

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
W ŁODZI

Numer egzemplarza:

1

PROTOKÓŁ  
KONTROLI GOSPODARKI FINANSOWEJ  
I ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Jednostka kontrolowana:	Gmina Dobroń
Termin kontroli:	25 września – 4 października 2023 roku
Kontrolujący (imię, nazwisko, <b>stanowisko służbowe</b> ):	Małgorzata Józwiak - główny inspektor kontroli Witold Szablowski – inspektor kontroli
Okres objęty kontrolą	2022 – 2023
Numer i data upoważnienia:	WK 601/41/2023 z dnia 15 września 2023 roku

**Uwaga!**

Protokół niniejszy podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art.5 tej ustawy.

## I. INFORMACJE WSTĘPNE

### DANE O JEDNOSTCE

---

Gmina Dobroń to gmina wiejska położona w województwie łódzkim, powiecie pabianickim, która od zachodu i południa graniczy z powiatem łaskim, zaś od wschodu i północy z gminami Pabianice i Dłutów. Powierzchnia gminy wynosi 9.546 ha i podzielona jest na 18 sołectw, w skład których wchodzi 27 wsi. Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 roku Gminę zamieszkiwało 7.627 osób, w tym 3.926 kobiet i 3.701 mężczyzn.

Siedziba Urzędu Gminy w Dobroniu: ul. 11 Listopada 9, 95-082 Dobroń.

Gmina Dobroń: NIP 731-19-29-836; REGON: 730934625.

Urząd Gminy w Dobroniu: NIP 831-13-20-679; REGON 000538053.

Przeprowadzona kontrola ma charakter doraźnej kontroli gospodarki finansowej w zakresie pobierania opłat za wyżywienie w Publicznym Przedszkolu w Dobroniu.

## II. USTALENIA OGÓLNE

### KIEROWNICTWO JEDNOSTKI

---

#### **Przewodniczący rady gminy**

Przewodniczącym Rady Gminy w Dobroniu jest JANUSZ SZERFFEL, wybrany na stanowisko uchwałą nr I/1/18 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 22 listopada 2018 roku. Funkcję wiceprzewodniczących pełnią MONIKA WOLNA oraz TADEUSZ RÓŻAŃSKI, wybrani uchwałą nr I/2/18 organu stanowiącego z dnia 22 listopada 2018 roku.

#### **Wójt gminy i jego zastępca**

Wójtem Gminy Dobroń jest ROBERT JARZĘBAK, wybrany w powszechnych wyborach, które odbyły się w dniu 21 października 2018 roku.

Wójt Gminy Dobroń nie powołał swojego zastępcy.

#### **Skarbnik gminy**

Uchwałą nr III/18/2006 z dnia 28 grudnia 2006 roku Rada Gminy w Dobroniu powołała na stanowisko Skarbnika Gminy Dobroń ILOŃĘ MUDZO.

#### **Sekretarz gminy**

Sekretarzem Gminy Dobroń jest MIROSŁAW RŻANEK, zatrudniony na stanowisku na podstawie umowy o pracę z dnia 9 stycznia 2012 roku.

## **GMINNE (POWIATOWE) JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE I PRAWNOORGANIZACYJNE FORMY ICH DZIAŁALNOŚCI**

---

Jednostki organizacyjne Gminy Dobroń wskazane zostały w załączniku nr 2 do uchwały nr XL/313/18 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 18 września 2018 roku w sprawie Statutu Gminy Dobroń:

- Dobrońskie Centrum Kultury,
- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobroniu,
- Publiczne Przedszkole w Dobroniu,
- Samodzielny Publiczny Gminny Ośrodek Zdrowia w Dobroniu,
- Szkoła Podstawowa w Chechle,
- Szkoła Podstawowa w Dobroniu,
- Szkoła Podstawowa w Mogilnie Dużym,
- Urząd Gminy w Dobroniu.

## **UNORMOWANIA WEWNĘTRZNE**

---

### **Statut gminy**

Statut Gminy Dobroń został przyjęty uchwałą nr XL/313/18 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 18 września 2018 roku. W statucie uregulowano m. in.: [1] organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy; [2] zasady działania klubów radnych; [3] zasady i tryb działania Komisji Rewizyjnej; [4] zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych; [5] zasady uczestnictwa organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach Rady; [6] uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy; [7] zasady dostępu i korzystania z dokumentów wytworzonych przez organy gminy w ramach wykonywania zadań publicznych.

