

IZABELA MOTOWILCZUK

# Obowiązki kierownika jednostki sektora publicznego w zakresie gospodarki finansowej



## Spis treści

# Obowiązki kierownika jednostki sektora publicznego w zakresie gospodarki finansowej

<b>1. Pojęcia: „kierownik” i „gospodarka finansowa” jednostki sektora publicznego .....</b>	<b>5</b>
1.1. Kierownik jednostki .....	5
1.2. Kwalifikacje kierownika jednostki sektora publicznego do prowadzenia gospodarki finansowej .....	7
1.3. Gospodarka finansowa jednostki sektora publicznego .....	9
1.4. Powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej i rachunkowości przez kierownika jednostki pracownikom jednostki .....	9
<b>2. Uprawnienia i obowiązki kierownika jednostki w sferze gospodarki finansowej .....</b>	<b>14</b>
2.1. Obowiązki w zakresie ustalania planów finansowych jednostek organizacyjnych .....	16
2.2. Obowiązki w zakresie wykonywania planów finansowych .....	24
2.2.1. Ustalanie i pobieranie należności .....	24
2.2.2. Rozliczenia z budżetem .....	35
2.2.3. Wydawanie a wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi ....	42
2.3. Obowiązki w zakresie sprawozdawczości budżetowej .....	61
2.4. Obowiązki w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego .....	65
<b>3. Obowiązki w zakresie rachunkowości .....</b>	<b>70</b>
3.1. Ustalenie zasad (polityki) rachunkowości i jej utrwalenie w formie pisemnej .....	71

3.2. Prowadzenie ksiąg rachunkowych, wycena aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego jednostki, a także gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej w uor .....	79
3.3. Okresowe ustalanie lub sprawdzanie w drodze inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów jednostki .....	84
3.4. Obowiązki w zakresie sprawozdawczości finansowej .....	87

# Obowiązki kierownika jednostki sektora publicznego w zakresie gospodarki finansowej

## Wstęp

Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych są tworzone w celu realizacji przydzielonych im zadań państwa i wspólnot samorządowych. Za wykonywanie zadań statutowych tych jednostek odpowiadają ich kierownicy posiadający prawnie przyznane im kompetencje do kierowania tymi jednostkami i reprezentowania ich na zewnątrz. W zakresie szeroko pojętej gospodarki finansowej jednostek sektora publicznego ich kierownicy mają uprawnienia odnoszące się zarówno do ustalania i pobierania środków publicznych, jak i ich rozdysponowywania, ograniczane jedynie w takim zakresie, który jest konieczny do zapewnienia ładu i porządku finansów publicznych. Omówienie właśnie tych ograniczeń, obowiązujących w poszczególnych typach jednostek organizacyjnych, których znajomość jest niezbędna do prawidłowego kierowania jednostkami sektora publicznego, jest przedmiotem książki. Między innymi można się z niej dowiedzieć:

- co wchodzi w zakres pojęcia „gospodarka finansowa” jednostki sektora finansów publicznych,
- na czym polega delegowanie uprawnień z zakresu gospodarki finansowej i rachunkowości oraz jak skutecznie kierownik jednostki może powierzyć pracownikom obowiązki z tego zakresu (w książce można znaleźć m.in. **wzór upoważnienia imiennego do wykonywania obowiązków z zakresu gospodarki finansowej** udzielonego na czas nieokreślony, **wzór pełnomocnictwa** udzielonego zastępcy burmistrza do zawierania umów najmu (dzierżawy) nieruchomości, **wzór upoważnienia** dla kierownika referatu podatków i opłat lokalnych do wydawania decyzji w sprawie wymiaru podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości od osób fizycznych oraz **przykładowe zapisy regulaminu organizacyjnego** jednostki budżetowej, zawierające powierzenie obowiązków z zakresu gospodarki finansowej),
- jaki zakres swobody mają kierownicy jednostek poszczególnych typów funkcjonujących w sektorze publicznym w tworzeniu polityki finansowej tych jednostek,

- jakie są wyznaczniki prawne pola działania kierowników różnych typów jednostek sektora finansów publicznych w podstawowych obszarach składających się na gospodarkę finansową tych jednostek i ich rachunkowość.

