

Klonowa, dn. 23.11.2012 r.

Znak: SK.1710.2.2012

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
Ul. Zamenhofa 10
90-431 Łódź

W odpowiedzi na wnioski pokontrolne zawarte w piśmie z dnia 19 października 2012 r., znak: WK – 6020/63/2012 (pismo wpłynęło do tutejszego urzędu w dniu 26.10.2012 r.), przekazuję informację na temat sposobu wykonania powyższych wniosków (poniższe numery odpowiadają numerom poszczególnych wniosków pokontrolnych):

1. W celu ustalenia zasad prowadzenia kontroli zarządczej (zgodnie z wymogami wynikającymi z zarządzenia Wójta Gminy Klonowa nr 31/2011 z dnia 31 maja 2011 roku wprowadzającego Regulamin Organizacyjny), w dniu 2 listopada 2012 r. Wójt Gminy Klonowa wydał Zarządzenie Nr 138/2012 w sprawie określenia zasad i sposobu przeprowadzania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Klonowej i jednostkach organizacyjnych Gminy.
2. W odpowiedzi na wniosek dotyczący przedłużenia powierzenia stanowiska dyrektora Pani Marioli Perdek informuję, że sytuacja jaka zaistniała w związku z przedłużeniem powierzenia Pani Marioli Perdek stanowiska Dyrektora Przedszkola Publicznego w Klonowej jest sytuacją przejściową ponieważ przedłużenie powierzenia nastąpiło tylko na 1 rok szkolny tj. do dnia 31 sierpnia 2013 r.

Dokonałiśmy ponownie wnikliwej analizy prawnej zaistniałej sytuacji. W świetle zamieszczonej poniżej interpretacji przepisów art. 26 ustawy z dnia 20 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych brak jest jednoznacznych podstaw do stwierdzenia, że w zaistniałej sytuacji nastąpiło naruszenie tych przepisów. Brak jest również jednoznacznych podstaw do podjęcia działań zmierzających np. do odwołania z funkcji Pani Marioli Perdek. Stanowisko, iż na skutek przedłużenia powierzenia funkcji Dyrektora Przedszkola Publicznego w Klonowej Marioli Perdek, która pozostaje w związku małżeńskim z Dariuszem Perdkiem – Wójtem Gminy Klonowa naruszony został przepis art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych nie jest przekonujące w świetle odmiennych orzeczeń sądów administracyjnych i dorobku doktryny.

Ustawa o pracownikach samorządowych definiuje pojęcie pracownika samorządowego przez pryzmat zatrudnienia w jednostkach wymiennych w art. 2 ustawy, które pozwalają również na określenie podstaw nawiązania stosunku pracy, regulując przedmiotową materię poprzez bezpośrednie podporządkowanie określonego stanowiska do określonej formy nawiązania stosunku pracy.

Przepisów ustawy o pracownikach samorządowych nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach, których status prawny określają odrębne przepisy. Do tej grupy pracowników należą nauczyciele, których pragmatyka służbowa uregulowana jest w całości w ustawie z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. Nauczyciele mimo, iż są zatrudnieni w jednostkach, o których mowa w art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, nie są pracownikami samorządowymi. W tej kwestii wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 28 listopada 2007 r.

(sygn. akt. II SA/Bd 643/07). W tezie 1 wyroku stwierdził, że dyrektor szkoły nie jest gminnym pracownikiem samorządowym. WSA stwierdził wyraźnie, że nauczyciele nie podlegają zapisom ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie ze stosowaną w polskim prawie zasadą nadrzędności prawa szczególnego nad ogólnym, przepisy ustawy Karta Nauczyciela są przepisami szczególnymi do przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Mają zatem pierwszeństwo stosowania.

Niezależnie od powyższego należy odpowiedzieć na pytanie czy Wójt Gminy Klonowa ma prawną możliwość odwołania z zajmowanego stanowiska Dyrektora Publicznego Przedszkola w Klonowej?