### **Regulamin organizacyjny**

Regulamin organizacyjny wprowadzono zarządzeniem Wójta Gminy Dobroń nr V/1/2010 z dnia 6 stycznia 2010 roku. Zmiany Regulaminu dokonano nw. zarządzeniami: [1] nr VI/26/2011 z dnia 12 kwietnia 2011 roku; [2] nr VI/31/2011 z dnia 12 maja 2011 roku; [3] nr VI/17/2013 z dnia 10 kwietnia 2013 roku, [4] nr VI/80/2014 z dnia 10 września 2014 roku. W Regulaminie organizacyjnym określono m.in.: [1] zasady kierowania pracą Urzędu; [2] strukturę organizacyjną Urzędu; [3] podział zadań i kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk pracy; [4] zasady podpisywania pism i dokumentów, [5] zasady kontroli wewnętrznej.

### **Unormowania w zakresie organizacji wspólnej obsługi dla jednostek organizacyjnych Gminy Dobroń**

Na podstawie uchwały Nr XXIV/190/2016 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 20 grudnia 2016 roku w sprawie organizacji wspólnej obsługi dla jednostek organizacyjnych Gminy

Dobroń, zapewniona została wspólna obsługa finansowo-księgową, płacową, administracyjną i prawną jednostkom organizacyjnym obsługiwanych przez Urząd Gminy w Dobroniu. Jednostki obsługiwane to: Publiczne Przedszkole w Dobroniu, Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Dobroniu, Zespół Szkół im ks. Jana Długosza w Dobroniu; Szkoła Podstawowa im. Jadwigi Wajsówny w Chechle; Szkoła Podstawowa im. Władysława Stanisława Reymonta w Mogilnie Dużym.

Uchwałą nr XXX/232/17 z dnia 28 września 2017 roku Rada Gminy w Dobroniu zmieniła ww. uchwałę – zmiana dotyczyła katalogu jednostek organizacyjnych obsługiwanych przez Urząd Gminy w Dobroniu.

### **III. EWIDENCJA KSIĘGOWA. SPRAWOZDAWCZOŚĆ**

#### **OPIS PRZYJĘTYCH ZASAD RACHUNKOWOŚCI. ZABEZPIECZENIE DANYCH PRZETWARZANYCH W SYSTEMACH INFORMATYCZNYCH**

---

W jednostce obowiązuje zarządzenie nr VIII/7/2020 Wójta Gminy Dobroń z dnia 17 stycznia 2020 roku w sprawie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości oraz zakładowego planu kont dla Budżetu Gminy, Urzędu Gminy w Dobroniu oraz jednostek obsługiwanych na podstawie uchwały nr XXIV/190/2016 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 20 grudnia 2016 roku. Załącznik nr 2b do ww. zarządzenia Wójta Gminy Dobroń zawiera komentarz do zakładowego planu kont dla Urzędu Gminy oraz jednostek obsługiwanych.

### **IV. OPŁATY ZA WYŻYWIENIE W PRZEDSZKOLU**

#### **REGULACJE WEWNĘTRZNE W ZAKRESIE WYŻYWIENIA OBOWIĄZUJĄCE W LATACH OBJĘTYCH KONTROLĄ**

---

Pismem z dnia 16 lipca 2021 roku (wpłynęło do Urzędu Gminy w Dobroniu w dniu 16 lipca 2021 roku) Pani Dorota Majda – Dyrektor Przedszkola, działając na podstawie art. 106 ust 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe, wystąpiła o zaakceptowanie przez Wójta Gminy wysokości dziennej stawki żywieniowej, która wynosić miała: śniadanie - 1,50 zł, obiad - 4,50 zł, podwieczorek – 1,50 zł. Stawki opłat dla pracowników przedszkola nie przewidziano. (Według oświadczenia Pani Doroty Majdy z dnia 2 października 2023 roku pracownicy placówki nie korzystają z żadnego z posiłków przygotowywanych przez kuchnię przedszkolną i stołówkę szkolną). Na wskazanym piśmie Wójt Gminy Dobroń w tym samym dniu umieścił odręczną adnotację o wyrażeniu zgody na zaproponowane stawki.

W dniu 27 sierpnia 2021 roku Dyrektor Gminnego Przedszkola w Dobroniu wydała zarządzenie nr 10/2021 w sprawie opłat za wyżywienie w przedszkolu (weszło w życie z dniem 1 września 2021 roku), w którym m.in. ustalono dzienne stawki żywieniowe w wysokości wskazanej w powołanej korespondencji. Powyższe było zgodne z art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 900), według którego warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym

wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę.