Poza tym **w książce można znaleźć odpowiedzi na pytania** odnoszące się do szczególnych i trudnych przypadków, wynikających z praktycznych aspektów stosowania prawa, dotyczących np.:

- przejmowania kompetencji kierowników jednostek w zakresie gospodarki finansowej i rachunkowości przez kierowników organów nadrzędnych tych jednostek,
- niewłaściwego funkcjonowania wspólnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej jednostek oświatowych,
- faktycznego zakresu obowiązków ciążących bezpośrednio na kierownikach jednostek w ramach prowadzenia gospodarki finansowej i rachunkowości,
- skutecznego sposobu powierzania obowiązków z zakresu gospodarki finansowej przez kierowników jednostek ich pracownikom (w tym głównemu księgowemu).

## 1. Pojęcia: „kierownik” i „gospodarka finansowa” jednostki sektora publicznego

Za całość gospodarki finansowej jednostek należących do sektora finansów publicznych, do których zalicza się:

- państwowe i samorządowe jednostki budżetowe, w tym jednostki stanowiące aparat pomocniczy organów władzy publicznej, a w szczególności organów administracji rządowej, kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów, a także jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków,
- samorządowe zakłady budżetowe,
- agencje wykonawcze,
- instytucje gospodarki budżetowej,
- państwowe fundusze celowe,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- uczelnie publiczne,
- Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe,
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego),

**odpowiadają ich kierownicy.** Tak stanowi podstawowy akt normujący zasady rządzącej gospodarką finansową wymienionych jednostek, czyli ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp). Jednak w ustawie tej nie zostały podane definicje pojęć: „kierownik jednostki” ani „gospodarka finansowa jednostki”.

### 1.1. Kierownik jednostki

W powszechnym rozumieniu kierownikiem jednostki jest osoba (lub wieloosobowy organ w strukturze organizacyjnej jednostki), która kieruje (zarządza) tą jednostką. Normatywne definicje kierownika jednostki, stosowane w jednostkach sektora publicznego, są zawarte w przepisach różnych ustaw, które ustalają zakres znaczeniowy tego pojęcia na własne potrzeby, np. w:

- art. 5 ust. 2 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, gdzie za kierownika jednostki kontrolowanej uznaje się osobę, która zgodnie z przepisami określającymi ustrój jednostki jest odpowiedzialna za działalność tej jednostki i jest uprawniona do jej reprezentowania; w przypadku jednostki zarządzanej przez

organ kolegialny za kierownika jednostki uznaje się przewodniczącego organu kolegialnego,

- art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: uor), zgodnie z którym przez kierownika jednostki rozumie się członka zarządu lub innego organu zarządzającego, a jeżeli organ jest wieloosobowy – członków tego organu, z wyłączeniem pełnomocników ustanowionych przez jednostkę,
- art. 2 pkt 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: upzp), który stanowi, że przez kierownika zamawiającego należy rozumieć osobę lub organ, który – zgodnie z obowiązującymi przepisami, statutem lub umową – jest uprawniony do zarządzania zamawiającym, z wyłączeniem pełnomocników ustanowionych przez zamawiającego.

Ze względu na dużą różnorodność jednostek organizacyjnych sektora publicznego, a także różne nazewnictwo stosowane na określenie kierownika jednostki (dyrektor, prezes, menedżer, zarządzający), **ustalenie, kto jest kierownikiem jednostki w odniesieniu do określonego typu jednostek, wymaga korzystania z przepisów ustaw szczególnych**, w których normowane są zasady ich tworzenia i funkcjonowania. W przypadku konieczności ustalenia, kto jest kierownikiem konkretnej jednostki państwowej lub samorządowej tworzonej na podstawie przepisów uofp (jednostki budżetowej, samorządowego zakładu budżetowego), może się także okazać konieczne sięgnięcie do przepisów wewnętrznych (statutów, regulaminów organizacyjnych, umów cywilnoprawnych, umów o pracę). Na przykład **kierownikami jednostek**:

