



Gródek, 22 czerwca 2021 roku

**Znak sprawy:** BI-4/2021

**Rada Miasta Białystok**

ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok

dotyczy: kontroli działalności Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białymstoku zakończonych protokołem z dnia 12 maja 2021 roku o numerze BKU.1711.09.2021

### **SKARGA**

#### **na nienależyte wykonywanie zadań przez Prezydenta Miasta Białystok w zakresie kontroli nad działalnością Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białymstoku**

Działając w interesie publicznym, na podstawie art. 221 § 1 i 3, art. 227 i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), Stowarzyszenie na rzecz Praworządności w Szkołach "Stowarzyszenie Umarłych Statutów" (dalej: Stowarzyszenie) wnosi skargę na nienależyte wykonywanie zadań przez Prezydenta Miasta Białystok w zakresie kontroli nad działalnością Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białymstoku polegające na przeprowadzeniu kontroli w okresie od 4 lutego 2021 roku do 12 maja 2021 roku wobec Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białymstoku w sposób nierzetelny i jednocześnie Stowarzyszenie wnosi o nakazanie Prezydentowi Miasta Białystok uzupełnienia kontroli oraz podjęcia działań naprawczych wobec Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białymstoku w wyniku stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości.

### **Uzasadnienie**

W dniu 25 stycznia 2021 roku Stowarzyszenie zwróciło się do Prezydenta Miasta Białystok z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli względem Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białymstoku, której zakres obejmować będzie:

- 1) gromadzenie i wydatkowanie środków przez Radę Rodziców Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białymstoku (dalej: „Rada Rodziców”),
- 2) umowy zawierane przez Radę Rodziców,
- 3) prowadzenie dokumentacji wewnętrznej przez Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białymstoku (dalej: „Dyrektor Szkoły”),
- 4) wydawanie przez Dyrektora Szkoły poleceń służbowych pracownikom Szkoły.

W uzasadnieniu tego wniosku Stowarzyszenie podniosło, że według informacji uzyskanych przez Stowarzyszenie, Rada Rodziców, od co najmniej 2015 roku, pobierała wpłaty z tytułu składek na Radę Rodziców oraz tzw. „opłat za ksero”, zbieranych corocznie od znacznej większości uczniów Szkoły. Wpłaty te miały być dokonywane na konto bankowe Rady Rodziców, za pośrednictwem sekretariatu Szkoły, ale przede



wszystkim – przy pośrednictwie wychowawców klas. Jednocześnie Stowarzyszenie wskazało na potencjalne nieprawidłowości w zarządzaniu środkami pieniężnymi przez Radę Rodziców, na dowód czego przedstawione zostały załączniki w postaci korespondencji z Dyrektorem Szkoły oraz Radą Rodziców.

W konsekwencji złożonego wniosku, Prezydent Miasta Białystok wszczął kontrolę w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białymstoku. Kontrola zakończyła się sporządzeniem protokołu z dnia 12 maja 2021 roku o numerze BKU.1711.09.2021. W protokole tym podpisanym przez inspektor Joannę Buchowiec i inspektor Joannę Mikłaszewicz stwierdzono, że kontrola finansów Rady Rodziców jest rzekomo niemożliwa, gdyż środki Rady Rodziców nie mają charakteru publicznego. Ponadto, ustalono, że Rada Rodziców przekazywała na rzecz Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w Białymstoku (dalej „Zespół Szkół”) przysporzeń w postaci pieniędzy i ruchomości, jednak nie skonfrontowano danych uzyskanych w trakcie kontroli z załączonymi do wniosku o przeprowadzenie kontroli odpowiedziami na wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczącymi środków otrzymanych przez Zespół Szkół od Rady Rodziców. W zakresie przymusowego zbierania wpłat na Radę Rodziców przez pracowników Zespołu Szkół, kontrolerzy nie poczynili żadnych ustaleń, nawet nie podejmując próby dokonania ustaleń w tym zakresie na podstawie opinii uczniów Zespołu Szkół i ich rodziców czy chociażby Dyrektora Szkoły lub Przewodniczącej Rady Rodziców.

