

Received: 13.12.2021
Accepted: 20.02.2022
Published: 31.03.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XX, z. 1: s. 245-254
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.9109
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Tomasz Kosicki*
Nr ORCID: 0000-0003-1831-3251

PRZEKROCZENIE UPOWAŻNIENIA USTAWOWEGO
PRZEZ ORGAN STANOWIĄCY W PRZYPADKU
PODJEĆCIA UCHWAŁY O POWOŁANIU PEŁNIĄCEGO
OBOWIĄZKI SKARBNIKA JEDNOSTKI SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO – GŁOSA APROBUJĄCA
DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO
SADU ADMINISTRACYJNEGO W GORZOWIE
WIELKOPOLSKIM Z DNIA 3 LUTEGO 2022 R., II SA/GO 816/21¹

EXCEEDING STATUTORY AUTHORIZATION
BY THE CONSTITUTING BODY IN THE CASE
OF ADOPTING A RESOLUTION ON APPOINTING
AN ACTING TREASURER OF A LOCAL GOVERNMENT
UNIT – APPROBATORY GLOSS TO THE JUDGMENT
OF THE VOIVODSHIP ADMINISTRATIVE COURT
IN GORZÓW WIELKOPOLSKI OF 3 FEBRUARY 2022,
II SA/GO 816/21

Streszczenie: Głosowany wyrok ma niewątpliwie dużą doniosłość teoretyczną i praktyczną. Dotyczy on bowiem zagadnienia dopuszczalności powołania w drodze uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa) osoby „pełniącej obowiązki” skarbnika. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim,

* mgr; asystent w Zakładzie Prawa Administracyjnego, Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: tmkosicki@gmail.com

¹ LEX nr 3304268.

podzielając stanowisko wojewody (skarżącego), trafnie wywiódł, że z przepisów samorządowych ustaw ustrojowych nie wynika uprawnienie do podjęcia uchwały w powyższym przedmiocie. W związku z powyższym glosa ma charakter aprobujący.

Słowa kluczowe: skarbnik, jednostka samorządu terytorialnego, wojewoda, rada gminy, główny księgowy budżetu

Summary: The gloss judgment is undoubtedly of great theoretical and practical importance. It touches upon the issue of admissibility of appointing, by way of a resolution, a person 'fulfilling the duties' of the treasurer by the governing body of a local government unit (municipal council, county council, regional assembly). The Voivodship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski, sharing the position of the provincial governor (the complainant), rightly concluded that the provisions of local government system acts do not give the right to adopt a resolution on the above subject. Therefore, the gloss is of an affirmative nature.

Keywords: treasurer, local government unit, provincial governor, municipal council, chief accountant of the budget

Na gruncie aktualnego stanu prawnego za niedopuszczalne należy uznać powołanie osoby „pełniącej obowiązki” skarbnika (głównego księgowego budżetu). Podjęcie takiej uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego stanowi istotne naruszenie prawa, co może skutkować jej uchyleniem w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Głosowane orzeczenie zapadło na tle następującego stanu faktycznego: rada gminy², działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, podjęła na wniosek wójta⁴ uchwałę w sprawie powołania „pełniącego obowiązki” skarbnika gminy na okres od maja do września 2021 r. Następnie wojewoda⁵ zaskarżył przedmiotową uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zarzucając jej istotne naruszenie wyżej wskazanego przepisu oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁶. W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że z treści powyższych przepisów nie wynika umocowanie dla organu stanowiącego gminy (jednostki samorządu terytorialnego) do powołania w drodze uchwały osoby „pełniącej obowiązki” skarbnika. Skarżący wywodził, że z treści przepisu art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wynika wyłączna kompetencja rady gminy do podjęcia na wniosek wójta uchwały w sprawie powoła-

² Dalej także jako organ stanowiący.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, ze zm. (na dzień podjęcia uchwały). Aktualnie: tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372, ze zm. – dalej: u.s.g.

⁴ Dalej także jako organ wykonawczy.