- 1) w samorządowych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego są odpowiednio:
  - **wójt, burmistrz, prezydent miasta, prezydent miasta na prawach powiatu** – dla urzędu gminy, urzędu miasta, urzędu miasta na prawach powiatu (art. 33 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; dalej: ustawa o samorządzie gminnym),
  - **starosta** – dla starostwa powiatowego (art. 35 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; dalej: ustawa o samorządzie powiatowym),
  - **marszałek województwa** – dla urzędu marszałkowskiego (art. 43 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; dalej: ustawa o samorządzie województwa);
- 2) w państwowych i samorządowych szkołach i placówkach oświatowych – **dyrektor szkoły lub placówki** (art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty; dalej: ustawa o systemie oświaty);
- 3) w uczelniach publicznych – **rektor** (art. 66 ust. 1–4 ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym; dalej: ustawa o szkolnictwie wyższym);
- 4) w państwowej lub samorządowej instytucji kultury – **dyrektor** zatrudniony na stanowisku na podstawie umowy o pracę (art. 17 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; dalej: ustawa o działalności kulturalnej)



- albo osoba fizyczna lub prawna, której organizator powierzył na podstawie umowy cywilnoprawnej zarządzanie instytucją kultury, przy czym w sytuacji, gdy zarządcą jest osoba prawna, umowa powinna przewidywać, kto w jej imieniu będzie wykonywał czynności zarządu (art. 15a ww. ustawy);
- 5) w państwowych instytucjach gospodarki budżetowej – **dyrektor** (art. 27 ust. 1 i 2 uofp);
  - 6) w regionalnych izbach obrachunkowych – **prezes izby** (art. 17 ust. 1–2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych);
  - 7) w odniesieniu do agencji wykonawczych – organ wskazany w ustawie o utworzeniu konkretnej agencji, np. w Agencji Rezerw Materiałowych jest to **prezes agencji** (art. 29 ust. 1 i 3 ustawy z 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych);
  - 8) w odniesieniu do Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) jako całości – **prezes NFZ** oraz w odniesieniu do poszczególnych oddziałów wojewódzkich – **dyrektorzy oddziałów** wojewódzkich NFZ (odpowiednio art. 102 i 107 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych);
  - 9) w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcą – **kierownik** (art. 46 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej; dalej: ustawa o działalności leczniczej).

## 1.2. Kwalifikacje kierownika jednostki sektora publicznego do prowadzenia gospodarki finansowej

**Wymagania** odnośnie do kwalifikacji, jakie trzeba mieć, aby móc zajmować stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych, **nie są określone w sposób jednolity i zależą od tego, czy jest to jednostka państwowa, czy samorządowa oraz od jej typu i rodzaju**. W większości jednostek jej kierownik powinien się legitymować wykształceniem wyższym (czasami także o określonej specjalizacji – jak jest to np. w przypadku jednostek pomocy społecznej), ale już np. kierownicy samorządowych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, którymi są wybierani na te stanowiska: wójt, burmistrz, prezydent miasta, prezydent miasta na prawach powiatu, starosta czy marszałek województwa – nie muszą spełniać żadnych specjalnych wymagań kwalifikacyjnych w zakresie wykształcenia, umiejętności zawodowych czy stażu pracy (art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w związku z uregulowaniami zawartymi w tabeli I w załączniku nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych). Jednak niezależnie od tego, jakie wymagania są stawiane kierownikom jednostek sektora finansów publicznych dotyczących ich kwalifikacji, **osoby te – aby prawidłowo zarządzać jednostką w sferze finansowej – powinny mieć wiedzę na temat podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej oraz rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych, a także znać przepisy szczególne obowiązujące w zarządzanej przez nich jednostce**. Ten aspekt jest często podkreślany w orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO).



### Z orzecznictwa

Na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych – niezależnie od wykształcenia, jakim się legitymuje – ciąży obowiązek znajomości określonych przepisów, w szczególności ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

**Orzeczenie GKO z 13 stycznia 2003 r.,  
nr akt DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002**

Nie stanowi, w przekonaniu GKO, okoliczności wyłączającej odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych okoliczność, że kierownik jednostki legitymuje się wykształceniem pedagogicznym, a nie ekonomicznym. Stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, dyrektor szkoły lub placówki kieruje działalnością szkoły (pkt 1), dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły (...) i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie (pkt 5), a także wykonuje inne zadania wynikające z przepisów szczególnych (pkt 6). Do takich przepisów należą niewątpliwie przepisy ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Słusznie podkreśla się w orzecznictwie, że kierownik jednostki, przyjmując powierzone mu stanowisko, przyjmuje w ten sposób także pełną odpowiedzialność, związaną z wykonywaniem tej funkcji. Nie można następnie tłumaczyć się, że wykształcenie jest niewystarczające do pełnego rozumienia procesów księgowych (orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002). GKO podkreśliła, iż wykształcenie kierownika nie może być szczególną okolicznością, która uzasadniałaby uznanie, iż nie ponosi on z tego tytułu odpowiedzialności.