**Tak przeprowadzona kontrola nie może zostać uznana za należyłą weryfikację stanu spraw z zakresu, który był przedmiotem tej kontroli.**

W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że stwierdzenie jakoby Prezydent Miasta Białystok nie mógł dokonać kontroli funduszy gromadzonych przez Radę Rodziców nie polega na prawdzie. Stowarzyszenie dysponuje w tym zakresie stanowiskiem Ministra Edukacji i Nauki z 13 stycznia 2021 roku, w którym Minister Edukacji i Nauki słusznie zaznaczył, że: „Rada rodziców jest organem wewnętrznym szkoły, integralnym częścią przemyślanej struktury organizacyjnej. Cel i podstawa jej powołania odwołuje się do potrzeb jakościowych konkretnej szkoły i nie ma związku z ustanawianiem konkurencyjnych form działalności zwłaszcza finansowej w sektorze publicznym. Zakres działania rady rodziców zawiera się zatem w granicach konkretnie wyszczególnionych ustawą zadań i kompetencji tego organu. **Brak jest podstaw, aby jednocześnie oceniać tak opisane zadania rady jako wyłączające rady rodziców z reguł organizacyjnych, finansowych, determinujących działalność samorządu i jego jednostek organizacyjnych (szkół).** Treść właściwych tu przepisów wskazuje na podmiotowość jednorodną i ograniczoną, wynikającą z faktu reprezentowania wyłącznie rodziców uczniów danej szkoły, mogącej wypowiadać o działalności szkoły, do której dzieci danych rodziców uczęszczają. Jednocześnie przepisy Prawa oświatowego nie sytuują w żaden sposób rad rodziców odrębnie - w uporządkowanej organizacji przestrzeni funkcjonalnej Państwa, w wymiarze gospodarczym, partnerstwa społecznego (stowarzyszenia, fundacje), partnerstwa związkowego (związki zawodowe)



czy jakimkolwiek innego. Wewnętrzny status rad rodziców potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2000 r. sygn. akt I SA 943/00). Również Minister Finansów w interpretacji indywidualnej z dnia 06.04.2009 r., sygn. DD6/8213/134/SOH/08/PK-253) – stwierdza: «Rada rodziców utworzona przez rodziców (...) jest wyłącznie wewnętrznym organem przedszkola. Rada rodziców zatem, będąc społecznym organem opiniodawczym i wnioskodawczym przedszkola, nie jest podmiotem gospodarki narodowej i nie może samodzielnie występować w obrocie prawnym. Nie może więc być uznana za podatnika podatku dochodowego w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych». Z faktu upoważnienia rad rodziców, na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy Prawo oświatowe, do określenia «zasad wydatkowania» w regulaminie (akcie wewnątrzorganizacyjnym rady, niebędącym przepisem prawa powszechnie czy miejscowo obowiązującego) funduszy rady nie można wywieść reguły wyłączającej rady rodziców ze szczegółowo opisanego ustawami statusu szkoły czy samorządu terytorialnego. Ze względu na jego wymiar finansowy, zapis [o] prawie do określania «zasad wydatkowania» - można traktować jedynie literalnie, a zatem jako prawo do adresowania pozyskiwanych przez siebie środków (na cele zgodne ze statutem szkoły), ustalając w ten sposób, definitywnie, określony zakres autonomii rady.

Odpowiadając w kontekście powyższego na szczegółowe zapytania sformułowane w piśmie należy podkreślić:

- rady rodziców, będąc organami wewnątrzorganizacyjnymi samorządowych, publicznych jednostek organizacyjnych - nie prowadzą «polityki finansowej». Rada rodziców, jako organ wewnętrzny - nie ma osobowości i zdolności do czynności prawnych. Rada nie może zawierać umów i realizować faktur, dokonywać zakupów. Możliwość prowadzenia «polityki finansowej» nie można wywieść z uprawnienia do ustanawiania w regulaminie «zasad wydatkowania» gromadzonych przez siebie środków w szczególności, gdy ustawodawca określa, że środki tak zgromadzone są mogą być wydatkowane jedynie na zadania statutowe szkoły. **Rada rodziców, jako wewnętrzny organ, jest podmiotem nieautonomicznym z punktu widzenia struktury jednostek organizacyjnych w sektorze publicznym. Może podlegać kontroli w ramach potencjalnej kontroli wykonywanej przez uprawnione podmioty w stosunku do szkoły, jako instytucji wyszczególnionej w tym katalogu.** Wykonywanie kontroli w administracji publicznej jest hierarchicznie uporządkowane i wykonywane przez wskazane ustawą podmioty publiczne, legitymujące się określonymi kwalifikacjami i doświadczeniem, reprezentujące społeczeństwo. W przypadku szkół jest to kolejno dyrektor szkoły (odpowiadający za całokształt zadania realizowanych przez szkołę), organ prowadzący (JST, burmistrz, rada gminy organy JST działający na podstawie art. 57 ustawy Prawo oświatowe, a następnie organ nadzoru nad JST (prezes rady ministrów, RIO, NIK, UKS). Nadzór legalnościowy nad powstawaniem wewnętrznych dokumentów organizacyjnych w szkole sprawuje – dyrektor szkoły”.

