

*P. M. Kowalczyk*  
*11.05.11.*

Białystok, 2011.05.10

RIO.I.6002-9/11

*Proszę o podjęcie działań  
informatycznych z niniejszego pisma.  
wnieśliśmy porównania.*



**Pan**  
**Leon Malaszcwski**  
**Wójt Gminy**  
**Dubicze Cerkiewne**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku przeprowadziła w okresie luty – kwiecień 2011 r. problemową kontrolę gospodarki finansowej Zespołu Szkół w Dubiczach Cerkiewnych. Z ustaleń zawartych w protokole kontroli, podpisanym 6 kwietnia 2011 r. przez dyrektora Zespołu przy udziale Skarbnika Gminy, wynika, że wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości wymaga podjęcia stosownych czynności przez Pana Wójta.

Urząd Gminy prowadzi obsługę finansowo-księgową jednostek oświatowych, w tym Zespołu Szkół w Dubiczach Cerkiewnych. Nie stwierdzono, aby Rada Gminy wyraziła wolę w sprawie prowadzenia przez Urząd obsługi administracyjnej i finansowej szkoły. Unormowanie zagadnienia sposobu prowadzenia wspólnej obsługi jednostek oświatowych należy do kompetencji Rady Gminy zgodnie z art. 5 ust. 9 w zw. z art. 5c pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Ponadto należy wskazać, że prowadzenie przez Urząd obsługi finansowo-księgowej Zespołu pozostaje w sprzeczności z postanowieniami statutu Zespołu. Statut stanowi m.in., że to dyrektor Zespołu Szkół organizuje administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę Zespołu Szkół oraz ma prawo decydowania o wewnętrznej organizacji pracy Zespołu Szkół i jej bieżącym funkcjonowaniu i odpowiada za zgodność funkcjonowania Zespołu Szkół z przepisami. Jak wynika z ustaleń kontroli, dyrektor nie realizuje w praktyce przypisanych statutem zadań związanych z organizowaniem obsługi administracyjnej, finansowej i gospodarczej Zespołu Szkół.

W zakresie prowadzenia obsługi Zespołu Szkół należy też wskazać, że art. 5 ust. 7 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od 22 kwietnia 2009 r., wyłącza czynność opracowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości z kompetencji jednostki prowadzącej obsługę finansowo-księgową szkół. Zatem to dyrektor szkoły winien

opracować regulacje wewnętrzne w tym zakresie. Nie mogą one wynikać z przepisów wprowadzonych przez Pana Wójta w związku z określeniem zasad rachunkowości dla Urzędu Gminy. Jak wynika z ustaleń kontroli, dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości, stosowana przy prowadzeniu rachunkowości Zespołu, wprowadzona została przez dotychczasowego Wójta Gminy A. Pawłowskiego.

Kontrolą problemową objęto także zagadnienia dotyczące organizacji i gospodarki finansowej Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Dubiczach Cerkiewnych, ze względu na fakt, że wpływy dotyczące funkcjonowania Schroniska gromadzone były na rachunku dochodów własnych Zespołu. Stwierdzono, że Rada Gminy Dubicze Cerkiewne uchwałą z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie założenia Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Dubiczach Cerkiewnych powołała Schronisko jako odrębną jednostkę organizacyjną, określając, że jest ona jednostką budżetową. Przyjęto m.in., że Schronisko jest zorganizowane w pomieszczeniach Zespołu Szkół w Dubiczach Cerkiewnych, jest czynne tylko w okresie ferii letnich, a „wpływy pochodzące z tytułu prowadzenia schroniska odprowadzane są na rachunek dochodów własnych Zespołu Szkół w Dubiczach Cerkiewnych”. W statucie Schroniska wskazano ponadto, że kierownik Schroniska prowadzi rachunkowość zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz dysponuje środkami określonymi w planie finansowym.

Stwierdzono, że w praktyce Schronisko nie zostało zorganizowane w sposób wymagany dla odrębnej jednostki budżetowej. Brak planu finansowego Schroniska, założonych dla tej jednostki ksiąg rachunkowych, a w konsekwencji i sprawozdań budżetowych i finansowych. Kierownik Schroniska zatrudniany był tylko na okres letnich wakacji na podstawie umowy zlecenia. Należy też mieć na uwadze, że zacytowane wyżej postanowienia statutu dotyczące z jednej strony jego funkcjonowania w formie jednostki budżetowej, a z drugiej odprowadzania wpływów na rachunek dochodów własnych Zespołu Szkół sprzeciwiały się w momencie jego podjęcia przepisom ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), a obecnie przepisom ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 zm.). Rachunek dochodów własnych, o którym była mowa w art. 22 ustawy z 2005 r., mógł bowiem być utworzony jedynie przez jednostkę budżetową gromadzącą wpływy przewidziane ustawą lub uchwałą organu stanowiącego. Z kolei wydzielony rachunek dochodów, o którym mowa w art. 223 ustawy z 2009 r., może być utworzony przez kierownika jednostki wskazanej uchwałą organu stanowiącego w celu gromadzenia dochodów realizowanych przez tę jednostkę.