**Orzeczenie GKO z 12 czerwca 2006 r.,  
nr akt DF/GKO-4900-45/58/06/1250**

Dyrektor [*przypis redakcji: zakładu budżetowego*] kierując jednostką, zobowiązany był do tego, by znać przepisy prawa [*przypis redakcji: odnośnie do zasad przeprowadzania inwentaryzacji*] i ich przestrzegać.

**Orzeczenie GKO z 6 marca 2006 r.,  
nr akt DF/GKO/Odw.-84/111/2005/7336**

Osoba obejmująca funkcję publiczną, wiążącą się z zarządzaniem środkami publicznymi, winna znać przepisy.

**Orzeczenie GKO z 1 czerwca 2009 r.,  
nr akt BDF1/4900/37/36/09/1211**

Kierownik jednostki, jak również osoba, której powierzono w określonym obszarze obowiązki kierownika jednostki, powinni znać obowiązujące przepisy prawa, dotyczące gospodarki finansowej kierowanej jednostki i je prawidłowo stosować [*przypis redakcji: rozpatrywana sprawa dotyczyła przepisów ustaw i rozporządzeń regulujących zasady ustalania wysokości diet dla radnych gminy, których nieprzestrzeżenie doprowadziło do wypłacenia zawyżonych należności*].

**Orzeczenie GKO z 3 października 2013 r.,  
nr akt BDF1/4900/73/77-80/13 RWPD-70450**

### 1.3. Gospodarka finansowa jednostki sektora publicznego

Podobnie jak w przypadku pojęcia „kierownik jednostki” w uofp nie ma także ustalonej definicji pojęcia „gospodarka finansowa” jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z definicjami wypracowanymi w prawie finansowym, **gospodarka finansowa** jednostki sektora publicznego w szerokim rozumieniu **obejmuje wszystkie działania podejmowane w tej jednostce w związku z gromadzeniem środków publicznych i ich rozdysponowaniem**, w tym:

- planowanie finansowe (ustalenie polityki finansowej jednostki, tworzenie planu dochodów i wydatków – inaczej nazywanego planem finansowym jednostki),
- realizowanie planu finansowego (ustalanie i pobieranie należności, odprowadzanie należności budżetowych pobranych przez jednostkę do odpowiedniego budżetu, udzielanie zamówień publicznych i zaciąganie zobowiązań, dokonywanie wydatków),
- ewidencjonowanie wykonywanych operacji gospodarczych i finansowych w księgach rachunkowych,
- sporządzanie sprawozdawczości finansowej (z działalności finansowej jednostki) oraz budżetowej (z procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych),
- organizowanie systemu kontroli zarządczej, w tym kontroli finansowej, nakierowanej na prowadzenie gospodarki finansowej jednostki w sposób zgodny z przepisami prawa i uregulowaniami wewnętrznymi, oraz ochrony zasobów, a także audytu wewnętrznego.

### 1.4. Powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej i rachunkowości przez kierownika jednostki pracownikom jednostki

Obowiązki w zakresie gospodarki finansowej oraz rachunkowości są wykonywane przez kierownika jednostki przy pomocy pracowników. W podmiotach gospodarczych o sposobie organizacji wykonywania obowiązków z zakresu gospodarki finansowej decyduje kierownictwo tych jednostek, natomiast w jednostkach sektora publicznego, ze względu na dużą odpowiedzialność związaną z ich prawidłową realizacją, **art. 53 ust. 2 uofp wymaga, aby powierzenie obowiązków przez kierownika jednostki pracownikom tej jednostki było potwierdzone w sposób sformalizowany, poprzez:**

- **dokładne wskazanie (wyliczenie, nazwanie) powierzanych obowiązków,**
- **potwierdzenie przyjęcia obowiązków przez pracowników dokumentem, w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym.**

