

**Projekt**

z dnia 20 października 2025 r.

Zatwierdzony przez .....

**UCHWAŁA NR .....  
RADY MIEJSKIEJ W WYRZYSKU**

z dnia ..... r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi Stowarzyszenia Razem Mieszkańcy Wyrzyska na Burmistrza  
Wyrzyska**

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.) Rada Miejska w Wyrzysku uchwala, co następuje:

§ 1. Po zapoznaniu się ze skargą Stowarzyszenia Razem Mieszkańcy Wyrzyska na Burmistrza Wyrzyska oraz stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Wyrzysku w sprawie zarzutów postawionych w skardze, Rada Miejska w Wyrzysku postanawia uznać skargę za bezzasadną.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Wyrzysku.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

RADCA PRAWNY

*Ireneusz Subczyński*

Uzasadnienie do uchwały nr .....  
Rady Miejskiej w Wyrzysku  
z dnia ..... r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi Stowarzyszenia Razem Mieszkańcy Wyrzyska na Burmistrza Wyrzyska**

W dniu 2 września 2025 r. do Rady Miejskiej w Wyrzysku wpłynęła skarga Stowarzyszenia Razem Mieszkańcy Wyrzyska na Burmistrza Wyrzyska w zakresie niegospodarności.

Zgodnie z § 89 ust. 1 Przewodniczący Rady Miejskiej w Wyrzysku przekazał skargę do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Wyrzysku, w celu wstępnego rozpatrzenia i przygotowania propozycji odpowiedzi wraz z uzasadnieniem.

W dniu 15 września 2025 roku odbyło się posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w tym przedmiocie. Komisja wystąpiła do Burmistrza Wyrzyska o pisemne wyjaśnienie i przedłożenie stanowiska w zakresie ww. skargi.

Po uzyskaniu wyjaśnień, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji rozpatrzyła skargę na posiedzeniu w dniu 20 października 2025 roku dokonując następujących ustaleń w sprawie.

Niegospodarność w jednostkach samorządu terytorialnego (j.s.t.) to czyn polegający na nadużyciu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w związku z zarządzaniem powierzonym majątkiem lub działalnością j.s.t., co skutkuje wyrządzeniem znacznej szkody majątkowej.

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, nałożonych na gminę ustawami należą między innymi zadania z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych oraz aktów stanu cywilnego (art. 3 pkt 11 i 19 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. nr 34 poz. 198 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku zlecenia zadań z zakresu administracji rządowej, gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonywania tych zadań.

Ponadto zapis art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572) stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego, wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.

Zasady ustalania wysokości dotacji doprecyzowuje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.) w art. 129, stanowiącym, że kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz na zadania zlecone odrębnymi ustawami określają dysponenti części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Przepis ten wskazuje na dwa możliwe sposoby określenia dotacji: albo według wydatków podobnego rodzaju, albo zupełnie odrębnie (w inny sposób)- choć ustawa nie wskazuje, w jakich wypadkach następuje to określenie w odrębny sposób. Prawodawca zaniechał również ustanowienia upoważnienia do określenia sposobu obliczania kwot przyznawanych na wykonywanie konkretnych zadań. Odmienne uwarunkowania funkcjonowania poszczególnych jst przesądzać mogą o tym, że nawet podobnie skalkulowana kwota dotacji na poszczególne zadania dla konkretnych jednostek będzie w różnym stopniu pokrywać koszty wykonywanych zadań zleconych. Obowiązywanie niespójnych i niejasnych regulacji, dotyczących zarówno planowania, jak i rozliczania dotacji nie pozwala na wykazanie m.in. w sprawozdaniu Rb-50 (sprawozdanie o wydatkach i dochodach w administracji zleconej) pełnych kosztów realizacji zadań zleconych, a tylko do wysokości dotacji.

Podobnie art. 49 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera zapis, że kwoty dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.