W tym kontekście jednoznacznie stwierdzić należy, że zawarte w protokole z kontroli stwierdzenie, zgodnie z którym „nie ma jednoznacznych przepisów prawnych umożliwiających przeprowadzenie kontroli dokumentacji finansowej Rady Rodziców”



(strona 15. protokołu) jest ze wszech miar nieprawdziwe. Podstawa do przeprowadzenia takiej kontroli została wskazana w piśmie Ministra Edukacji i Nauki i jest nią art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe. Pismo to było znane Prezydentowi Miasta Białystok, gdyż Stowarzyszenie załączyło je do wniosku o przeprowadzenie kontroli z 25 stycznia 2021 roku. Mimo to Prezydent Miasta Białystok zadowolili się w ramach prowadzonej kontroli pismem Przewodniczącej Rady Rodziców, która odmówiła przekazania informacji na jaki cel i na jakie zadania w latach 2018-2020 Rada Rodziców przeznaczyła zgromadzone środki, powołując się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 7 stycznia 2021 roku o sygn. akt II SAB/Bk 215/20 zgodnie, z którym informacje dotyczące wydatkowania środków przez radę rodziców nie stanowią informacji publicznej. Prezydentowi Miasta Białystok umknął jednak podstawowy fakt, że wyrok ten nie dotyczył uprawnień Prezydenta Miasta do prowadzenia kontroli finansów Rady Rodziców, ale dotyczył zupełnie innej kwestii, a mianowicie tego czy informacje dotyczące wydatkowania środków finansowych Rady Rodziców stanowią informację publiczną. To zaś, że informacje te nie stanowiłyby informacji publicznej w żadnym wypadku nie oznaczałoby jeszcze, że Prezydent Miasta nie może sprawować kontroli ich wydatkowania w ramach art. 57 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe. Jedynie na marginesie należy przy tym zauważyć, że przytoczony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku jest nieprawomocny<sup>1</sup>, a strona skarżąca wywiodła od niego skargę kasacyjną.

Dla podsumowania tego wątku wskazać zatem należy, że prawidłowo przeprowadzona kontrola powinna obejmować ustalenie przeznaczenia środków zgromadzonych przez Radę Rodziców w ciągu ostatnich kilku lat. W tym celu Prezydent Miasta Białystok za pośrednictwem upoważnionych kontrolerów powinien wprost zażądać przedstawienia dokumentacji finansowej Rady Rodziców. Podstawą prawną do takiego działania powinien być art. 55 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo oświatowe stosowany odpowiednio (tj. z odpowiednimi przekształceniami) na podstawie art. 57 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe. Nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której – jak wskazywało we wniosku o dokonanie kontroli Stowarzyszenie – Rada Rodziców otrzymuje rokrocznie składki w łącznej wysokości (przypuszczalnie) około 150 tysięcy złotych, zaś los i przeznaczenie większości tych środków jest niemożliwe do ustalenia. Sytuacja taka jest nieakceptowalna tym bardziej, że część ze składek zbieranych przez Radę Rodziców miała być składkami „na ksero”, co musi budzić zdumienie, gdyż kserowanie pomocy naukowych jest zadaniem szkoły finansowanym ze środków przekazanych przez organ prowadzący. Nawet jednak, gdyby istotnie część opłat za ksero była finansowana przez Radę Rodziców, to nie sposób przyjąć, że rocznie wysokość tych opłat mogłaby wynieść łącznie aż kilkanaście tysięcy złotych lub więcej (co szerzej zostało opisane we wniosku Stowarzyszenia z 25 stycznia 2021 roku).