⁵ Dalej także jako skarżący lub organ nadzoru.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1834, ze zm. – dalej: u.p.s.

nia lub odwołania skarbnika, który jest jednocześnie głównym księgowym budżetu. Przepis ten powiązał z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.s., który stanowi, że skarbnik jest pracownikiem samorządowym, zatrudnianym na podstawie powołania. Wojewoda podniósł ponadto, że powyższe przepisy należy interpretować uwzględniając obowiązki wynikające z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, który wskazuje wymogi, jakie musi spełniać kandydat na stanowisko skarbnika, a nie kandydat na stanowisko „pełniącego obowiązki” skarbnika. Argumentował w tym zakresie swoje stanowisko treścią przepisu art. 54 ust. 8 u.f.p., który wskazuje, że przepisy dotyczące głównego księgowego znajdują zastosowanie także do głównego księgowego budżetu, tj. skarbnika jednostki samorządu terytorialnego.

Podsumowując swoją argumentację, wojewoda podniósł, że w obecnym stanie prawnym żaden z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych nie przewiduje możliwości powołania w drodze uchwały organu stanowiącego osoby „pełniącej obowiązki” skarbnika gminy. Zwrócił uwagę, że co prawda w art. 21 u.p.s. ustawodawca przewidział możliwość, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, powierzenia pracownikowi samorządowemu, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami, któremu w okresie tym przysługuje wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Stwierdził jednak, że zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności skarbnika wyklucza możliwość powierzenia tych obowiązków innej osobie. W podsumowaniu swojej skargi wojewoda uznał, że rada gminy, podejmując powyższą uchwałę, dopuściła się rażącego naruszenia ww. przepisów poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego.

W odpowiedzi na skargę organ stanowiący gminy wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na to, że uchwała będąca przedmiotem zaskarżenia utraciła moc w związku z podjęciem „nowej” uchwały w sprawie powołania skarbnika gminy. W swojej argumentacji podnosił, że podjęcie uchwały w sprawie powołania pełniącego obowiązki skarbnika wynikało z okoliczności faktycznych, tj. tragicznej śmierci skarbnika oraz konieczności zapewnienia ciągłości realizacji zadań, które wymagają w wielu przypadkach zaciągnięcia zobowiązań i w związku z tym obowiązki dokonania przez skarbnika kontrasygnaty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim podzielił stanowisko organu nadzoru. Zwrócił uwagę, że zarówno z treści przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o pracownikach samorządowych nie wynika uprawnienie dla organu stanowiącego do powołania osoby pełniącej obowiązki skarbnika gminy. Swoją argumentację WSA oparł także na tym, że to właśnie skarbnikowi powierza się obowiązki i odpowiedzialność, o których mowa w art. 54 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 8 u.f.p. Stwierdził, podsumowując swój wywód, że „prawodawca, jedynie

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305, ze zm. – dalej: u.f.p.

w niektórych ustawach zdecydował o możliwości powierzenia pełnienia obowiązków organu administracji publicznej czy kierownika innej jednostki organizacyjnej wykonującej zadania publiczne”. Jako przykład wskazano w uzasadnieniu art. 63 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁸, który stanowi, że „do czasu powołania na stanowisko dyrektora placówki, o której mowa w ust. 2, zgodnie z ust. 3 lub 4 właściwy minister prowadzący placówkę może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora placówki wicedyrektorowi albo innemu pracownikowi tej placówki”. Odwołanie do tego przepisu skonstatował stwierdzeniem, że „skoro ustawodawca nie przyznał organowi upoważnienia do powierzenia pełnienia obowiązków skarbnika gminy, to za niedopuszczalne należy uznać wydanie przez organ uchwały w sprawie powołania (...) na stanowisko pełniącego obowiązki skarbnika (...)”.

Dla porządku dalszego wyводу należy wskazać, że z uwagi na istotne naruszenie prawa (przekroczenie upoważnienia ustawowego przez radę gminy) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹, stwierdził nieważność powyższej uchwały. Złożona przez wojewodę skarga została rozpatrzona w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., który stanowi, że sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy.