Stanowisko dyrektora przedszkola powierza organ prowadzący szkołę (art. 36a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty) i również ten organ może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego. Przyczyny odwołania nauczyciela ze stanowiska kierowniczego są określone w art. 38 tejże ustawy i nie podlegają wykładni rozszerzającej. Wśród tych przyczyn nie ma sytuacji pokrewieństwa między wójtem gminy o dyrektorem przedszkola. Ponieważ zgodnie art. 34 b ustawy o systemie oświaty, organ prowadzący szkołę może ingerować w działalność szkoły tylko i wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w ustawie, należy dojść do wniosku, że odwołanie dyrektora przedszkola z powodu zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych nie znajduje uzasadnienia w przepisach art. 38 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten przewiduje, że organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce, odwołuje nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w razie:

- a) złożenia przez nauczyciela rezygnacji, za trzymiesięcznym wypowiedzeniem,
- b) ustalenia negatywnej oceny pracy lub negatywnej oceny wykonywania zadań wymienionych w art. 34 ust. 2a ustawy o systemie oświaty – bez wypowiedzenia,
- c) złożenia przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny wniosku, o którym mowa w art. 34 ust. 2 a ustawy o systemie oświaty.

W przypadkach szczególnie uzasadnionych, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, organ, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze w szkole lub placówce, może odwołać nauczyciela ze stanowiska kierowniczego w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Przepisy określające przypadki odwołania dyrektora szkoły lub przedszkola należy interpretować ściśle. Należy je wiązać z sankcjami, o jakich mowa w art. 52 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.

W naszym przypadku przedłużenie powierzenia stanowiska dyrektora przedszkola nastąpiło zgodnie z obowiązującym prawem oświatowym, na podstawie art. 36a ust. 14 ustawy o systemie oświaty, po zasięgnięciu opinii Rady Pedagogicznej Przedszkola Publicznego w Klonowej, w uzgodnieniu z Łódzkim Kuratorium Oświaty. Przedłużenie miało swoje uzasadnienie faktyczne, które zasługuje na podkreślenie. Podstawą podjętych w tym zakresie działań były zamierzenia w zakresie reorganizacji placówek oświatowych na terenie Gminy Klonowa, tj. zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Kuźnicy Błońskiej i włączenia Przedszkola Publicznego w Klonowej do Zespołu Szkół w Klonowej.

Wójt Gminy zamierzał przeprowadzić w/w reorganizację już z początkiem roku szkolnego 2012/2013, co pokrywałoby się z końcem okresu powierzenia stanowisk dyrektorów szkół. Czynności w tym zakresie rozpoczęto już w styczniu 2012 r. przedkładając Radzie Gminy w Klonowej projekt uchwały w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Kuźnicy

Błońskiej z końcem roku szkolnego 2011/2012. Drugim krokiem w zakresie reorganizacji placówek oświatowych miało być włączenie Przedszkola Publicznego w Klonowej do Zespołu Szkół w Klonowej. Rada nie pojęła wtedy uchwały w tym zakresie ale radni zdecydowali, zapisując to w protokole z sesji w dniu 26 stycznia 2012 r., że działania w zakresie racjonalizacji sieci placówek oświatowych należy przesunąć o 1 rok szkolny tj. wprowadzić je z początkiem roku szkolnego 2013/2014. Potwierdzili oni swoje zamierzenia przyjmując w dniu 28 września 2012 r. uchwały intencyjne w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Kuźnicy Błońskiej z dniem 31 sierpnia 2013 r. (uchwał Nr XX/107/2012) oraz w sprawie zamiaru włączenia Przedszkola Publicznego do Zespołu Szkół Klonowej z dniem 1 września 2013 r. (uchwała Nr XX/108/2012).

W związku z faktem, że dyrektorzy wszystkich placówek oświatowych na terenie Gminy byli wyłonieni w drodze konkursu w roku 2007 i powierzono im pełnienie funkcji dyrektorów na 5 lat tj. do dnia 31 sierpnia 2012 r., konsekwencją przesunięcia o rok planu reorganizacji placówek oświatowych była konieczność zapewnienia kierowania tymi placówkami przez kolejny 1 rok szkolny. W zaistniałej sytuacji naszym zdaniem najbardziej racjonalnym rozwiązaniem było przedłużenie powierzenia dla wszystkich dyrektorów o właśnie ten 1 rok szkolny. Takie rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do wszystkich dyrektorów. Ponieważ analiza przepisów prawnych w zakresie zatrudnienia małżonków i osób spokrewnionych z wójtem nie prowadzi do jednoznacznego wniosku, że taka osoba nie może być zatrudniona na stanowisku dyrektora placówki oświatowej, w przypadku Pani Marioli Perdek postąpiono tak samo.