<sup>1</sup> Tak też wyrok ten oznaczony jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/608298F67F>



W protokole kontroli zaprezentowane zostały także informacje przekazane przez Dyrektora Szkoły na temat przysporzeń, jakich dokonała Rada Rodziców względem Zespołu Szkół w latach 2018-2020. Już na pierwszy rzut oka stwierdzić można, że dane przedstawione przez Dyrektora Szkoły różnią się od danych zawartych w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej przedłożonej wraz z wnioskiem Stowarzyszenia o przeprowadzenie kontroli. Wśród załączników do wniosku Stowarzyszenia o przeprowadzenie kontroli znalazła się odpowiedź Dyrektora Szkoły na wniosek o udostępnienie informacji publicznej w postaci informacji na temat wpłat do budżetu Zespołu Szkół dokonanych przez Radę Rodziców w latach 2016-2020 wraz z wyszczególnieniem kwot i celów wpłat. W odpowiedzi z 19 stycznia 2021 roku podpisanej przez wicedyrektora szkoły mgr. Sylwię Annę Toczydłowską poinformowano, że w latach 2016-2020 tylko trzy razy miały miejsce przysporzenia na rzecz Zespołu Szkół ze strony Rady Rodziców (jeden raz w 2017 roku i dwa razy w 2020 roku) i ich łączna kwota wyniosła 33.355,31 zł. Tymczasem w protokole z kontroli na stronie 9. Znalazła się informacja, że tylko w latach 2018 – 2020 przysporzenia na rzecz Zespołu Szkół ze strony Rady Rodziców wyniosły aż 121.907,20 zł. Oznacza to, że Dyrektor Szkoły kontrolerom upoważnionym przez Prezydenta Miasta Białystok przekazał bardziej obszerne informacje niż Stowarzyszeniu w ramach odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej. **W ramach kontroli nie podjęto jednak żadnych działań mających na celu wyjaśnienie zaistniałej różnicy.** Stało się tak, pomimo że ewentualne ustalenie, że odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z 19 stycznia 2021 roku jest intencjonalnie niepełna mogłoby skutkować odpowiedzialnością karną za przestępstwo opisane w art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej: w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 13 października 2005 r. o sygn. akt IV SAB/Wr 41/05 podkreślone zostało, że „wprowadzenie żądającego informację w błąd, przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu posiadania informacji, jest przesłanką powodującą powstanie możliwości poniesienia odpowiedzialności w trybie art. 23 powołanej ustawy w zbiegu z innymi przepisami określonymi w Kodeksie karnym”. Wniosek ten powinien znaleźć analogiczne zastosowanie w przypadku umyślnego udostępnienia informacji publicznej niezgodnej z prawdą, tj. na przykład niepełnej. Jakkolwiek zatem Stowarzyszenie obecnie nie przesądza czy zachodzą podstawy do pociągnięcia kogokolwiek do odpowiedzialności karnej za przestępstwo z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to jednocześnie zaznaczamy, że kwestia ta powinna zostać dogłębnie wyjaśniona w czasie kontroli, czego nie uczyniono.

W zakresie dobrowolności wpłat na Radę Rodziców, kontrola nie przyniosła żadnych ustaleń, pomimo że Stowarzyszenie we wniosku o przeprowadzenie kontroli zwracało uwagę również na ten aspekt. Na stronie 15. protokołu kontroli znajduje się co prawda stwierdzenie, zgodnie z którym „W celu dokonania sprawdzenia przestrzegania zasady dobrowolnego wpłacania składek na rzecz funduszu rady rodziców [...] pismem BKU.1711.09.2021 z dnia 26 kwietnia 2021 r. zwrócono się do Przewodniczącej Rady Rodziców...”, jednak treść tego pisma załączona do protokołu kontroli nie potwierdza, aby Przewodniczącej Rady Rodziców chociażby zadano pytanie o dobrowolność wpłat.



Przede wszystkim jednak, należało przeprowadzić rozmowy z poszczególnymi uczniami i ich rodzicami, przy czym mowa tutaj o tych rodzicach, którzy sami bezpośrednio nie zasiadają w radzie rodziców i jej organach, gdyż tylko rozmowy z tą grupą rodziców mogą zapewnić uzyskanie w pełni obiektywnych informacji.