Przejsie do szczegółowych rozważań należy poprzedzić krótkimi spostrzeżeniami natury ogólnej i wprowadzającej. W pierwszej kolejności należy zauważyć i podzielić pogląd prezentowany w literaturze przedmiotu, że stanowisko skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) zaliczyć należy do jednego z najbardziej odpowiedzialnych stanowisk w sektorze finansów publicznych¹⁰. Mimo że w myśl art. 53 ust. 1 u.f.p. kierownik jednostki sektora finansów publicznych ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej¹¹,

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082, ze zm.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 – dalej: p.p.s.a.

¹⁰ M. Łyszczarz, G. Dragon, M. Rotkiewicz, [w:] P. Walczak (red.), *Vademecum skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 3.

¹¹ W piśmiennictwie podnosi się, że „rodzaj odpowiedzialności kierownika za gospodarkę finansową j.s.f.p. [jednostki sektora finansów publicznych – przyp. aut.] nie został przez ustawodawcę sprecyzowany. Przyjając zatem należy, że może być to odpowiedzialność każdego rodzaju, taka jak odpowiedzialność karna, karna skarbowa, za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność w postaci tzw. sankcji budżetowych, a także odpowiedzialność cywilna czy pracownicza” – tak M. Cilak, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el. Zdaniem C. Kosikowskiego (*Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX/el.) „odpowiedzialność kierownika jednostki za całość gospodarki finansowej tej jednostki obejmuje wszystkie aspekty gospodarki finansowej, poczynając od jej organizacji, przez kierowanie wykonywaniem zadań finansowych i kontrolowanie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych”. Por. także: K. Stelmaszczyk, [w:] J.M. Salachna (red.), *Komentarz do ustawy o finansach*

to w przypadku powierzenia skarbnikowi obowiązków i odpowiedzialności w zakresie wskazanym w art. 54 ust. 1 u.f.p., *de facto* on staje się osobą, która będzie miała największą wiedzę w zakresie kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, jak również wpływ na kształt budżetu i sposób jego realizacji¹². Trafnie przyjmuje się, że „to właśnie skarbnik zajmuje się z reguły koordynacją realizacji zadań poszczególnych komórek organizacyjnych podczas planowania budżetowego. W konsekwencji do jego zadań należy również stałe kontrolowanie stopnia realizacji budżetu, a co za tym idzie – wykrywanie zagrożeń w postaci przekroczenia planowanych wydatków lub niewykonania budżetu”¹³.

Warto jednak zaznaczyć, że powierzenie skarbnikowi obowiązków i odpowiedzialności w zakresie wyżej wskazanym nie powoduje wyzbycie się przez kierownika jednostki odpowiedzialności z art. 53 ust. 1 u.f.p. Stwierdzenie to potwierdza między innymi wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2018 r.¹⁴, który trafnie uznał, że „nie można twierdzić, iż kierownik jednostki wyzbywa się odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej tej jednostki przez upoważnienie pracowników do czynności wskazanych w powierzeniu obowiązków. Kierownik jednostki, nawet gdy skutecznie przekazuje określone uprawnienia i obowiązki swoim pracownikom, to nie wyzbywa się odpowiedzialności za brak kontroli zarządczej. Przeciwna teza byłaby sprzeczna z obowiązującymi przepisami i prowadziłaby do wniosku, że kierownik jednostki może tak ukształtować regulaminy i upoważnienia w jednostce, że za nic nie będzie ponosił odpowiedzialności. Dlatego powierzenie określonych czynności głównemu księgowemu czy skarbnikowi gminy nie zwalnia kierownika jednostki z ciężającej na nim w tym zakresie odpowiedzialności”.

Głosowany wyrok zasługuje na aprobatę. Jest to istotny głos krytyczny w dyskusji dotyczącej możliwości powoływania na takie stanowisko jak skarbnik osób „pełniących obowiązki”. Argumentacja Sądu nie jest być może nader rozbudowana, niemniej jednak zawarte zostały w niej istotne argumenty przemawiające za przyjętym stanowiskiem.