Jeśli chodzi o obowiązki z zakresu rachunkowości, to kwestie związane z ich powierzaniem przez kierownika jednostki pracownikom zostały uregulowane w sposób jednolity dla jednostek sektora prywatnego i publicznego w art. 4 ust. 5 uor. Zgodnie z tym przepisem, **określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem**

**odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – mogą być powierzone przez kierownika jednostki innej osobie za jej zgodą, przy czym przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę powinno być stwierdzone w formie pisemnej.**

**Powierzenie obowiązków w tym trybie nie zwalnia kierownika jednostki z odpowiedzialności za ich wykonywanie, w tym z tytułu nadzoru.**

W niektórych państwowych jednostkach organizacyjnych powierzenie określonych obowiązków kierownika jednostki z zakresu szeroko rozumianej gospodarki finansowej innym pracownikom jednostki następuje **w drodze ustaw szczególnych**. Na przykład, zgodnie z art. 25 ust. 1, 3, 4 pkt 1 lit. b, e, f, h, pkt 2 lit. d, e ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim tworzy się stanowisko dyrektora generalnego urzędu, podległego bezpośrednio kierownikowi urzędu, do którego zadań należy m.in.:

- nadzorowanie organizacyjne przebiegu prac nad terminowym przygotowaniem projektu budżetu i układu wykonawczego do budżetu w części dotyczącej urzędu,
- gospodarowanie mieniem urzędu, w tym zlecanie usług i dokonywanie zakupów dla urzędu oraz zapewnienie prowadzenia ewidencji majątku urzędu,
- wykonywanie kompetencji kierownika zamawiającego w rozumieniu upzp,
- sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem kontroli i audytu wewnętrznego w urzędzie,
- dysponowanie funduszem nagród, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej,
- administrowanie środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w urzędzie.

Dyrektor generalny urzędu może także wykonywać inne obowiązki powierzone mu przez kierownika jednostki w drodze odrębnego upoważnienia.

**Przy podejmowaniu decyzji o podziale obowiązków z zakresu gospodarki finansowej (w tym rachunkowości) pomiędzy poszczególnych pracowników kierownik jednostki powinien kierować się wskazówkami zawartymi w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (dalej: komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej) – patrz ramka.**

**Cztery wskazówki dotyczące delegowania uprawnień  
z zakresu gospodarki finansowej**

1. Zakres powinien być precyzyjnie określony.
2. Należy go dostosować do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania oraz związanego z nimi ryzyka.
3. Musi być utrwalony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, odrębnie dla każdego pracownika.
4. Przyjęcie delegowanych uprawnień każdy pracownik powinien potwierdzić podpisem.

**Potwierdzenie powierzenia obowiązków z zakresu gospodarki finansowej w formie wskazania ich w regulaminie organizacyjnym** jest w praktyce stosowane w odniesieniu do pracowników zajmujących kluczowe stanowiska w jednostce organizacyjnej, wymieniane osobno w postanowieniach tego regulaminu (np. zastępcy kierownika jednostki, głównego księgowego i jego zastępcy, kierowników komórek organizacyjnych, samodzielnych stanowisk). Każdy pracownik, który będzie zajmował stanowisko wskazane w regulaminie – automatycznie z dniem jego objęcia będzie odpowiadał za wykonywanie przypisanych do tego stanowiska obowiązków, bez konieczności powierzenia ich wykonywania odrębnym imiennym upoważnieniem. W tym przypadku oświadczenie o ich przyjęciu składa się zazwyczaj łącznie z podpisaniem umowy o pracę, a przyjęcie obowiązków następuje z datą podjęcia pracy na danym stanowisku.

Przedstawiamy **przykładowe zapisy regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej**, zawierające powierzenie obowiązków z zakresu gospodarki finansowej.

#### PRZYKŁAD

Do zadań głównego księgowego jednostki należy:

- opracowywanie projektu planu finansowego jednostki i jego zmian zgodnie z procedurą obowiązującą w jednostce oraz przedkładanie go do zatwierdzenia dyrektorowi jednostki,
- dokonywanie analizy wykonania planu finansowego jednostki i bieżące informowanie dyrektora jednostki o stopniu realizacji dochodów i wydatków,
- dokonywanie bieżącej analizy wykorzystania środków otrzymanych z budżetu na pokrycie wydatków i informowanie dyrektora jednostki o stwierdzonych nieprawidłowościach,
- czuwanie nad prawidłowością umów zawieranych przez jednostkę pod względem finansowym,
- zapewnienie prawidłowego i terminowego pobierania należności z tytułu dochodów budżetowych,
- przeprowadzanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych jednostki,
- wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi,
- zapewnienie ochrony mienia będącego w posiadaniu jednostki,
- sporządzanie sprawozdań budżetowych oraz innych związanych z realizacją zadań jednostki i przedkładanie ich do zatwierdzenia dyrektorowi jednostki.