Wątek braku dobrowolności wpłat składek na Radę Rodziców został w protokole kontroli skwitowany na stronie 9. protokołu kontroli następującym stwierdzeniem: „Jak ustalono wpłaty gotówkowej na rachunek bankowy Szkoły dokonał ówczesny pracownik Zespołu Szkół, co może wskazywać na angażowanie pracowników w zakresie przyjmowania wpłat na Radę Rodziców”. Wątku tego jednak nie sprawdzono i nie zweryfikowano w żaden sposób.

W podsumowaniu stwierdzić zatem należy, że kontrola została przeprowadzona pobieżnie i bez wyjaśnienia nawet głównych jej wątków. Tak przeprowadzona kontrola nie pozwoliła bowiem ustalić czy zasada dobrowolności wpłat składek na radę rodziców była przestrzegana, a także co się stało z wpłaconymi pieniędzmi. Przyjęcie wniosku, że środki zgromadzone przez radę rodziców nie są środkami publicznymi i w związku z tym nie podlegają żadnej kontroli doprowadziłyby do konkluzji, że w gruncie rzeczy nikt nie sprawuje kontroli nad losami pieniędzy rady rodziców, zaś poszczególni rodzice nie mają najmniejszych szans na ustalenie czy wpłacone przez nich pieniądze są właściwie zagospodarowane. Również sami kontrolerzy zdają się dostrzegać tę kwestię, gdyż na stronie 5. Protokołu słusznie stwierdzono, że „Rada Rodziców jako jeden z organów szkoły jest integralnym podmiotem szkoły działającym **ściśle w jej strukturze i w jej ramach**”. Ze stwierdzenia tego nie wyciągnięto jednak prawidłowych wniosków, co doprowadziło do bezkrytycznego podzielenia wniosku Przewodniczącej Rady Rodziców, że środki Rady Rodziców rzekomo nie podlegają kontroli organu prowadzącego szkołę. Tak wewnętrznie sprzeczny protokół kontroli nie pozwala na wyciągnięcie jakichkolwiek przydatnych wniosków i dokonanie prawdziwych ustaleń. Ponadto, protokół nie zawiera żadnych zaleceń pokontrolnych, co podważa jego praktyczną przydatność.

Tak zakreślony stan faktyczny prowadzi do wniosku, że skarga niniejsza jest słuszna i zasadna. Rada Miasta Białystok powinna zatem uznać skargę za zasadną, a nadto w celu wyeliminowania negatywnych elementów kontroli przeprowadzonej przez Prezydenta Miasta Białystok zobowiązać Prezydenta Miasta Białystok do uzupełnienia przeprowadzonej kontroli o elementy wynikające z treści niniejszej skargi.

Jednocześnie proszę o zawiadamianie mnie o terminach posiedzeń komisji Rady Miasta oraz sesjach Rady Miasta poświęconych rozpatrzeniu niniejszej skargi.

**MICHAŁ CZESNOWSKI**

**Wiceprezes Zarządu**



**Stowarzyszenie  
Umarłych  
Statutów**

**Stowarzyszenie na rzecz Praworządności w Szkołach  
„Stowarzyszenie Umarłych Statutów”**

kontakt@umarlestatuty.pl  
KRS: 0000830651

Załączniki:

1. wniosek Stowarzyszenia z 25 stycznia 2021 roku o przeprowadzenie kontroli,
2. protokół z kontroli z 12 maja 2021 roku,
3. pismo Ministra Edukacji i Nauki z 13 stycznia 2021 roku,
4. wniosek o udostępnienie informacji publicznej z 5 stycznia 2021 roku,
5. odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z 19 stycznia 2021 roku.

\*\*\*

Uprzejmie prosimy o prowadzenie korespondencji w tej sprawie za pomocą środków komunikacji elektronicznej poprzez skrzynkę ePUAP Stowarzyszenia (/\_SUS/domyslna), względnie drogą mailową (kontakt@umarlestatuty.pl). Jednocześnie informujemy, że zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a. doręczanie pism w tej sprawie za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną jest dla organu obligatoryjne. Jednocześnie zwracamy się również z prośbą o nienadsyłanie pism w wersji papierowej.