Ostateczną decyzję w sprawie reorganizacji placówek oświatowych tj. likwidacji Szkoły Podstawowej w Kuźnicy oraz włączenia Przedszkola Publicznego w Klonowej do Zespołu Szkół podejmie Rada Gminy na sesji w dniu 30 listopada 2012 r. Niezależnie od tych rozstrzygnięć w I połowie 2013 roku zostaną ogłoszone konkursy na stanowiska dyrektorów placówek oświatowych (1, 2 lub 3 w zależności o podjętych przez Radę Gminy rozstrzygnięć) i stanowiska te zostaną obsadzone osobami wybranymi w drodze konkursu. W przypadku realizacji zamierzeń podjętych w uchwałach intencyjnych po zmianach będzie to tylko jeden dyrektor – Dyrektor Zespołu Szkół w Klonowej.

Reasumując decyzja w sprawie przedłużenia powierzenia stanowiska Dyrektora Przedszkola Publicznego w Klonowej Pani Marioli Perdek była uzasadniona zaistniałą sytuacją w zakresie planów reorganizacji placówek oświatowych i naszym zdaniem nie naruszała obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

3. Przedszkole Publiczne w Klonowej i Szkoła Podstawowa w Kuźnicy Błońskiej są „małymi” jednostkami organizacyjnymi, w których pracuje niewielka liczba pracowników, tzn. nauczyciele oraz pojedyncze osoby wykonujące obsługę techniczną obiektów. Obsługę finansowo-księgową w pełnym zakresie wykonują dla nich – ze względów oszczędnościowych służby pracownicze Urzędu Gminy. Obecnie podejmowane są działania zmierzające do racjonalizacji sieci placówek oświatowych, tj. rozwiązania Szkoły w Kuźnicy oraz przyłączenia Przedszkola do Zespołu Szkół w Klonowej. Z tego powodu wstrzymywano się z wprowadzeniem zmian w dotychczas stosowanym układzie ksiąg rachunkowych oraz zobligowaniem kierowników tych jednostek oświatowych do przyjęcia na siebie pełnych obowiązków i odpowiedzialności w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości.

- Rada Gminy w Klonowej podjęła we wrześniu 2012 r. uchwały intencyjne w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej Kuźnicy Błońskiej i włączenia Przedszkola Publicznego w Klonowej do Zespołu Szkół w Klonowej. Ostateczna decyzja w tym zakresie zostanie podjęta przez Radę na sesji w dniu 30.11.2012 r. W nowym roku budżetowym – po decyzjach Rady Gminy związanych z reorganizacją jednostek oświatowych – wprowadzone zostaną rozwiązania zapewniające prowadzenie odrębnych urzędzeń księgowych dla poszczególnych odrębnych jednostek organizacyjnych.
4. Zgodnie z zaleceniem w punkcie 4 – na koniec roku 2012 na podstawie oddzielnie prowadzonych rejestrów najprawdopodobniej uda się sporządzić wydruk jednej księgi głównej. Program Księgowość Budżetowa U.I. INFO-SYSTEM Sp.J. jest modyfikowany w tym kierunku, aby było to możliwe. Od 2013 roku urzędzenia księgowe dla Urzędu Gminy planuje się prowadzić w jednym rejestrze, przez co uzyska się jedną księgę główną, w której będą zawarte zapisy wszystkich zdarzeń gospodarczych przeprowadzanych w ramach działania Urzędu Gminy.
 5. W I półroczu 2013 roku wprowadzony zostanie zarządzeniem Wójta nowy, uaktualniony opis przyjętych zasad rachunkowości dla jednostki budżetowej Urzędu Gminy.
 6. Spełnienie zalecenia składania jednostkowych sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz bilansów przez kierowników gminnych jednostek budżetowych nastąpi z chwilą założenia dla każdej jednostki odrębnych urzędzeń księgowych. W przypadku rozwiązania Szkoły w Kuźnicy albo przyłączenia Przedszkola do Zespołu Szkół w Klonowej - te jednostki znikną jako samodzielnie działające podmioty i nie będzie się sporządzać dla nich sprawozdań jednostkowych.
 7. Zalecenia dotyczące zasad sporządzania bilansu jednostki Urząd Gminy będzie realizowane poprzez dołożenie należytej staranności, aby nie występowały w przyszłości nieścisłości w zakresie poszczególnych pozycji bilansowych Aktywów i Pasywów względem danych wynikających z ewidencji analitycznej. W odniesieniu do wyszczególnionych pozycji, gdzie wystąpiły nieprawidłowości wprowadzone zostaną do urzędzeń księgowych bieżącego roku zapisy korygujące, które doprowadzą do poprawnego ujęcia tych pozycji w bilansie roku 2012.
 8. Ewidencja analityczna do konta 201-rozrachunki z odbiorcami i dostawcami od miesiąca grudnia 2012 r. prowadzona będzie w sposób umożliwiający ustalenie należności i zobowiązań krajowych i zagranicznych według poszczególnych kontrahentów zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
 9. Zapewnimy przestrzeganie zasad rachunkowości określonych art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym to przepisem w księgach rachunkowych jednostki ujmować będziemy wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty oraz zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, wprowadzać będziemy do ksiąg rachunkowych w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