**Oddzielne imienne upoważnienia** stosowane są w praktyce w **dwóch formach**:

- 1) **dokumentu**, na podstawie którego wskazanej w nim osobie (z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego) powierza się wykonywanie określonych czynności z zakresu gospodarki finansowej i rachunkowości na czas nieokreślony lub określony,

- 2) **tzw. zakresu czynności lub zakresu uprawnień i obowiązków**, w którym – obok obowiązków dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości – wymienione są także inne obowiązki powierzane osobie wskazanej w nim z imienia, nazwiska i stanowiska służbowego.

Przedstawiamy **wzór** upoważnienia imiennego do wykonywania obowiązków z zakresu gospodarki finansowej, udzielonego przez burmistrza miasta na czas nieokreślony kierownikowi wydziału w urzędzie miejskim.

### **Wzór. Upoważnienie imienne do wykonywania obowiązków w zakresie gospodarki finansowej**

*Wolany Górne, 25 lipca 2014 r.*

#### **Upoważnienie do wykonywania obowiązków w zakresie gospodarki finansowej**

Na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn.zm.) powierzam:

*Kierownikowi Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu Miasta Wolany Górne (dalej nazywanego Wydziałem) – Pani Jadwidze Górskiej obowiązki dotyczące:*

- 1) ustalania dochodów budżetowych, których pobór leży w zakresie działania Wydziału, określonym w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Wolany Górne,*
- 2) zaciągania zobowiązań koniecznych do realizacji zadań określonych w planie finansowym Urzędu Miasta Wolany Górne, w części realizowanej bezpośrednio przez Wydział, określonej szczegółowo w harmonogramie realizacji uchwały budżetowej, ustalonym przez Burmistrza Miasta (z zastrzeżeniem ograniczeń kwotowych wynikających z udzielonego pełnomocnictwa do zawierania umów w imieniu gminy),<sup>\*)</sup>*
- 3) wystawiania faktur i rachunków w zakresie należącym do zadań Wydziału,*
- 4) dokonywania kontroli merytorycznej dowodów księgowych w zakresie działania Wydziału.*

**Burmistrz Miasta Wolany Górne  
Adolf Dymecki**

Obowiązki przyjmuję z dniem: **28 lipca 2014 r.**

**Kierownik Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego  
Jadwiga Górską**

<sup>\*)</sup> W przykładowej jednostce kierownicy referatów mają pełnomocnictwa udzielone przez burmistrza miasta do zawierania w imieniu gminy umów z zakresu bieżącego działania ich komórek organizacyjnych do kwoty 50 000 zł.



Niezależnie od formy, w jakiej następuje powierzenie obowiązków, **obowiązki te zarówno w zakresie gospodarki finansowej, jak i rachunkowości muszą być wyraźnie określone. Nie należy stosować w dokumentach ogólnych stwierdzeń typu:**

- „powierza się obowiązki z zakresu rachunkowości”,
- „do pracownika należy wykonywanie obowiązków nałożonych przez obowiązujące przepisy”,
- „do pracownika należy także wykonywanie innych, niewymienionych w dokumencie, obowiązków określonych przepisami ustawy o rachunkowości i ustawy o finansach publicznych” itp.

W sektorze publicznym szczególną rolę w prowadzeniu gospodarki finansowej jednostek przypisano pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku głównego księgowego. Po pierwsze, w sektorze tym obowiązuje zasada obligatoryjnego zatrudnienia głównego księgowego zawarta w art. 54 ust. 1 uofp, która wyklucza powierzenie prowadzenia rachunkowości tych jednostek usługodawcom. Po drugie, uofp w ust. 2 tego przepisu określa bardzo szczegółowe wymagania, jakie musi spełniać pracownik zatrudniany na tym stanowisku. Po trzecie, także w art. 54 ust. 1 uofp wymieniony jest podstawowy zakres obowiązków, powierzany przez kierownika jednostki pracownikowi zajmującemu stanowisko głównego księgowego – patrz **ramka**.

