządów. Były one utwierdzane w tym stanowisku przez kuratoria, które twierdziły, że tylko zatrudnieni w placówce nauczyciele mogą realizować kształcenie specjalne.

Problemem są tacy specjaliści, jak pedagodzy, w tym specjaliści, psychologowie czy logopedzi, którzy nie pracują w danej placówce, lecz w zewnętrznych poradniach. Nie są oni nauczycielami w rozumieniu przepisów rozporządzenia, bowiem takimi nie muszą być.

Problematyka ta występuje od początku wprowadzenia w życie przepisu art. 10a Karty Nauczyciela co do zatrudniania w niepublicznych placówkach nauczycieli tylko

na podstawie umowy o pracę, ale jest to temat do oddzielnej dyskusji.

Nie ma w istocie przepisów, które jednoznacznie zaliczają takich specjalistów, jak psychologowie, logopedzi, pedagodzy do kategorii nauczycieli. Nauczyciel to stanowisko, a nie zawód! Nie ma zatem uzasadnienia prawnego szerokie i rygorystyczne stosowanie art. 10a Karty Nauczyciela co do wymogu zatrudniania tych specjalistów na umowy o pracę. Mechaniczne wiązanie przepisu art. 10a Karty Nauczyciela z art. 35 u.f.z.o. w aspekcie kwestionowania celu oraz prawidłowości wydatkowania dotacji ze względu na formy zatrudnienia jest wobec tego nieuprawnione.

W kontekście dotacji na uczniów niepełnosprawnych należy zatem stwierdzić, że dopuszczalne jest prowadzenie zajęć przez specjalistów zewnętrznych, a wydatki na te cele mogą być rozliczone w ramach dotacji na uczniów niepełnosprawnych. Podstawą są oczywiście przepisy art. 35 u.f.z.o., z których wynika, że dotacja może być wykorzystana na każdy wydatek poniesiony na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki. Wobec tego także wydatki na wynagrodzenia zewnętrznych specjalistów mieścić się będą w tych celach i można je sfinansować z dotacji na uczniów niepełnosprawnych.

Stanowisko to wspiera wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 10 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Lu 32/23, w którym Sąd stwierdza m.in.:

„W konsekwencji za uzasadnione należy uznać stanowisko Spółki, że możliwe było finansowanie z dotacji wydatków związanych z zajęciami prowadzonymi przez „terapeutów zewnętrznych”. Zajęcia te stanowiły niewątpliwie formę wsparcia dla dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Jak słusznie podkreślił pełnomocnik, przedmiot umowy zawartej ze spółką „I” nie dotyczył realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego, lecz zajęć specjalistycznych: terapeutycznych i diagnostycznych. Przedszkole, korzystając z usług podmiotów zewnętrznych, realizowało cel osiągnięcia jak najlepszych efektów w zakresie organizacji kształcenia i wychowania dzieci niepełnosprawnych, usprawniania zaburzonych funkcji, rewalidacji i resocjalizacji oraz zapewniania specjalistycznej pomocy i opieki”.

JAK ROZLICZAĆ DOTACJE UDZIELONE WEDŁUG NOWYCH ZASAD W ROKU 2025?

W styczniowym wydaniu „Forum” opisane zostały nowe zasady udzielania dotacji na uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz z autyzmem. Dobrą wiadomością jest to, że Ministerstwo Edukacji potwierdza, że godziny wsparcia, zapisane obecnie w rozporządzeniu, są godzinami przyznanymi, czyli przewidzianymi w planie dla danego dziecka. Ministerstwo wskazuje także, że czasowa nieobecność dziecka nie ma wpływu na realizację tych godzin wsparcia, bowiem dotacja naliczana jest na podstawie wpisanej liczby godzin wsparcia w systemie (SIO, ODPN), zatem w SIO nie uwzględnia się czasowej, krótkotrwałej nieobecności dziecka. Wobec tego czasowa nieobecność nie pomniejsza liczby godzin wsparcia.

Drugą dobrą wiadomością jest, że nie ulegają w związku z tymi nowościami zasady wydatkowania i rozliczania dotacji udzielonej na te dzieci. W tym zakresie zatem nic się nie zmienia.

KONKLUZJE

Art. 35 określa zasady wydatkowania dotacji udzielanych na uczniów mających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Zgodnie z nimi, w pierwszym rzędzie, wydatki mają dotyczyć samej realizacji zaleceń z orzeczenia i indywidualnego programu. Jednakże ustawa wyraźnie wskazuje i dopuszcza finansowanie z tej dotacji także kosztów, które można określić jako „pośrednie” dla tych uczniów, w postaci zapewnienia materialnych i osobowych warunków realizacji kształcenia specjalnego, oraz kosztów uczestniczenia tych dzieci w ogólnym kształceniu, wychowaniu i opiece, prowadzonym w placówce wychowania przedszkolnego i szkole.

Zatem poza wydatkami bezpośrednio „na terapie” z dotacji na dzieci niepełnosprawne można finansować wydatki ponoszone w przedszkolu (niebędącym specjalnym) na cele ogólnie określone w art. 35 ust. 1 jako na realizację zadań placówek wychowania przedszkolnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, ponieważ zezwala na to przepis art. 35 ust. 5 pkt 3.

Podobne zasady obowiązują w szkołach, jednak w nich kwoty przypisane do rozliczenia dotacji na uczniów niepełnosprawnych w zakresie innych zadań wynikają ze ścisłego, matematycznego wzoru.

W kolejnej części artykułu, która pojawi się w kolejnym wydaniu czasopisma, omówione zostaną wydatki ponoszone na kształcenie specjalne w przedszkolach i szkołach.

§ PODSTAWA PRAWNA

Ustawa z 27 października 2017 r o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 754),

Ustawa z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 737),

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1309),

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r., w sprawie zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1798),

Rozporządzenie Ministra Edukacji z 18 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2025 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1930).