Stosownie do art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, kwoty dotacji celowych przyznanych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami stanowią podstawę opracowania planów finansowych tych zadań. Tak więc kwoty ujęte w planie finansowym na realizację poszczególnych zadań, muszą być zgodne z wielkością przyznanych dotacji.

Ustawodawca w art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednoznacznie wskazuje, że dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczanych zadań. Należy zauważyć, że organizacja i sposób wykonania zleconych zadań, w ramach przyznanych kwot, należy do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Tak więc dysponent środków, z mocy ustawy, zapewnia środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań zleconych (w wysokości zapewniającej realizację tych zadań). Natomiast organ

wykonawczy j.s.t., 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 powołanej ustawy, 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. W planie dochodów i wydatków budżetu j.s.t. wyodrębnia się dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych j.s.t. odrębnymi ustawami.

Wysokość dotacji z tytułu realizacji wystandaryzowanych zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich ( zadania zlecone z zakresu administracji rządowej do realizacji gminom wynikające z ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach osobistych) ustalana jest na podstawie zasad określonych przez MSWiA jednolitych w skali kraju.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów dotacja na zadania z zakresu spraw obywatelskich powinna być rozliczana wyłącznie zgodnie z obowiązującym katalogiem zadań tj. według określonych czynności oraz z uwzględnieniem czasochłonności oraz stawki roboczogodziny.

Dodatkowo poza ww. kosztami odrębnie finansowana jest konserwacja/archiwizacja ksiąg stanu cywilnego, ksiąg meldunkowych, kart osobowych mieszkańców i kopert dowodowych. Dotacja na powyższe zadania udzielana jest stosownie do stanowiska Departamentu Spraw Obywatelskich w MSWiA wypracowanego w drodze konsultacji z Departamentem Finansowania Sfery Budżetowej w Ministerstwie Finansów. Przyjęte zasady naliczania i rozliczania dotacji nie odnoszą się do wysokości wynagrodzeń wypłaconych pracownikom realizującym zadania zlecone jako czynnika mającego wpływ na wysokość należnej dotacji.

Gmina – co jest bezspornym i oczywistym – nie może zaniechać realizacji obligatoryjnych zadań zleconych nałożonych w drodze ustaw szczególnych, kwestią odrębną jest analiza kosztów i uznania bądź nie, czy przekazane dotacje są czy też nie są wystarczające. Przy braku standaryzacji kosztów wykonywanych zadań, zawsze będzie to przedmiotem sporów wynikających z przyjętych standardów jakości zaspakajania potrzeb mieszkańców oraz warunków pracy w poszczególnych urzędach gmin. W myśl konstytucyjnej samodzielności j.s.t. decyduje o nich każda gmina.

Przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec samorządu z tytułu dofinansowania zadań zleconych obejmują szkodę. Szkada występuje bo środki na realizację zadań nie są w całości zapewnione, samorząd musi realizować zadanie w części ze środków własnych i nie może ich przeznaczyć na inne cele. Trudność pojawia się w wykazaniu wielkości szkody bowiem w przepisach nigdy nie ustalono metod kalkulacji kosztów obsługi zadań zleconych, nie powstały standardy wykonywania usług publicznych. Największym problemem jest kwestia oceny bezprawności. Trybunał