Z ustaleń kontroli wynika wniosek, że forma jednostki budżetowej jest nieadekwatna dla organizacji sezonowego schroniska, co przejawia się w faktycznym sposobie jego funkcjonowania w gminie Dubicze Cerkiewne. Utworzona formalnie uchwałą Rady Gminy jednostka budżetowa w rzeczywistości nie funkcjonuje, zatem właściwe wydaje się podjęcie działań w celu jej formalnej likwidacji – jako odrębnego podmiotu – i określenie zasad działania schroniska jako jednego z zadań realizowanych przez Zespół Szkół, co umożliwi też gromadzenie wpływów za korzystanie ze schroniska na wydzielonym rachunku dochodów Zespołu Szkół, o którym mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie uchwały Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 29 grudnia 2008 r. zorganizowano od dnia 1 lutego 2009 r. punkt przedszkolny „Ośrodek Wychowania Przedszkolnego według Marii Montessori”. Zasady organizacji punktu przedszkolnego zawarte zostały w załączniku do uchwały. Wynika z nich m.in., że organami punktu przedszkolnego jest dyrektor oraz nauczyciele, a zasady gospodarki finansowej i materiałowej punktu określają odrębne przepisy. Mimo wskazania na prowadzenie przez punkt gospodarki finansowej, uchwała nie odnosi się do formy organizacyjnej punktu. Ówczesny Wójt Gminy A. Pawłowski poinformował dyrektora Zespołu Szkół pismem z dnia 30 stycznia 2009 r., że od 1 lutego 2009 r. sprawuje on bezpośredni nadzór pedagogiczny nad punktem przedszkolnym, ponosi odpowiedzialność za prawidłowe gromadzenie i przechowywanie dokumentacji punktu oraz reprezentuje punkt na zewnątrz. Jak wynika z ustaleń kontroli, punkt przedszkolny traktowany jest jako odrębna jednostka budżetowa, m.in. prowadzono dla punktu odrębne księgi rachunkowe. Punkt przedszkolny jako gminna jednostka organizacyjna otrzymał także numer identyfikacyjny REGON.

Należy wskazać, że przedstawione wyżej zasady organizacji i funkcjonowania punktu przedszkolnego nie mają uzasadnienia w przepisach ustawy o systemie oświaty. Przede wszystkim zwrócenia uwagi wymaga, że punkt przedszkolny nie jest szkołą (przedszkolem) w rozumieniu art. 3 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1, art. 6, art. 14a ust. 1a, art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty i § 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 161, poz. 1080), lecz tzw. „inną formą wychowania przedszkolnego”. Przywołane przepisy prawa nie przewidują żadnej struktury organizacyjnej punktu przedszkolnego, w tym powoływania jego dyrektora, sugerującej możliwość funkcjonowania jako odrębnej jednostki. W konsekwencji nie mają zastosowania do punktu przedszkolnego przepisy określające formę prowadzenia

gospodarki finansowej jednostek i placówek oświatowych (art. 79 ust. 1 ustawy). Z kolei art. 14a ust. 5 ustawy przewiduje, że nauczyciela prowadzącego zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego prowadzonej przez gminę zatrudnia dyrektor przedszkola lub szkoły podstawowej prowadzonych przez tę gminę, co dodatkowo potwierdza, że punkt przedszkolny nie jest odrębnym podmiotem, a tylko sposobem zorganizowania zajęć z zakresu wychowania przedszkolnego.

Kontrola prawidłowości prowadzenia przez pracowników Urzędu ksiąg rachunkowych Zespołu Szkół wykazała następujące uchybienia:

- nieprawidłowe oznaczanie zapisów księgowych datami,
- dokonywanie zapisów księgowych na podstawie dekretacji nieopatrzonych podpisem osoby odpowiedzialnej za wskazanie sposobu ujęcia dowodu księgowego w ewidencji,
- nieprawidłową ewidencję dochodów zrealizowanych przez Zespół Szkół, w wyniku czego na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych” nie były uwidocznione obroty dotyczące zrealizowanych i rozliczonych z budżetem dochodów a sprawozdanie Rb-27S sporządzane było na podstawie ewidencji prowadzonej do konta 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”.