10. Od bieżącego roku 2012 zarządzenie Wójta odnośnie inwentaryzacji dotyczyć będzie wyłącznie składników majątkowych będących w dyspozycji Urzędu Gminy i jego pracowników. Jednostki organizacyjne gminy (budżetowe) inne niż Urząd Gminy będą organizować inwentaryzacje na podstawie zarządzeń kierowników. Inne podmioty, posiadające osobowość prawną (OSP, Klub Sportowy), zostaną zobligowane do dostarczenia w określonym terminie spisów z natury w zakresie powierzonych im przez Gminę do użytkowania składników majątkowych, sporządzonych w ramach samodzielnie zarządzanej w nich inwentaryzacji.
11. W celu uniknięcia pomyłek w zakresie danych wykazywanych w sprawozdaniach budżetowych (Rb- 27S o dochodach), dokonywana będzie szczególnie wnikliwa weryfikacja zamieszczonych danych z analityczną ewidencją księgową.
12. Pracownicy na stanowiskach związanych z naliczaniem i egzekwowaniem odsetek z tytułu nieterminowych płatności czynszu od lokali mieszkalnych oraz z tytułu dzierżawy gruntów (tj. na stanowiskach ds. rolnictwa i gospodarki wodnej, ds. rozwoju gospodarczego i gospodarki komunalnej, ds. obsługi kasowej, ds. księgowości podatkowej i ds. wymiaru podatków) zostali zapoznani z zalecenie pokontrolnym i zobowiązali się do zgodnego z prawem naliczania i egzekwowania odsetek od w/w należności.
13. Pracownik na stanowisku ds. rolnictwa i gospodarki wodnej odpowiedzialny za prowadzenie spraw z zakresu oddawania w dzierżawę nieruchomości gminnych został zapoznany z zaleceniem dotyczącym konieczności sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę oraz zobowiązał się do przestrzegania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie obowiązku sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę.
14. Pracownik na stanowisku ds. rolnictwa i gospodarki wodnej odpowiedzialny za przygotowanie przetargów na sprzedaż nieruchomości gminnych został zapoznany z zaleceniem w zakresie podawania w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży wszystkich informacji wymaganych przez art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pracownik zobowiązał się do przestrzegania przepisów w tym zakresie przy przygotowywaniu kolejnych przetargów na sprzedaż nieruchomości gminnych.
15. Pracownik na stanowisku ds. rolnictwa i gospodarki wodnej odpowiedzialny za przygotowanie przetargów na sprzedaż nieruchomości gminnych został zapoznany z zaleceniem w zakresie prawidłowego przeprowadzania pisemnego przetargu nieograniczonego na sprzedaż nieruchomości. Pracownik zobowiązał się do ścisłego przestrzegania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości przy przeprowadzaniu kolejnych przetargów.

WÓJT
Dariusz Perdek

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy w Klonowej
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Klonowej
3. a/a.