#### Podstawowe obowiązki z zakresu gospodarki finansowej, powierzane pracownikowi na stanowisku głównego księgowego

1. Prowadzenie rachunkowości jednostki.
2. Wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi.
3. Dokonywanie wstępnej kontroli:
  - zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
  - kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

#### PRZYKŁAD

*Czy skoro w art. 54 ust. 1 uofp jest wskazany zakres obowiązków głównego księgowego, to kierownik jednostki może już nie sporządzać odrębnego zakresu czynności dla głównego księgowego?*

**Nie**, kierownik jednostki nie może zaniechać udokumentowania faktu powierzenia pracownikowi na stanowisku głównego księgowego obowiązków ani w zakresie rachunkowości (gdzie odrębne przepisy art. 4 ust. 5 zd. 2 uor wymagają, aby potwierdzenie przyjęcia odpowiedzialności za wykonywanie wskazanych obowiązków z zakresu rachunkowości było stwierdzone na piśmie), ani w zakresie gospodarki finansowej, gdzie pisemnego potwierdzenia wymaga art. 53 ust. 2 uofp. Przepis art. 54 ust. 1 uofp nie stanowi auto-

matycznego potwierdzenia faktu przyjęcia tych obowiązków w każdej jednostce sektora finansów publicznych przez każdego pracownika zatrudnianego na stanowisku głównego księgowego, wskazuje jedynie ogólnie zakres i sposób ich wykonywania odnośnie do zasad przeprowadzania kontroli wstępnej operacji gospodarczych i finansowych oraz potwierdzających je dokumentów.

## 2. Uprawnienia i obowiązki kierownika jednostki w sferze gospodarki finansowej

W sektorze prywatnym prowadzenie gospodarki finansowej podmiotu zależy od polityki przyjętej przez jego właścicieli (kierownictwo), która w zasadzie polega na dążeniu do osiągnięcia zysku. W sektorze publicznym, gdzie jednostki organizacyjne są powołane w celu realizacji zadań państwa oraz zadań jednostek samorządu terytorialnego wykonywanych w głównej mierze nieodpłatnie, pozyskiwanie i wydatkowanie środków publicznych odbywa się w ramach realizacji polityki społeczno-gospodarczej przyjętej przez organy państwa, a także polityki społeczno-gospodarczej realizowanej na mniejszą skalę, w ramach zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych. Prowadzenie gospodarki finansowej sektora publicznego jest szczegółowo unormowane przepisami ustaw, rozporządzeń oraz zarządzeń, mających na celu zapewnienie pozyskiwania środków na pokrycie kosztów funkcjonowania państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz celowe, gospodarne i oszczędne ich wydatkowanie. Ze względu na różny udział poszczególnych typów jednostek organizacyjnych w realizacji budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego **różny jest też zakres obowiązków i uprawnień kierowników tych jednostek** w zakresie ustalania i realizowania polityki finansowej ich jednostek. Najbardziej **ograniczone pole działania mają kierownicy państwowych i samorządowych jednostek budżetowych**, czyli jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację dochodów i wydatków odpowiedniego budżetu, których obowiązują szczegółowe zasady odnośnie do planowania i wykonywania dochodów i wydatków ze środków publicznych.

Nieco **szersze kompetencje ma kierownictwo jednostek powiązanych z budżetem poprzez dotacje** do prowadzonej działalności oraz obowiązkowe wpłaty do budżetu całości (części) wypracowanej nadwyżki środków (samorządowe zakłady budżetowe, państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, takie jak agencje wykonawcze czy instytucje gospodarki budżetowej), a także jednostek tworzonych na podstawie odrębnych ustaw, które samodzielnie gospodarują uzyskiwanymi przychodami, pokrywając z nich swoje wydatki (jednostki te nie mają obowiązku rozliczania się z właściwym budżetem poprzez obowiązkowe wpłaty). Szerszy zakres kompetencji oznacza jednak w tym przypadku także większą odpowiedzialność za zapewnienie jednostce środków koniecznych do jej funkcjonowania i racjonalne ich wydatkowanie.