

**Uchwała Nr 142/g127/I/16**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**  
**z dnia 2 czerwca 2016 r.**

Działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, po rozpoznaniu zastrzeżeń Prezydenta Miasta Starogard Gdański do wniosków pokontrolnych zawartych w pkt 1 i pkt 2 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2016 r. nr WK.0804/114/32/K/2015

**postanawia**

**oddalić zastrzeżenia Prezydenta Miasta Starogard Gdański do wniosków zawartych w pkt 1 i pkt 2 wystąpienia pokontrolnego.**

**U Z A S A D N I E N I E**

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził w okresie od dnia 18 listopada 2015 r. do dnia 26 lutego 2016 r. kontrolę kompleksową miasta Starogard Gdański. Celem kontroli, obejmującej lata: 2011 – 2014, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Miasta i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych. Protokół z kontroli kompleksowej podpisany został przez obie strony w dniu 26 lutego 2016 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej sformułowane zostało wystąpienie pokontrolne o numerze WK.0804/114/32/K/2015 z dnia 20 kwietnia 2016 r., w którym wskazano nieprawidłowości dostrzeżone podczas kontroli, jak również zawarto wnioski mające na celu usunięcie stwierdzonych uchybień oraz zapobieżenie ich ponownemu wystąpieniu w przyszłości.

W **pkt. 1** wystąpienia pokontrolnego wskazano jako nieprawidłowość: „*pełnienie przez Pana Dariusza Denisa funkcji Skarbnika Miasta (który z mocy prawa jest głównym księgowym budżetu) pomimo braku powierzenia mu przez Prezydenta Miasta Starogard Gdański odpowiedzialności w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, czym naruszono art. 54 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jednolity z 2013 r. Dz.U. poz. 885 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.) – str.17 protokołu kontroli.*

*W myśl wskazanych przepisów ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki. Natomiast głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.*

*Natomiast z przywołanego przepisu ustawy o samorządzie gminnym wynika, że skarbnik gminy jest z mocy prawa głównym księgowym budżetu.”.*

W **pkt. 2** wystąpienia pokontrolnego wskazano jako nieprawidłowość: „*Składanie w imieniu gminy oświadczeń woli samodzielnie przez upoważnionego pracownika przy transakcjach*

*dokonanych w 2014 r. dotyczących sprzedaży nieruchomości (5 działek, 5 lokali mieszkalnych i 5 lokali użytkowych – wszystkie przypadki objęte kontrolą), czym naruszono art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – str. 95-101 protokołu.*

*Zgodnie z przywołanym przepisem oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.*

W odniesieniu do wyżej stwierdzonych nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, sformułowano, między innymi, wnioski o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez:

- powierzenie na piśmie Skarbnikowi Miasta odpowiedzialności w zakresie określonym art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- składanie w imieniu miasta oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem w sposób określony ustawą o samorządzie gminnym.

Ponadto w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym poinformowano Prezydenta Miasta Starogard Gdański o przysługującym prawie zgłoszenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych) w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tej izby.

W dniu 12 maja 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęło pismo Prezydenta Miasta Starogard Gdański o sygn. WO-PRM.0053.18.2016 z dnia 9 maja 2016 r., w którym Prezydent Miasta zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego w części objętej pkt 1 i pkt 2 w/w wystąpienia pokontrolnego wskazując na okoliczności uzasadniające złożenie zastrzeżeń.

W odniesieniu do wniosku sformułowanego w pkt. 1 Prezydent Miasta stwierdził, że:

- „zgodnie z art. 53 ust. 2 (ustawy o finansach publicznych - dop. wł.) „Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.”,
- „w kierowanym przeze mnie Urzędzie obydwie przywołane przepisem możliwości zostały wypełnione.”,

- powierzenie obowiązków Skarbnikowi Miasta w zakresie:

- 1) prowadzenia rachunkowości jednostki;
- 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi;
- 3) dokonywania wstępnej kontroli:

- zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,

- kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych,

nastąpiło na piśmie w dniu 2 listopada 2011 r. a także poprzez wskazanie osoby - Skarbnika Miasta w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta (w § 18).

W załączeniu do pisma Prezydenta Miasta przesłano kserokopie pisma z dnia 2 listopada 2011 r. oraz wyciągu z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta (§ 18).

Prezydent Miasta, w odniesieniu do wniosku w pkt. 2 stwierdził, że:

- zawarte w wystąpieniu pokontrolnym stwierdzenie, że „część zadań wykonywała była z naruszeniem przepisów regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek, a do najistotniejszych nieprawidłowości zaliczając m.in. składanie oświadczeń woli samodzielnie przez upoważnionego pracownika jednostki przy transakcjach dokonanych w 2014 roku, czym naruszono art. 46 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, **jest błędne i nie poparte żadnym dowodem. Pracownik jednostki samodzielnie składający w imieniu gminy oświadczenia woli dotyczące zbycia nieruchomości nie narusza art. 46 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż działa w tych czynnościach nie na podstawie upoważnienia udzielonego w oparciu o przepisy szczególne, którymi, w tym przypadku, są przepisy ustawy o samorządzie gminnym, a na podstawie pełnomocnictwa notarialnego udzielonego na zasadach ogólnych w oparciu o przepisy ustawy**

**kodeks cywilny – art. 95 – 109 przez jednoosobowy organ Gminy uprawniony do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem.”.**

Pełnomocnictwo to udzielone zostało przez Prezydenta Miasta na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 95 i 96 Kodeksu cywilnego.

Pełnomocnik w skontrolowanych w 2014 roku transakcjach działał na podstawie ważnych pełnomocnictw:

1) akt notarialny Rep. A numer 1095/2011 z dnia 31.01.2011 r.

2) akt notarialny Rep. A numer 1621/2014 z dnia 11.12.2014 r.,

Do prawidłowości składania oświadczeń woli przez pełnomocnika zastrzeżeń do prawidłowości umocowania nie zgłaszali notariusze ani też Wydział Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w Starogardzie Gdańskim.

Kserokopie w/w aktów notarialnych zawierających pełnomocnictwa do reprezentowania Gminy stanowiły załączniki do pisma Prezydenta Miasta.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium tut. Izby stwierdza, co następuje:

Zgodnie z art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych rozpatrują kolegia izb. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko, stosownie do brzmienia art. 9 ust. 4 powołanej wyżej ustawy, zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Prezydentowi Miasta Starogard Gdański przysługiwało prawo zgłoszenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

Zastrzeżenie Prezydenta Miasta do wniosku sformułowanego w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego dotyczącego „powierzenia na piśmie Skarbnikowi Miasta odpowiedzialności w zakresie określonym art. 54 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*” oparte zostało na tych samych dokumentach ujętych w protokole z kontroli, jednakże składający zastrzeżenie odnosi się do prawidłowości powierzenia obowiązków Panu Dariuszowi Denisowi - Skarbnikowi Miasta Starogard Gdański (głównemu księgowemu budżetu) wyłącznie w trybie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Prezydent Miasta pomija natomiast w swojej argumentacji treść art. 54 ust. 1 ww. ustawy. Wniosek pokontrolny dotyczy natomiast pełnej realizacji szczególnego unormowania dotyczącego powierzenia obowiązków głównemu księgowemu zawartego w tym artykule, którego pełna treść brzmi:

„Głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, zwanym dalej „głównym księgowym” jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- 1) prowadzenia rachunkowości jednostki;
- 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi;
- 3) dokonywania wstępnej kontroli:
  - a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
  - b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.”.

W piśmie Prezydenta Miasta z dnia 2 listopada 2011 r., zawierającym powierzenie obowiązków Skarbnikowi Miasta (jak i w § 18 Regulaminu Organizacyjnego) jest odwołanie do art. 54 ww. ustawy, a nie do art. 53 ust. 2 ustawy, jednakże brak jest powierzenia odpowiedzialności związanej z wykonywaniem powierzonych obowiązków.

Zdaniem Kolegium tut. Izby dodatkowe, w stosunku do art. 53 ust. 2 ww. ustawy, uregulowanie przez ustawodawcę trybu i zakresu umocowania głównego księgowego wskazuje na podkreślenie znaczenia tego stanowiska dla realizacji zadań jednostki, jak i szczególnej odpowiedzialności związanej z wykonywaniem pracy na tym stanowisku.

W związku z powyższym Kolegium tut. Izby stoi na stanowisku, że realizując obowiązki wynikające z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Prezydent Miasta Starogard Gdański

powierając obowiązki w zakresie spraw finansowo-księgowych był zobowiązany również do powierzenia odpowiedzialności związanej z prowadzeniem tych spraw. Uznając ustalenia kontroli i sformułowany na ich podstawie wniosek za prawidłowe Kolegium tut. Izby postanowiło oddalić zastrzeżenie Prezydenta Miasta do wniosku zawartego w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego.

W zakresie zarzutu odnoszącego się do zawartego w wystąpieniu pokontrolnym wniosku określonego w pkt. 2 Kolegium tut. Izby stwierdza, że przedstawiona przez Prezydenta Miasta argumentacja jest błędna, ponieważ w nieuzasadniony sposób pomniejsza znaczenie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, którego treść jednoznacznie przesądza o sposobie składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem. Mowa jest o reprezentacji jednoosobowej wójta gminy albo działającego na podstawie jego upoważnienia zastępcy wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

Art. 46 ustawy o samorządzie gminnym jest, zdaniem Kolegium tut. Izby, przepisem szczególnym wobec przepisu art. 31 tej ustawy, a stanowiącym o reprezentowaniu gminy na zewnątrz przez wójta. Taki kierunek interpretacyjny znajduje potwierdzenie w doktrynie (por. np. komentarz do art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski – Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2011). Z istoty art. 46 ustawy wynika, że ma on znaczenie autonomiczne, w szczególności w sprawach zarządu mieniem. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy nie było określenie zamkniętego kręgu pełnomocników, to wówczas art. 46 ust. 1 ww. zostałby uchylony. Jednakże skoro przepis ten obowiązuje, to, zdaniem Kolegium tut. Izby, nie ma możliwości udzielenia przez wójta – na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 poz. 380 z późn. zm.) – upoważnienia do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem w imieniu gminy innym osobom niż tam wymienionym.

W konsekwencji, zdaniem Kolegium tut. Izby, nie każdy może być pełnomocnikiem gminy w sprawach zarządu mieniem. Zamiarem ustawodawcy było uregulowanie zamkniętego kręgu pełnomocników. Gdyby przyjąć odmienną interpretację, to zbędne byłoby wprowadzenie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wystarczyłyby bowiem regulacje zawarte w przepisach art. 95-108 Kodeksu cywilnego, pozwalające na przyjęcie założenia, że wójt może upoważnić każdą osobę do reprezentowania gminy na zewnątrz.

Kolegium tut. Izby zwraca także uwagę, że ugruntowane jest stanowisko w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, zgodnie z którym w prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada „to, co nie jest zabronione, jest dozwolone”, wręcz przeciwnie, zasadą prawa administracyjnego jest działanie ściśle na podstawie i w granicach prawa - zasada legalizmu – (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2007 r. sygn. akt I OSK 50/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 czerwca 2014 r. sygn. akt II SAB/Po 29/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2014 r. sygn. akt I OSK 1270/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 października 2014 r. sygn. akt II SA/Kr 1125/14).

Zatem w świetle powyższych ustaleń Kolegium tut. Izby postanowiło oddalić zastrzeżenie wniesione przez Prezydenta Miasta Starogard Gdański do wniosku zawartego w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługują na nią środki odwoławczy.



PREZES  
Luiza Budner-Iwanicka