



Poznań, 31 października 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.542.2023.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 8 w zakresie zwrotu „i Główny Księgowy” uchwały nr XC/1718/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 26 września 2023 r. w sprawie nadania statutu Zarządowi Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XC/1718/VIII/2023 w sprawie nadania statutu Zarządowi Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ.

Uchwała została podjęta na podstawie „art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, poz. 497, poz. 1273 i poz. 1407) i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i poz. 572), w związku z § 10 ust. 1 uchwały Nr XXXII/177/91 Rady Miejskiej Poznania z dnia 25 czerwca 1991 r. w sprawie przekształcenia Poznańskiego Przedsiębiorstwa Geodezyjno-Kartograficznego GEOPOZ w Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ (t.j. Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2014 r. poz. 4027 oraz z 2023 r. poz. 2606)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 października 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Ocenianą uchwałą Rada Miasta Poznania nadała statut Zarządowi Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ. Jak wynika z § 1 uchwały, Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ jest jednostką organizacyjną Miasta Poznania, nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzoną w formie jednostki budżetowej.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270), zwanej dalej „ustawą”, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Jak wyjaśnił WSA we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z 10 czerwca 2014 r., III SA/Wr 123/14, CBOSA: „Ustawa o finansach publicznych stanowi zatem by statut jednostki budżetowej określał co najmniej jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Jakkolwiek są to wymagania minimalne, co generalnie nie wyklucza zamieszczenia w statucie innych treści, wszakże trzeba zważyć, iż zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalności działań organów władzy publicznej, organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż podejmując działania muszą ściśle przestrzegać norm prawnych określających ich kompetencje, zadania oraz tryb postępowania. Mogą zatem podejmować działania tylko w takich dziedzinach i w takim zakresie oraz trybie i formie, w jakich upoważniają je do tego przepisy prawa”.

W § 8 uchwały rada postanowiła „Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Zarządu ponosi Dyrektor Zarządu i Główny Księgowy”. Mocą powyższego przepisu rada określiła podmioty, które ponoszą odpowiedzialność za prowadzenie gospodarki finansowej Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis, w zakresie w jakim stanowi o odpowiedzialności za gospodarkę finansową wskazanej jednostki Głównego Księgowego, w sposób istotny narusza art. 53 ust. 1 i 2 w zw. z art. 54 ustawy.

Jak stanowi art. 53 ust. 1 ustawy: „Kierownik jednostki sektora finansów publicznych (...) jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5”. Powyższy przepis należy rozumieć jako „określenie kompetencji kierownika jednostki sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej jednostki. Określona w art. 53 ustawy odpowiedzialność kierownika dotyczy obowiązków i uprawnień do wykonywania wszystkich czynności w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej” – E. Kowalczyk w: A. Mikos – Sitek, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, 2023 r., legalis. W praktyce niemożliwe jest, by kierownik danej jednostki sektora finansów publicznych, jako podmiot odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, realizował osobiście wszystkie czynności związane z jej prowadzeniem. Stąd, wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 53 ust. 2 ustawy, kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom tej jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki. „Powierzenie odpowiedzialności oznacza wyznaczenie tych czynności z zakresu gospodarki finansowej, obowiązków dokonywania których albo kompetencja do ich realizacji zostanie przeniesiona na pracownika jednostki. W konsekwencji pracownik, w wyniku powierzenia odpowiada – w stosownych reżimach prawnych – za zaistniałe nieprawidłowości w gospodarce finansowej” – P. Walczak, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych, 2021 r., legalis. Powierzenie obowiązków skutkuje zatem włączeniem pracownika do kręgu potencjalnie odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (por. E. Kowalczyk w: A. Mikos – Sitek, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz,

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

2023 r., legalis). Jednakże pamiętać należy, że przekazanie zadań nie zwalnia kierownika z odpowiedzialności za przekazywane zadania. Jak orzekł NSA w wyroku z dnia 7 września 2022 r., I GSK 2804/18, CBOSA: „powierzenie (...) części obowiązków w zakresie finansów innym osobom, nie zwalniało go z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kierownik jednostki, nawet gdy skutecznie przekazuje określone uprawnienia i obowiązki swoim pracownikom, to nie wyzbywa się odpowiedzialności za brak kontroli zarządczej. Przeciwna teza prowadziłaby do sprzecznego z obowiązującymi przepisami wniosku, że kierownik jednostki może tak ukształtować regulaminy i upoważnienia pracowników w jednostce, że za nic nie będzie ponosił odpowiedzialności (...). «Powierzenie określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jednostki jej pracownikom ma więc jedynie walor organizacyjny». (Cezary Kosikowski «Ustawa o finansach publicznych» wyd. II LexisNexis) – por. W. Misiąg, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, 2019 r., legalis.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że ustawodawca rozstrzygnął już kwestię odpowiedzialności za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych (czyli m.in. za gospodarkę finansową jednostki budżetowej jaką w niniejszej sprawie jest Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ), jednoznacznie stanowiąc, że to kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej.

Wyjątkiem od powyższej reguły jest sytuacja, gdy odpowiedzialność za prowadzenie gospodarki finansowej, rachunkowości i sprawozdawczości zostaje przypisana kierownikom jednostek obsługujących (tzw. centrów usług wspólnych). Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, a więc m. in. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) przewiduje bowiem możliwość zapewnienia wspólnej obsługi – w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej – tzw. jednostkom obsługiwanym. Ustawodawca zaznacza, że wspólna obsługa w zakresie spraw finansowych nie może pozbawić kierownika jednostki obsługiwanej jego kompetencji i odpowiedzialności w tym zakresie określonych ustawą. Jednakże w przypadku powierzenia jednostce obsługującej obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości są one przekazywane w całości. W konsekwencji powierzenie w pełni jednostce obsługującej obowiązków w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości prowadzi do wyłącznej odpowiedzialności kierownika jednostki obsługującej za ich wykonanie – por. P. Kryczko, J. Czerw w: P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2022 r., s. 335.

Pozostali pracownicy jednostki (w tym główny księgowy) odpowiadają za prowadzenie gospodarki finansowej tylko wtedy, gdy kierownik powierzył im określone obowiązki – to powierzenie jest jednym z warunków odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Powyższe oznacza, że rada nie jest uprawniona do wskazywania w uchwale głównego księgowego jednostki budżetowej, jako osoby ponoszącej odpowiedzialność za gospodarkę finansową tej jednostki, gdyż uprawnienie do powierzenia określonych obowiązków, a co za tym idzie - przypisanie odpowiedzialności za wykonywanie powierzonych obowiązków, leży w gestii kierownika jednostki. Poza tym należy mieć na względzie, że kierownik może określone obowiązki przekazać nie tylko głównemu księgowemu, ale także innym pracownikom jednostki.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117