Zgodnie z powołanym zarządzeniem Dyrektora Przedszkola:

- do korzystania z posiłków w przedszkolu uprawnieni są wychowankowie,
- korzystanie z posiłków w przedszkolu jest odpłatne,
- koszty żywienia dzieci w przedszkolu (w części odpowiadającej kosztom produktów wykorzystanych do przygotowania posiłków) zwane dalej „dzienną stawką żywieniową” ponoszą rodzice,
- dzienna stawka żywieniowa ustalona została wyłącznie z uwzględnieniem kosztów produktów wykorzystanych do przygotowania posiłków, bez wliczania wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki,
- rodzice/prawni opiekunowie wnoszą dzienną opłatę proporcjonalnie do liczby zadeklarowanych posiłków, z których dziecko korzysta,
- miesięczna opłata za wyżywienie stanowi iloczyn stawki dziennej za zadeklarowany przez rodzica/opiekuna prawnego posiłek i liczby dni żywienia w miesiącu,
- w przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu opłata za wyżywienie zostaje pomniejszona tylko o dni skutecznie zgłoszone. Oznacza to zgłoszenie nieobecności najpóźniej do godziny 15.00 dnia poprzedzającego nieobecność dziecka w przedszkolu. Wyjątek stanowi poniedziałek oraz pierwszy dzień po dniu ustawowo wolnym, kiedy zgłoszenie dziecka musi nastąpić najpóźniej do godziny 7.00,
- opłatę za wyżywienie wnosi się z góry za miesiąc, w którym następuje korzystanie z żywienia w wyznaczonym na każdy miesiąc terminie, nie później niż do 15 dnia danego miesiąca,
- opłata wnoszona jest w przedszkolu, za dzień zapłaty uważa się dzień wpływu opłaty do kasy przedszkola,
- w przedszkolu dopuszcza się możliwość korzystania z cateringu w okresach, kiedy szkolna stołówka i kuchnia nie są w stanie zapewnić dzieciom żywienia,
- dzienna stawka żywieniowa za każdy z posiłków ustalona jest wówczas na podstawie oferty otrzymanej od podmiotu świadczącego usługi cateringu,
- każdorazowo taka forma organizacji żywienia wymaga uzgodnień z organem prowadzącym.

Odrębne regulacje – wprowadzone na podstawie zarządzeń Wójta Gminy Dobroń - dotyczyły organizacji dyżuru wakacyjnego przedszkola i oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Dobroń (zarządzenie nr VIII/35/2022 z dnia 7 kwietnia 2022 roku oraz zarządzenie nr VIII/46/2023 z dnia 19 kwietnia 2023 roku).

Jak wynika z powołanych wyżej zarządzeń – wydanych na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, § 12 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 roku w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli i § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy – na czas dyżuru wakacyjnego zapewnia się dzieciom możliwość korzystania z żywienia w ilości 3 posiłków (śniadanie, obiad, podwieczorek). Opłata za posiłki naliczana będzie z góry na podstawie wniosku o przyjęcie dziecka na dyżur wakacyjny i nie będzie podlegać zwrotowi w przypadku niewykorzystania posiłków. W przypadku

nieobecności dziecka w przedszkolu rodzic/prawny opiekun ma prawo do odbioru posiłku na zasadach określonych w umowie (§ 6 zarządzenia). Rodzice/prawni opiekunowie zobowiązani zostali do wniesienia stosownej opłaty w terminie do dnia odpowiednio 10 czerwca 2022 roku/15 czerwca 2023 roku na rachunek bankowy Publicznego Przedszkola w Dobroniu. Nieuiszczenie opłaty w wyznaczonym terminie było równoznaczne z rezygnacją z dyżuru wakacyjnego (§ 7 ust. 2 zarządzenia).

Odnosząc się do przytoczonych regulacji, kontrolujący stwierdzili, co następuje:

Zgodnie z art. 52 ust. 15 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity z 2023 roku (Dz.U. poz. 1400), opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz opłaty za korzystanie z wyżywienia w takich placówkach stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Obowiązek ponoszenia przedmiotowych opłat wynika wprost z przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym i aktualizuje się w momencie rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia. Czyli opłaty ponoszone są za korzystanie z wyżywienia, a nie za sam zamiar korzystania. Opłata ma charakter dzienny – naliczana jest za każdy dzień obecności dziecka w przedszkolu. Niezgodnie z powyższymi zasadami w latach 2022-2023 pobierano *de facto* bezzwrotną opłatę za sam zamiar korzystania z wyżywienia podczas dyżuru wakacyjnego.

Nadto zauważyć należy, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W świetle powyższego unormowania nie jest celowe dokonywanie wydatków na wyżywienie nieobecnych dzieci – z uwagi na powyższe w zarządzeniu Dyrektora Przedszkola przewidziana została procedura zgłaszania nieobecności dzieci, w celu ograniczenia ww. wydatków (obciążających zarówno JST, jak i rodziców – w tym przypadku za tzw. „wsad do kotła”). Z kolei jak wynika z przytoczonych wyżej zarządzeń Wójta Gminy Dobroń w sprawie organizacji dyżuru wakacyjnego przedszkola i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Dobroń – nie przewidziano możliwości zwrotu w przypadku niekorzystania z posiłków, czyli „zawieszono” procedurę optymalizacji wydatków przewidzianą w zarządzeniu Dyrektora Przedszkola.