Po pierwsze, z treści przywołanych wyżej przepisów, tj. art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.s., bezsprzecznie wynika, że to ze skarbnikiem nawiązywany jest stosunek pracy na drodze powołania, a nie z osobą pełniącą obowiązki¹⁵. Konieczne przy tym jest podjęcie uchwały przez radę gminy, po wcześniejszym złożeniu wniosku przez organ wykonaw-

publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego, Gdańsk 2019, s. 124-126 i przywołane tam orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

¹² M. Łyszczarz, G. Dragon, M. Rotkiewicz, [w:] P. Walczak (red.), *Vademecum...*, s. 3.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ V SA/Wa 607/17, LEX nr 2546834; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2012 r., V SA/Wa 216/12, LEX nr 1297705.

¹⁵ Na temat powołania zob. szerzej: A. Giedrewicz-Niewińska, *Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy w samorządzie terytorialnym a regulacje kodeksu pracy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2021, nr 2, s. 137-146; R. Borek-Bachajczuk, *Stosunek pracy na podstawie powołania. Zarys modelu instytucji*, Lublin 2020, *passim*.

czy (warunek *sine qua non*)¹⁶. Warto zauważyć, że podjęcie przez radę gminy uchwały bez wniosku wójta lub niezgodnie ze złożonym wnioskiem, skutkuje nieważnością takiej uchwały¹⁷. Co jest też istotne w kontekście prowadzonych rozważań, to fakt, iż w ustawie o pracownikach samorządowych w art. 4 wskazano zamknięty katalog podmiotów, z którymi można nawiązać stosunek pracy, m.in. na podstawie powołania czy wyboru¹⁸.

Po drugie, argumentację zaprezentowaną w powyższym wyroku, dotyczącą niedopuszczalności powołania osoby pełniącej obowiązki, wzmocniają między innymi przepisy wskazujące na to, iż to konkretnie skarbnikowi (głównemu księgowemu budżetu) na podstawie art. 54 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 8 u.f.p. powierza się 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 finansowych¹⁹. Katalog tych obowiązków ma de facto wpływ na funkcjonowanie i wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym jej jednostek organizacyjnych.

Po trzecie, za trafne należy uznać spostrzeżenia, iż o braku możliwości powołania pełniącego obowiązki skarbnika przesądzono, wprowadzając wymogi kwalifikacyjne dotyczące głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych, w tym skarbnika jako głównego księgowego budżetu (art. 54 ust. 2 w zw. z art. 54 ust. 8 u.f.p.)²⁰. W doktrynie trafnie podnosi się, że „ustawodawca, chroniąc w istocie SFP [sektor finansów publicznych – przyp. aut.] przed wykonywaniem określonych i wysoce odpowiedzialnych stanowisk przez osoby niedające gwarancji należytego ich wykonania, ustalił w przepisie szereg warunków, których spełnienie warunkuje możliwość ubiegania się o wskazane stanowisko. Dotyczą one obywatelstwa, zdolności do czynności prawnych oraz korzystania z pełni praw publicznych, znajomości

¹⁶ Tak np. M. Augustyniak, B. Przywora, P. Sularz, *Skarbnik jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, Warszawa 2020, s. 29. Zob. też: M. Augustyniak, T. Moll, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.; S. Płażek, *O obecnym statusie pracowniczym skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 5, s. 5-12.

¹⁷ A. Wierzbica, *Pozycja prawna skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 4, s. 8 i cytowane tam orzecznictwo. W obecnym stanie prawnym aktualność zachował pogląd autorki wskazujący, że z przepisów samorządowych ustaw ustrojowych nie wynikają żadne szczegółowe wymogi formalne dotyczące wniosku wójta o powołanie skarbnika. Podzielić należy pogląd, że wniosek taki może być złożony w formie pisemnej i ustnie w trakcie sesji rady gminy (odpowiednio: rady powiatu, sejmiku województwa). Zob. też wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 października 2019 r., II SA/Ol 546/19, LEX nr 2742543.

¹⁸ M. Tomaszewska, [w:] K.W. Baran (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el. Zob. też: J. Stelina, [w:] A. Rycak, M. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX/el.

