REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

RP.63.2.2026

Gdańsk, dnia 21 stycznia 2026 r.

Pan
Piotr Szwedowski
Starosta Powiatu Malborskiego

Pan Dariusz Rowiński
Wicestarosta Powiatu Malborskiego

Starostwo Powiatowe w Malborku
Plac Słowiański 17
82-200 Malbork

Szanowni Panowie,

wnioskiem z dnia 22 grudnia 2025 r., doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 7 stycznia 2026 r. zwróciliście się Panowie z prośbą o zajęcie stanowiska w zakresie problematyki związanej z dopuszczalnością prowadzenia postępowania administracyjnego (scaleniowego) w sytuacji, gdy w planie finansowym jednostki brak jest zabezpieczonych środków na realizację prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego przy czym organ nie posiada zapewnienia ich otrzymania z budżetu państwa, m.in. w kontekście uwarunkowań prawnych wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.) oraz ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484).

We wstępie należy podkreślić, że zasady udzielania wyjaśnień przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie http://www.gdansk.rio.gov.pl/ (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne).

Wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnień winien zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną jednostki oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości. Wniosek powinien również spełniać kryterium przedmiotowe, czyli dotyczyć stosowania przepisów o finansach publicznych.

Odnosząc się do treści przedłożonego pisma z przykrością stwierdzam, że nie spełnia ono kryterium przedmiotowego (stosowania przepisów o finansach publicznych) w zakresie, w jakim odnosi się do aspektu odpowiedzialności w trybie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z art. 57 ust. 1 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* wynika bowiem, że organami

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

właściwymi do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wypełniania funkcji oskarżyciela w pierwszej instancji, są rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy. Tryb postępowania w tym zakresie uregulowany jest w art. 96 - art. 108 tej ustawy, przy czym wskazano tamże m.in., że rzecznik prowadzi czynności w celu stwierdzenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Natomiast organami właściwymi rzeczowo do dokonywania oceny prawnej danego czynu w kontekście przesłanek odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z uwagi na powyższe Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku zmuszona jest do odmowy udzielenia odpowiedzi na złożone zapytanie w podanym wyżej zakresie przedmiotowym.

Natomiast odnosząc się do poruszonej problematyki z perspektywy zasad zaciągania zobowiązań, w pierwszej kolejności należy odnieść się do kluczowych regulacji prawnych z tego zakresu przedmiotowego zawartych w ustawie *o finansach publicznych*. Na uwagę zasługuje przede wszystkim art. 46 ust. 1 ww. ustawy, gdzie postanowiono, że jednostki sektora finansów publicznych mogą **zaciągać zobowiązania** do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ww. ustawy. Przywołany przepisy nawiązuje do pojęcia zaciągnięcia zobowiązania, przy czym należy mieć na uwadze, że ustawodawca w przepisach dotyczących finansów publicznych nie zdefiniował pojęcia „zobowiązanie". W literaturze przedmiotu i orzecznictwie artykułowany jest zgodnie pogląd o konieczności odwołania się do znaczeń ukształtowanych na gruncie prawa cywilnego. Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w orzeczeniu z dnia 15 października 2012 r. (sygn. akt BDF1/4900/69/69/12/2054, *Legalis*) wskazała m.in., *że: przepis art. 15 DyscypFinPubU naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określa „zaciągnięcie zobowiązania", nie definiując pojęcia „zobowiązanie"; definicja tego pojęcia nie występuje także w publicznym prawie finansowym. Zobowiązanie jest pojęciem z zakresu prawa cywilnego. W tej sytuacji – biorąc pod uwagę art. 353 § 1 KC – należy przyjąć (za: T. Robaczyński, P. Gryska, Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2006), że zobowiązanie w rozumieniu FinPubU, tak jak w prawie cywilnym, jest stosunkiem prawnym, w którym wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, dłużnik zaś jest zobowiązany to świadczenie spełnić.*

W świetle ww. stanu prawnego warto również przypomnieć stanowisko tut. Izby (pismo z dnia 30 czerwca 2022 r., znak RP.0441/31/1/2022); źródło: https://bip.gdansk.rio.gov.pl, które, co prawda, dotyczy dopuszczalności wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne przy braku zabezpieczonych środków na realizację zamówienia publicznego, to jednak kierunek tamże przedstawiony jest uniwersalny i będzie aktualny również w kontekście wszczęcia postępowania administracyjnego, w tym postępowania scaleniowego prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. *o scalaniu i wymianie gruntów* (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1197). W ramach przeprowadzonej analizy prawnej w ww. piśmie, tut. Izba przyjęła, że obowiązek zabezpieczenia środków na realizację zadania (zamówienia publicznego) zachodzi **w chwili zawarcia umowy z wykonawcą wybranym w postępowaniu**.