W zakresie zagadnień dotyczących wynagrodzeń ustalono, że 22 czerwca 2006 r. ówczesny Wójt Gminy Dubicze Cerkiewne dokonał obniżenia dyrektorowi Zespołu wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych do 4 godzin tygodniowo. Jak wynika z ustaleń kontroli, Rada Gminy Dubicze Cerkiewne nie podjęła uchwały w sprawie zasad udzielania i rozmiaru zniżek obowiązującego wymiaru godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycielom, którym powierzono stanowisko kierownicze w szkołach oraz zasad zwalniania tych nauczycieli od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć. W trakcie kontroli wyjaśniono, że jako podstawę do obniżenia dyrektorowi wymiaru zajęć przyjęto uchwałę Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 30 czerwca 2000 r. w sprawie upoważnienia Zarządu Gminy Dubicze Cerkiewne do prowadzenia spraw wynikających z Karty Nauczyciela i ustawy o systemie oświaty. Należy wskazać, że zgodnie z art. 42 ust. 6 i ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 91d ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), zasady obniżania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć określa rada gminy. Dodany do ustawy od dnia 21 października 2001 r. art. 91d Karty Nauczyciela sprecyzował, że kompetencja organu prowadzącego w zakresie spraw wskazanych w art. 42 ust. 7 tej ustawy

przysługuje organowi stanowiącemu (radzie gminy). W obecnym stanie prawnym za nieskuteczne należy więc uznać ogólne upoważnienie organu wykonawczego do prowadzenia wszelkich spraw oświatowych, udzielone w czasie, gdy przepisy powszechnie obowiązujące nie określały jeszcze organów właściwych do wykonywania poszczególnych kompetencji i obowiązków określonych Kartą Nauczyciela.

Kontrola prawidłowości powierzenia majątku, którym władza Zespół Szkół, wykazała, że nieruchomości nie zostały formalnie przekazane jednostce w trwały zarząd. Prawną formą gospodarowania nieruchomościami przez samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej jest trwały zarząd, co wynika z art. 43 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.). Trwały zarząd winien być ustanowiony w drodze decyzji Wójta.

Reasumując, dla usunięcia niektórych ze stwierdzonych w trakcie kontroli Zespołu Szkół nieprawidłowości niezbędne jest podjęcie przez Pana Wójta stosownych działań, polegających na:

- doprowadzeniu do zgodności z obowiązującymi przepisami zasad obsługi finansowo-księgowej Zespołu Szkół poprzez przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały określającej Urząd Gminy jako jednostkę prowadzącą obsługę Zespołu, bądź – stosownie do postanowień statutu Zespołu – zaniechanie prowadzenia obsługi w Urzędzie i stworzenie warunków organizacyjnych oraz finansowych do zatrudnienia przez dyrektora Zespołu głównego księgowego,
- pominięciu w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości Urzędu postanowień odnoszących się do obsługiwanych jednostek,
- wyeliminowaniu nieprawidłowości dotyczących funkcjonowania Schroniska; mając na uwadze zakres prowadzonej przez Schronisko działalności zasadnym wydaje się dokonanie formalnej jego likwidacji jako odrębnej jednostki budżetowej i objęcie zadań Schroniska zadaniami Zespołu Szkół, co umożliwi realizowanie dotyczących go dochodów i wydatków za pośrednictwem wydzielonego rachunku dochodów Zespołu, utworzonego na podstawie art. 223 ustawy o finansach publicznych,
- dokonaniu stosownych zmian w treści uchwały o zorganizowaniu punktu przedszkolnego, dotyczących wykreślenia postanowień związanych z organami punktu i prowadzeniem gospodarki finansowej; zaniechanie prowadzenia ksiąg rachunkowych punktu, mając na uwadze, że – w świetle przywołanych przepisów – nie posiada on cech jednostki budżetowej,

- zobowiązaniu pracowników prowadzących księgi rachunkowe Zespołu do wyeliminowania nieprawidłowości wskazanych w niniejszym piśmie i protokole kontroli,
- przedłożeniu Radzie Gminy projektu uchwały określającej zasady udzielania i rozmiar obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dyrektora Zespołu Szkół,
- ustaleniu w drodze decyzji trwałego zarządu nieruchomościami, którymi włada Zespół Szkół.

ZASTĘPCA PREZESA  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Przemysku  
  
mgr Bogusław Debski