



**Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Zielonej Górze**

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03  
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, dnia 25 czerwca 2019 r.

RIO.II.K.071.19.2019

**Pan  
Wojciech Sołtys  
Burmistrz Sulechowa**

**Urząd Miejski w Sulechowie  
ul. Plac Ratuszowy 6  
66-100 Sulechów**

W odpowiedzi na wniosek z dnia 23 kwietnia 2019 r. o udzielenie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, skierowany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 561 z późn. zm.) dotyczący statusu prawnego funduszy rady rodziców i możliwości ich kontroli – informuję, że Regionalna Izba Obrachunkowa podziela stanowisko przedstawione we wniosku o udzielenie wyjaśnień.

Zasadnicze regulacje prawne dotyczące reprezentacji rodziców i ich statusu w szkole są zawarte w rozdziale 4 „Społeczne organy w systemie oświaty”, w art. 83 i 84 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 996 z późn. zm.). Gromadzone przez radę rodziców środki finansowe nie są środkami publicznymi w rozumieniu przepisów art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869), a zasady ich wydatkowania określa regulamin uchwalony przez radę rodziców. Zakres spraw podlegających kontroli organu prowadzącego określa art. 57 ustawy Prawo oświatowe i nie należą do nich sprawy dotyczące działalności rady rodziców. W ocenie Izby prawo dokonywania kontroli działalności finansowej rady rodziców posiadają jej organy wewnętrzne wskazane w jej regulaminie.

Stanowisko prezentowane w udzielonej odpowiedzi nie jest prawnie wiążące, lecz stanowi jedynie prezentację poglądu Izby, w sprawie objętej zapytaniem. Niniejsza odpowiedź nie stanowi również wykładni obowiązujących przepisów prawa w zakresie objętym zapytaniem.

919

**PREZES IZBY**

*Ryszard Zajczkowski*



**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA  
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016, poz. 561)
<b>A. ADRESAT WNIOSKU</b>
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra
<b>B. DANE WNIOSKODAWCY</b>
<b>B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE</b>
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat) <input checked="" type="checkbox"/> 1. jednostka samorządu terytorialnego <input type="checkbox"/> 2. związek międzygminny <input type="checkbox"/> 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów <input type="checkbox"/> 4. związek, stowarzyszenie powiatów <input type="checkbox"/> 5. samorządowe jednostki organizacyjne <input type="checkbox"/> 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w tym samorządowe osoby prawne)                      (w zakresie ich wykorzystania)
<b>B.2. NAZWA PEŁNA</b> Gmina Sulechów
<b>B.3. ADRES SIEDZIBY</b> Plac Ratuszowy 6 66-100 Sulechów
<b>C. ZAKRES WNIOSKU</b>
<b>C1. PRZEDMIOT WNIOSKU</b> <input checked="" type="checkbox"/> zaistniały stan faktyczny <input type="checkbox"/> zdarzenie przyszłe
<b>C.2. RODZAJ SPRAWY</b> Rada rodziców – jakimi środkami finansowymi dysponuje, kto może kontrolować wydatkowanie tych środków, jaką dokumentację powinna posiadać rada rodziców jako organ społeczny szkoły
<b>C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA</b>
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów) Art. 1, art. 3, art. 5, art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 83 i art. 84 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe. (Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.)

**D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU  
FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO  
(ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))**

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Rada rodziców, poprzedniej kadencji, jest w posiadaniu dokumentów zawierających dane z zakresu środków finansowych jakimi dysponowała w trakcie swojego funkcjonowania. Obecnie radny rady gminy chciałby skontrolować sposób wydatkowania tych środków, a co za tym idzie również dokumenty jakie posiada ówczesna rada rodziców w zakresie zgromadzonych środków finansowych. Rada rodziców nie chce udostępnić tych dokumentów, gdyż twierdzi, że nie wyrażają na to zgody wszyscy członkowie ówczesnej kadencji.

Rada rodziców jest organem społecznym szkoły. Jak wynika z zapisów art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r Prawo oświatowe jest to organ działający przy szkołach i placówkach oświatowych, który reprezentuje ogół rodziców. Art. 83 ust. 4 przywołanej ustawy wskazuje, że rada rodziców uchwała regulamin, w którym ustala wewnętrzną strukturę i tryb pracy. Zgodnie z art. 84 ust. 5 ustawy rada ma charakter opiniodawczo-doradczym w sprawach dotyczących funkcjonowania szkoły lub placówki. Jednocześnie w art. 84 ust. 6-7 ustawy Prawo oświatowe wskazano, że w celu wspierania działalności statutowej szkoły lub placówki, rada rodziców może gromadzić fundusze z dobrowolnych składek rodziców oraz innych źródeł. Zasady wydatkowania funduszy rady rodziców określa regulamin. Fundusze te mogą być przechowywane na odrębnym rachunku bankowym rady rodziców. Do założenia i likwidacji tego rachunku bankowego oraz dysponowania funduszami na tym rachunku są uprawnione osoby posiadające pisemne upoważnienie udzielone przez radę rodziców.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

1. Czy należy uznać, że zgromadzone przez radę rodziców, a nieprzekazane do szkoły środki mają charakter publiczny, i czy w związku z tym podlegają one kontroli kierownika jednostki, lub organu prowadzącego?
2. Czy dokumentacja rady rodziców (w tym finansowa) podlega rygorom ustawy o rachunkowości i ustawy o finansach publicznych i czy podlega kontroli organu prowadzącego lub kierownika jednostki?
3. Kto może kontrolować działalność finansową rady rodziców w szkołach podstawowych?
4. Czy Radni Rady Miejskiej mogą samodzielnie skontrolować organ szkoły jakim jest rada

rodziców na podstawie uprawnień wynikających z ww. art.24 ustawy o samorządzie gminnym?

#### **E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO**

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D.

W ocenie Gminy Sulechów, rada rodziców w regulaminie powinna ująć zasady prowadzenia rozliczeń finansowych, zasady wydatkowania środków funduszu, a także sposób kontroli wydatków (np. poprzez powołanie komisji rewizyjnej), a żaden przepis prawa nie wskazuje na to aby, środki gromadzone przez rady rodziców miały charakter środków publicznych w znaczeniu nadanym przepisom ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019, poz. 869 z późn. zm.) zwanej dalej ufp i aby kontrolą działalności finansowej rady rodziców miał zajmować się kierownik jednostki – dyrektor szkoły albo organ prowadzący. Stanowisko wynika z analizy obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego. Zasady gospodarowania środkami funduszu rady rodziców należy rozpatrywać w kontekście ufp. Jednostki oświatowe będąc jednostkami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego podlegają rygorom ufp (tak, art. 1 pkt 1 ufp.). Z kolei, w art. 11 ust. 1-3 ufp, zdefiniowano cechy jednostki budżetowej w ten sposób, że określono, iż jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej (tak, art. 11 ust. 1 – 3 ufp). Wywiedziona przez ustawodawcę definicja jednostki budżetowej nie odnosi się do rad rodziców albowiem nie działają one w granicach wynikających z przepisów ufp. Gdyby bowiem uznać, że środki gromadzone przez radę rodziców stanowią środki publiczne to wówczas musiałyby one podlegać zgodnie z art. 11 ust. 1 ufp, odprowadzeniu na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zostać ujęte w planie dochodów, a organ prowadzący musiałby wyrazić zgodę na zwiększenie środków w planie wydatków. W takiej sytuacji rada rodziców nie mogłaby ich wykorzystywać zgodnie z art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 poz. 996 z późn. zm.) zwanej dalej upo, gdyż środki takie pozostawałyby do wyłącznej dyspozycji kierownika jednostki, a nie rady rodziców. Takie stanowisko prezentowane i uznawane jest w doktrynie, gdzie cyt.: Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu. Ujęcie w ramach budżetu wszystkich dochodów i wydatków jednostek budżetowych jest przejawem tzw. budżetowania brutto realizującego zasadę zupełności budżetu (Lipiec-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych, s. 95.) Oznacza to, że dochody, do których poboru uprawnione i zobowiązane są jednostki budżetowe są dochodami odpowiednio budżetu państwa lub j.s.t., a nie dochodami własnymi tych jednostek. Natomiast wydatki jednostek budżetowych są wydatkami budżetu państwa lub budżetu j.s.t. przekazanymi do dyspozycji jednostki budżetowej, przez odprowadzenie z rachunku bankowego budżetu na rachunek bankowy danej jednostki budżetowej (A. Borodo, Finanse publiczne, s. 200; tenże, Polskie prawo finansowe, s. 49). Jak zauważa L. Lipiec-Warzecha ze względu na tę właściwość jednostki budżetowe najpełniej realizuje funkcję redystrybucyjną finansów publicznych (Lipiec-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych, s. 95, wyd.)(www.legalis.pl, Art. 11 Ustawa o finansach publicznych red. Mikos-Sitek 2018, wyd. 8/E. Kowalczyk)