Z ww. założenia należy więc wtórnie wnioskować, że sam fakt wszczęcia postępowania np. administracyjnego, z formalnego punktu widzenia, nie aktywuje obowiązku po stronie jednostki odnośnie zabezpieczenia środków finansowych w związku ze wspomnianym postępowaniem - na dzień jego wszczęcia. W konsekwencji wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania administracyjnego nie może być rozpatrywane jako zaciągnięcie zobowiązania w rozumieniu ww. art. 46 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, przy czym do zaciągnięcia zobowiązania dojdzie jednakże w momencie zawarcia umowy z wykonawcą.

Niezależnie od powyższego, w ocenie tut. Izby, aby dokonać kompleksowej oceny poruszonej w stanie faktycznym problematyki należy uwzględnić również inny istotny aspekt, a mianowicie dotyczący realizacji zadania zleconego, które wykonuje starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej finansowane ze środków budżetu państwa (art. 3 ust. 1 ww. ustawy *o scalaniu i wymianie gruntów*). Należy bowiem mieć na uwadze przepisy ustawy z dnia 1 października 2024 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U. z 2024 r. poz. 1572 ze zm.), w tym art. 49 ust. 5. Z jego treści wynika, że w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 4 [tj. nieprzekazania dotacji celowej w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań] jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym. Z powyższego wynika więc, że dysponent środków, z mocy ustawy, zapewnia środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań zleconych, natomiast organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego realizując zadania zlecone, powinien gospodarować tymi środkami publicznymi zgodnie z zasadą określoną w art. 254 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych* tj. w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Z kolei, w świetle art. 216 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy *o finansach publicznych*, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że zadania zlecone z zakresu administracji rządowej stanowią zadania obligatoryjne jednostek samorządu terytorialnego o charakterze powszechnym. Zaniechanie lub ograniczenie przez powiat realizacji zadania publicznego może być podstawą do postawienia jednostce samorządu terytorialnego zarzutu bezczynności organu administracji publicznej, przewlekłości postępowania, jak również zarzutu niewykonywania lub nienależytego wykonywania zadań w związku z ewentualną szkodą poniesioną przez uprawnionego do świadczeń finansowanych przez państwo.

Wobec faktu, że zadania zlecone mają charakter obowiązkowy, jednostka samorządowa nie może odmówić ich realizacji. W ocenie tut. Izby powiat może przeznaczyć środki własne na sfinansowanie niezbędnych wydatków dla zrealizowania powierzonych mu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w przypadku, gdy realizacja takiego zadania jest zagrożona z uwagi na brak wystarczających środków pochodzących z budżetu państwa, w szczególności w przypadku, jeżeli jednostka samorządowa wystąpiła o zwiększenie dotacji i otrzymała ją, a nadal środki te nie są wystarczające. W konsekwencji, gdy zadanie zlecone nie może być realizowane bez udziału środków własnych powiatu, jednostka samorządowa, uwzględniając dobro mieszkańców, może dofinansować je ze środków własnych, a następnie może dochodzić od Skarbu Państwa stosownej rekompensaty w oparciu o regulacje prawne zawarte w przepisach ww. ustawy *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.*

Mając na uwadze opisane powyżej uwarunkowania prawne, zdaniem tut. Izby, należy przyjąć, że w kontekście zasad zaciągania zobowiązań określonych przepisami ustawy *o finansach publicznych*, w tym m.in. art. 46 ust. 1, dopuszczalne jest wydanie przez starostę postanowienia o wszczęciu postępowania scaleniowego także w sytuacji, gdy w planie finansowym jednostki na dzień wydania tego postanowienia nie ma zabezpieczonych środków na realizację czynności w ramach postępowania przy braku zapewnienia ich otrzymania z budżetu państwa. Natomiast do zaciągnięcia zobowiązania dojdzie w dacie zawarcia umowy z wykonawcą i na ten moment środki w planie finansowym winny być zabezpieczone w adekwatnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Należy jednocześnie dodać, że brak tego zapewnienia nie zwalnia starosty z realizowania zadania z wykorzystaniem środków własnych powiatu, których obowiązek zwrotu spoczywać będzie następnie na Skarbie Państwa.

Jednocześnie pragnę podkreślić, iż udzielone w ramach niniejszego pisma wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych są wyłącznie stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Uprzejmie proszę również o zastosowanie się do wymogów dotyczących składania kolejnych wniosków – zgodnie z informacją zamieszczoną na wstępie niniejszego pisma.

Z poważaniem

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:
1) członkowie Kolegium w/m,
2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja: Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl