

210.11-025-2/22

WK / R
26.01.2022

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: <i>Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych</i> (Dz.U. z 2019, poz. 2137)		
A. ADRESAT WNIOSKU		
Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku, ul. Branickiego 13, 15-085 Białystok		
B. DANE WNIOSKODAWCY		
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE		
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)		
☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów (w tym samorządowe osoby prawne)	☐ 2. związek międzygminny ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w zakresie ich wykorzystania)	☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst
Nazwa pełna Powiat Sokółski		
B.2. ADRES SIEDZIBY		
Powiat sokółski	Gmina Sokółka	Miejscowość Sokółka
Ulica Marszałka Józefa Piłsudskiego	Nr domu 8	Nr lokalu -
Kod pocztowy 16-100	Poczta Sokółka	
B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA		
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów) Art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.).		
C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))		
Krótki opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych), bez dokumentacji sprawy. Rada Powiatu Sokółski utworzyła 10 Związków Powiatowo-Gminnych. Utworzenie ich ma na celu bardziej efektywną realizację zadań publicznych w zakresie zadań tworzonych Związków, w szczególności poprzez wspólne aplikowanie o środki zewnętrzne (w ramach utworzonego Związku) na ich realizację. Na podstawie porozumienia Zarządu Powiatu Sokółskiego z poszczególnymi Burmistrzami i Wójtami Gmin sprawy finansowo-księgowe każdego ze Związków ma prowadzić Referat ds. wspólnej obsługi finansowej i kadrowej jednostek organizacyjnych Powiatu Sokółskiego.		

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

Czy możliwe jest prowadzenie spraw finansowo-księgowych Związku Powiatowo-Gminnego przez jednostkę organizacyjną powiatu na podstawie porozumienia między powiatem a gminą?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

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

Zgodnie z art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki tej jednostki oraz może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Celem odpowiedniej koordynacji pracy Związków właściwe jest, aby gospodarka finansowa była prowadzona przez jedną jednostkę organizacyjną. Powiat Sokółski współtworząc każdy ze Związków Powiatowo-Gminnych odpowiada razem z Gminami za ich funkcjonowanie. Dlatego dopuszczalne jest podpisanie porozumienia między Zarządem Powiatu Sokólskiego a Burmistrzami i Wójtami umożliwiające prowadzenie spraw finansowo-księgowych przez Referat ds. wspólnej obsługi finansowej i kadrowej jednostek organizacyjnych Powiatu Sokólskiego.

W związku z kryzysem migracyjnym Powiat Sokółski, wraz z Gminami wchodzącymi w jego skład, stał się najbardziej obciążony skutkami walki o przywróceniu spokoju na granicy. Dlatego konieczne jest aplikowanie o pozyskanie środków finansowych ze źródeł zewnętrznych na odbudowę zniszczonej infrastruktury. Dzięki utworzeniu Związków Powiatowo-Gminnych i skoordynowaniu ich funkcjonowania przez Powiat Sokółski działania te będą się odbywać sprawnie i w jak najszybszym tempie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Data wypełnienia wniosku

25.01.2022r.

Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej

Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej

WICESTAROSTA
Jerzy Białomyzy

Jerzy
Białomyzy

Elektronicznie podpisany
przez Jerzy Białomyzy

Data: 2022.01.25

12:39:40 +01'00'



Białystok, 2022.02.09

RIO.II-025-2/22

Pan
Jerzy Białomyzy
Wicestarosta
Powiatu Sokólskiego

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku udzielając odpowiedzi na pytanie zawarte w piśmie z dnia 25 stycznia 2022 r. wyraża niżej przedstawione poglądy w sprawie, które są odmienne od interpretacji stanu faktycznego zaprezentowanej przez Pana w zapytaniu.

Podstawowe znaczenie dla oceny sprawy mają dwie kwestie: status prawny związku powiatowo-gminnego oraz zasady dopuszczalności organizowania wspólnej obsługi jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wynikającej z przepisów ustawy ustrojowych – analogiczne dla gmin i powiatów na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.) i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.).