Osobną, choć nie mniej istotną kwestią jest brak upoważnienia do uregulowania warunków korzystania ze stołówki szkolnej w okresie wakacyjnym przez Wójta Gminy Dobroń. Zgodnie z art. 106 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe powyższe – bez ograniczeń czasowych - należy do kompetencji dyrektora szkoły działającego w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę. Nie było podstaw prawnych do zastąpienia regulacji zawartych w obowiązującym zarządzeniu nr 10/2021 Dyrektora Publicznego Przedszkola w Dobroniu z dnia 27 sierpnia 2021 roku w sprawie opłaty za wyżywienie w przedszkolu postanowieniami zarządzenia w sprawie organizacji dyżuru wakacyjnego.

Zarządzenie nr 10/2021 z dnia 27 sierpnia 2021 roku zostało uchylone na mocy zarządzenia nr 09/2023 Dyrektora Publicznego Przedszkola w Dobroniu z dnia 29 sierpnia 2023 roku w sprawie opłaty za wyżywienie w przedszkolu (nowe zarządzenie weszło w życie z dniem 1 września 2023 roku). W § 2 ust. 4-5 znalazły się następujące regulacje:

*W przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu opłata za wyżywienie zostaje pomniejszona tylko o dni skutecznie zgłoszone. Oznacza to zgłoszenie nieobecności najpóźniej do godziny 9.00 dnia poprzedzającego nieobecność dziecka w przedszkolu. Wyjątek stanowi dyżur wakacyjny. Wówczas obowiązują zapisy wynikające z zarządzenia Wójta w sprawie dyżuru.*

Należy zauważyć, że Wójt Gminy nie ma upoważnienia do samodzielnego określania warunków korzystania ze stołówki szkolnej, zatem przytoczone postanowienia zarządzenia są niezgodne z art. 106 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe w związku z art. 52 ust. 12 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W dniu 4 października 2023 roku Pan Robert Jarzębak – Wójt Gminy oraz Pani Dorota Majda - Dyrektor Przedszkola złożyli wyjaśnienie dotyczące braku zwrotu opłaty za posiłki przy jednoczesnym braku obowiązku informowania przedszkola przez rodziców o nieobecności dziecka. Przyjęte rozwiązanie było łatwiejsze do wykonania dla przedszkola jak i dla rodziców. Z uwagi na okres wakacji trudno byłoby też rozliczyć opłaty za miesiąc sierpień, bowiem zawsze w okresie roku szkolnego opłata za wyżywienie jest naliczana z góry i rozliczana w kolejnym miesiącu. Rodzicowi przysługuje prawo do odbioru posiłku o czym informowano każdego rodzica ustnie oraz poprzez zamieszenie stosownej informacji na stronie internetowej przedszkola oraz w jego siedzibie. Ustne ustalenia pomiędzy rodzicami i przedszkolem obejmowały także zasady odbioru posiłku (tj. odbioru posiłku tego samego dnia w naczyniu dostarczonym przez rodzica). Powyższe ustalenia można uznać za zawarcie umowy między dyrektorem przedszkola a rodzicem. Przytoczone wyjaśnienie stanowi *załącznik nr 1 do protokołu kontroli*.

## **V. USTALENIA KOŃCOWE. ZAŁĄCZNIKI.**

Protokół zawiera 8 ponumerowanych i zaparafowanych stron. Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli Urzędu Gminy Dobroń.

W trakcie kontroli informacji i wyjaśnień udzielały niżej wymienione osoby:

1. Pan Robert Jarzębak – Wójt Gminy
2. Pani Dorota Majda – Dyrektor Przedszkola

Integralną częścią protokołu są następujące załączniki:

1. *Wyjaśnienie z dnia 4 października 2023 roku złożone przez Pana Roberta Jarzębaka – Wójta Gminy Dobroń oraz Panią Dorotę Majdę -Dyrektora Przedszkola dotyczące braku zwrotu opłaty za posiłki przy jednoczesnym braku obowiązku informowania przedszkola o nieobecności dziecka w czasie dyżuru wakacyjnego.*

Niniejszy protokół sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach i podpisano **w dniu 22 grudnia 2023 roku**. Jeden egzemplarz protokołu wraz z załącznikami pozostawiono w Urzędzie Gminy w Dobroniu.

Kierownika jednostki i Skarbnika poinformowano o przysługującym mu prawie odmowy podpisania protokołu i złożenia w ciągu 3 dni od daty jego otrzymania pisemnych wyjaśnień, co do przyczyn tej odmowy.

Kontrolujący:

.....

.....

Jednostka kontrolowana:

Kwituję odbiór 1 egzemplarza protokołu kontroli:

.....

*(data i podpis kierownika jednostki kontrolowanej)*