¹⁹ Zob. szerzej: K. Stelmaszczuk, [w:] J.M. Salachna (red.), *Komentarz...*, s. 129-130; E. Ruśkowski, *Kontrola finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2021, s. 113-114.

²⁰ Na temat wymogów kwalifikacyjnych głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych zob. np. M. Łyszczarz, [w:] M. Kaczurak-Kozak, M. Rotkiewicz, P. Walczak (red.), *Vademecum głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych*, Warszawa 2018, s. 1005-1006.

języka polskiego, braku prawomocnego skazania za przestępstwa przeciw określonym w ustawie dobrom oraz warunków związanych z wykształceniem i posiadaniem odpowiednich kwalifikacji²¹. Przyjąć należy, że ranga i pozycja skarbnika w samorządzie terytorialnym uzasadnia wprowadzenie wymogów określonych w cytowanych wyżej przepisach. Potwierdza się w związku z tym powszechnie obecny pogląd, iż skarbnik jednostki samorządu terytorialnego traktowany jest jako pracownik samorządowy o szczególnym statusie.

Po czwarte, choć kwestia ta nie była podnoszona w uzasadnieniu głosowanego wyroku, należy wskazać, że to właśnie skarbnik, a nie osoba „pełniąca obowiązki” dokonuje kontrasygnaty. Dla przykładu wskazać należy treść art. 46 ust. 3 u.s.g., zgodnie z którym „jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej²². Co wynika też z *in fine* tego przepisu, tylko skarbnik może upoważnić inną osobę (np. pracownika merytorycznego komórki finansowo-księgowej) do dokonania w jego imieniu kontrasygnaty.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że powyższa uchwała w sprawie powołania pełniącego obowiązki skarbnika została prawidłowo zakwalifikowana przez WSA w Gorzowie Wielkopolskim jako akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Zgodnie z treścią tego przepisu kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. To z kolei umożliwiło powołanie się w wyroku na art. 147 § 1 p.p.s.a.

WSA w Gorzowie Wielkopolskim w sposób właściwy odniósł się od argumentacji organu gminy dotyczącej umorzenia postępowania w związku z podjęciem uchwały o powołaniu skarbnika, którą *notabene* uchylono uchwałę o powołaniu pełniącego obowiązki skarbnika. W uzasadnieniu wyroku trafnie zwrócono uwagę, że podjęcie przez organ stanowiący gminy „nowej” uchwały „(...) nie miało znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie podjęcie przez organ uchwały uchylającej. Podkreślić bowiem należy, że istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia. Uchylenie albo zmiana uchwały przez inną uchwałę, przed wydaniem wyroku ma charakter konstytutywny, a zatem wywołuje skutek na przyszłość (*ex nunc*), natomiast stwierdzenie przez sąd nieważności uchwały samorządu terytorialnego na skutek zaskarżenia jej przez organ nadzoru znosi skutki tego aktu od samego początku (*ex tunc*)”. W tym zakresie WSA w Gorzowie Wielkopolskim szeroko przywołał orzecznictwo sądowoadministracyj-

²¹ K. Stelmaszczyk, [w:] J.M. Salachna (red.), *Komentarz...*, s. 131. Por. M. Augustyniak, B. Przywora, P. Sularz, *Skarbnik...*, s. 22-28; A. Wierzbica, *Pozycja...*, s. 5-6.

²² Zob. S. Bogacki, T. Wołowicz, *Kontrasygnata skarbnika a gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 5, s. 36-43; J. Jagoda, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa...* oraz wyrok SN z dnia 30 czerwca 2020 r., III CSK 347/17, LEX nr 3054463.

ne²³, podnosząc jednocześnie, że „(...) zmiana lub uchylenie zaskarżonego do sądu aktu prawa miejscowego nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli objęty skargą akt prawa miejscowego był i może być zastosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji stanowić podstawę do kształtowania praw i obowiązków podmiotów prawa. W świetle powyższej argumentacji uchylenie zaskarżonej uchwały nie wpływa na celowość oceny jej legalności”.