W pierwszej kolejności należy przywołać przepisy prawa określające status związku powiatowo-gminnego. Zgodnie z art. 72 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów. Z kolei do gospodarki finansowej związku powiatów stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej powiatu – art. 72 ust. 1 tej ustawy. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Sejm VII kadencji, Druk nr 2656): *W projekcie wprowadzono regulacje umożliwiające tworzenie przez gminy i powiaty związków powiatowo-gminnych. (...) Związki gminno-powiatowe będą realizować zadania komplementarne na szczeblu gminnym i powiatowym. Mechanizm funkcjonowania związku powiatowo-gminnego będzie identyczny z istniejącymi rozwiązaniami dotyczącymi związków międzygminnych oraz związków powiatów. Tak jak i obecnie jednostki tworzące związek będą mogły przekazywać do realizacji na rzecz związku określone w statucie zadania publiczne (w tym wydawanie decyzji administracyjnych). Związek będzie wykonywał te zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. dopełnieniem wymienionych regulacji jest art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.), według którego do związków gmin i powiatów stosuje się przepisy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego.*

Zarówno w ustawie o samorządzie powiatowym, jak i w ustawie o finansach publicznych zidentyfikować można przepisy, które wskazują na obowiązek zatrudniania przez związek – jako jednostkę sektora finansów publicznych, do której mają zastosowanie odpowiednie przepisy dotyczące j.s.t. – głównego księgowego (skarbnika). Wymienić można tu w szczególności przepisy art. 48 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 54 i art. 262 ustawy o finansach publicznych.

Według art. 54 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, jeżeli w ramach wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a ustawy o samorządzie gminnym i art. 6a ustawy o samorządzie powiatowym, jednostka obsługująca zaliczana do sektora finansów publicznych zapewnia realizację zadań głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych przez osobę spełniającą wymogi z art. 54 ust. 2, w jednostce obsługiwanej nie zatrudnia się głównego księgowego. Przepisy ustaw ustrojowych, do których odsyła art. 54 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, nie przewidują jednak możliwości zorganizowania wspólnej obsługi w sposób zaproponowany w pytaniu, tj. poprzez zawarcie porozumienia między powiatem a gminą (tj. dwoma j.s.t.), którego przedmiotem byłaby obsługa związku powiatowo-gminnego.

Organizowanie obsługi finansowo-księgowej związku powiatowo-gminnego na zaproponowanych w zapytaniu zasadach musiałoby sprowadzać się w istocie do wykonywania przez jednostkę obsługującą (wyznaczoną formalnie przez Radę Powiatu) obsługi odrębnego podmiotu będącego związkiem komunalnym wyposażonym w osobowość prawną i działającym przez swoje organy, do którego mają zastosowanie przepisy dotyczące gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Sytuacja taka wykracza poza zakres regulacji art. 6a ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym powiat może zapewnić obsługę:

- jednostkom organizacyjnym powiatu zaliczanym do sektora finansów publicznych,
- powiatowym instytucjom kultury,
- innym zaliczanym do sektora finansów publicznych powiatowym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Przepisom ustaw ustrojowych nie jest też znany tryb organizowania wspólnej obsługi finansowo-księgowej w drodze porozumienia między powiatem i gminą. Wykonywanie obsługi wyspecyfikowanych wyżej jednostek organizacyjnych może być natomiast jednym z celów przyświecających j.s.t. tworzącym związek powiatowo-gminny. Wówczas powołana przez związek jednostka organizacyjna związku może wykonywać obsługę jednostek

podległych gminom i powiatowi tworzącym związek (art. 6b ust. 1 i art. 72a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Reasumując, zdaniem Izby związek powiatowo-gminny, podobnie jak każdy inny związek j.s.t., nie jest jednostką sektora finansów publicznych, która według jego statusu wynikającego z przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustaw regulujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego, może być jednostką obsługiwaną przez inną jednostkę. Związek jest posiadającym osobowość prawną podmiotem, odrębnym od tworzących go gmin i powiatu. Dla zapewnienia wynikającej z przepisów prawa funkcjonalności podmiotu o takim statusie niezbędne jest zatrudnienie skarbnika (głównego księgowego) tej jednostki.

W obecnie obowiązującym porządku prawnym brak jest podmiotu upoważnionego do wydawania wiążącej wykładni przepisów prawa. Wobec tego niniejsze stanowisko w sprawie proszę potraktować jako niewiążącą opinię prawną.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Dariusz Kenczyński