Ustawodawca w art. 84 ust. 6-7 upo umożliwił radzie rodziców gromadzenie funduszy z dobrowolnych składek oraz z innych źródeł, a zasady wydatkowania tych funduszy powinien określić regulamin, o którym mowa w art. 83 ust. 6-7 upo.

W ocenie Gminy Sulechów, brak jest przepisów dotyczących sposobu prowadzenia dokumentacji księgowej rad rodziców. Rady rodziców prowadzą swoją dokumentację zgodnie ze swoimi wewnętrznymi ustaleniami. Analizując bowiem obowiązujące przepisy należy uznać, że środki gromadzone przez rady rodziców nie wypełniają definicji środków publicznych oświatowej jednostki budżetowej, ponieważ:

1. gromadzenie i wydawanie środków rady rodziców jest regulowane wewnętrznym regulaminem rady rodziców, a nie ufp, która definiuje środki publiczne;
2. dochody te nie są odprowadzane do jednostki samorządu terytorialnego;
3. środki rady rodziców nie są ujmowane w planach finansowych jednostki oświatowej zarówno w planie dochodów jak i wydatków.

Określone przez ustawodawcę kompetencje rady rodziców określone w art. 83 i 84 upo, wskazują, że rada rodziców jest organem, któremu przysługują ustawowe uprawnienia do występowania z wnioskami i opiniami we wszystkich sprawach placówki, natomiast brak jest przepisów dotyczących kompetencji kierownika jednostki oświatowej do kontroli lub nadzoru rady rodziców i jej finansów.

W związku z powyższym brak jest przepisów prawnych umożliwiających przeprowadzenie kontroli dokumentacji finansowej funduszu rady rodziców przez organ prowadzący jednostkę budżetową, gdyż znajduje się ona poza obszarem objętym przepisami ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Gminy Sulechów, finanse rady rodziców mogą być kontrolowane przez komisję rewizyjną rady rodziców (lub inny uprawniony organ wewnętrzny rady rodziców zgodnie z zawartymi zapisami w regulaminie) bądź przez właściwy ze względu na jej siedzibę urząd skarbowy.

Zgodnie z treścią art. 24 ust. 2 ug, w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Z uwagi zatem na fakt, iż Rada rodziców nie jest żadnym z podmiotów wskazanych w treści ww. przepisu tj. nie jest częścią urzędu gminy, spółką z udziałem gminy ani inną gminną osobą prawną lub jednostką, brak jest możliwości realizacji uprawnień przez Radnych Rady Miejskiej w stosunku do takiego podmiotu jak Rada rodziców. Oczywiście stanowisko to nie wyklucza możliwości realizacji uprawnień na podstawie zgody podmiotu jakim jest Rada rodziców, jednakże pytanie nie dotyczy takiej sytuacji.

## F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
03.06.2019	Burmistrz Wojciech Sołtys	<b>BURMISTRZ</b> <i>Wojciech Sołtys</i>