Podsumowując, stwierdzić należy, że zaprezentowane argumenty Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w sprawie dotyczącej dopuszczalności powołania osoby „pełniącej obowiązki” skarbnika gminy zasługują w pełni na aprobatę. Jak wskazano wyżej, z przepisów ustawy o samorządzie gminnym²⁴ oraz ustawy o pracownikach samorządowych nie wynika jakiegokolwiek upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do podjęcia uchwały o treści będącej przedmiotem głosowanego orzeczenia. Argumentację tę wzmacnia fakt zawarcia w ustawie o finansach publicznych przepisów określających wymagania skierowane do głównego księgowego jednostki samorządu terytorialnego, a zatem i do skarbnika, będącego jednocześnie głównym księgowym budżetu. Przepisy te pozwalają postawić tezę, iż skarbnik ma dla ustawodawcy znaczenie szczególne i kwalifikują je jako stanowisko (pracownika samorządowego) o szczególnym statusie. Jak wykazano powyżej, WSA w Gorzowie Wielkopolskim trafnie przyjął, że podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (tutaj gminy) stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego i jako takie winno być postrzegane w kategorii istotnego naruszenia prawa, kwalifikującego się do kontroli sądu administracyjnego.

Na zakończenie prowadzonych w tym opracowaniu rozważań warto odnotować, że głosowany wyrok jest jednym z nielicznych, który dotknął problematyki powoływania na stanowisko skarbnika osoby „pełniącej obowiązki”. W związku z tym należy mieć nadzieję, że trafi on, a zwłaszcza zawarta w nim argumentacja, do możliwie jak najszerszego kręgu odbiorców. Szczególnie zainteresowane winny nim być organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Codziennosc pisze różne scenariusze, także te tragiczne, jak w głosowanym wyroku, które mogą prowadzić do podejmowania wadliwych i nieprzemyślanych decyzji, niejako pod wpływem chwili. Warto w związku z tym wiedzieć, co w powyższym zakresie dopuścił ustawodawca.

²³ Zob. wyrok NSA z dnia 1 września 2010 r., I OSK 368/10, LEX nr 745224; wyrok NSA z dnia 4 listopada 2020 r., II OSK 1783/10, LEX nr 746796 oraz postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2013 r., II OSK 228/13, LEX nr 1281479.

²⁴ Ma to również zastosowanie do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 528 oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 547.

Bibliografia

Literatura

Augustyniak M., Przywora B., Sularz P., *Skarbnik jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, Warszawa 2020.

Baran K.W. (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.

Bogacki S., Wołowicz T., *Kontrasygnata skarbnika a gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 5.

Borek-Bachajczuk R., *Stosunek pracy na podstawie powołania. Zarys modelu instytucji*, Lublin 2020.

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.

Giedrewicz-Niewińska A., *Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy w samorządzie terytorialnym a regulacje kodeksu pracy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2021, nr 2.

Kaczurak-Kozak M., Rotkiewicz M., Walczak P. (red.), *Vademecum głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych*, Warszawa 2018.

Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX/el.

Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX/el.

Płażek S., *O obecnym statusie pracowniczym skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 5.

Ruśkowski E., *Kontrola finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2021.

Rycak A., Rycak M., Stelina J., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX/el.

Salachna J.M. (red.), *Komentarz do ustawy o finansach publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2019.

Walczak P. (red.), *Vademecum skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.

Wierzbica A., *Pozycja prawna skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 4.

Orzecznictwo

Wyrok SN z dnia 30 czerwca 2020 r., III CSK 347/17, LEX nr 3054463.

Wyrok NSA z dnia 1 września 2010 r., I OSK 368/10, LEX nr 745224.

Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2020 r., II OSK 1783/10, LEX nr 746796.

Postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2013 r., II OSK 228/13, LEX nr 1281479.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2012 r., V SA/Wa 216/12, LEX nr 1297705.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2018 r., V SA/Wa 607/17, LEX nr 2546834.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 października 2019 r., II SA/Ol 546/19, LEX nr 2742543.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 528).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 547).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 329).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1834, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. (Dz.U. z 2021 r., poz. 305, ze zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082, ze zm.).