Konstytucyjny stoi na stanowisku, że jeśli jest możliwość finansowania zadania z innych źródeł, to można ten niedobór pokryć.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z 20 marca 2024 r. (znak: LBI.410.13.1.2023) oceniła prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych w latach 2019–2022. NIK przyznała, że dotacje przyznawane z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych są często niewystarczające. Zmusza to samorządy do dopłacania z własnych środków, ponieważ jst są zobowiązane do realizacji tych zadań, nawet przy ich niewystarczającym finansowaniu. Zdaniem NIK aktualne rozwiązania prawne i funkcjonująca sprawozdawczość nie pozwalają samorządom ani zaplanować w budżetach środków finansowych niewystarczających na pokrycie w pełni kosztów realizacji tych zadań, ani wykazać w sprawozdawczości budżetowej, jaka to była wartość. Z przeprowadzonej kontroli wynika, że w okresie od stycznia 2019 r. do czerwca 2023 r. jednostki samorządu terytorialnego według własnych szacunków dopłaciły ok. 4,3 mld zł ze środków własnych do realizacji zadań zleconych. NIK postulował rozważenie rozwiązania polegającego na przekształceniu w zadania własne zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych. NIK wykazywał, że w większości przypadków gminy wykonują zadania własne i zadania zlecone przy wykorzystaniu tych samych zasobów i zgodnie z tymi samymi zasadami, a przejmując zadania od administracji rządowej, mogą one w bardziej elastyczny sposób gospodarować środkami. Wskazał również, że gminy w istocie traktują zadania zlecone tak, jakby to były ich zadania własne, gdyż są to zadania wykonywane przede wszystkim na rzecz mieszkańców, którzy na ogół nie odróżniają zadań zleconych od zadań własnych i nie różnicują oceny funkcjonowania jednostki ze względu na status zadania.

Jedną z przyczyn wykorzystywania samorządowych dochodów własnych przeznaczonych na realizację zadań określanych przez przedstawicieli społeczności lokalnych na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej było nieadekwatne ustalanie cen jednostkowych usług świadczonych przez samorządy w oparciu o cenę jednostkową usługi, a nie faktyczne koszty realizowania zadania, z pominięciem m.in. potrzeby uwzględnienia gotowości do wykonywania zadań i potrzeb szkoleniowych pracowników je realizujących. Po drugie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niezapewnienie odpowiednich środków publicznych na realizację zadań samorządowych utrudnia wóldarzom samorządów realizację obowiązków ciążących na kierownikach jednostek publicznych w zakresie kształtowania siatki wynagrodzeń opartych o odpowiedzialność pracowników realizujących zadanie i wysiłek włożony w ich pracę, tj. składowe określone w art. 18<sup>3c</sup> § 3 Kodeksu Pracy. Tym bardziej, że ustawodawca nie wprowadził w ustawie regulującej dochody samorządu kryterium, które pozwalałoby na zróżnicowane wynagradzanie pracowników samorządowych w zależności od rodzaju wykonywanych zadań – własne lub zlecone.

Utrzymywanie się takiej kondycji finansowej samorządów, doprowadzającej do postępującej pauperyzacji pracowników realizujących zadania w instytucjach samorządowych, może doprowadzić w niedalekiej przyszłości do obniżenia jakości usług publicznych, co powinno zostać wzięte pod uwagę przy pracach nad stworzeniem systemu finansowania zadań realizowanych przez samorządy. Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że prace nad stworzeniem prawidłowego systemu finansowania zadań publicznych realizowanych przez samorządy, powinny być prowadzone z uwzględnieniem rosnących wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego przede wszystkim na zadania oświatowe, gdyż bez usprawnienia systemu finansowania tych zadań – biorąc pod uwagę faktyczne miejsce powstawania kosztów – wszelkie próby stworzenia funkcjonalnego systemu nie będą w pełni prawidłowe.

Uwagę na powyższy problem zwrócili między innymi:

- 1) Komisja ds. Finansów Publicznych Związku Województw RP wystosowując do Ministra Finansów w dniu 20 lipca 2022 roku swoje stanowisko;
- 2) Zarząd Związku Województw RP przesłał swoje stanowisko z dnia 8 sierpnia 2022 roku stronie rządowej;
- 3) Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej kierując w dniu 9 lipca 2024 roku pismo do Premiera Donalda Tuska. ZGW RP zwrócił między innymi uwagę na postępujący proces uszczuplania finansów gminnych jednostek samorządu terytorialnego. Autorzy pisma wyjaśnili, że przy wykonywaniu zadań zarówno własnych, jak i zleconych gminy działają na podstawie ustaw regulujących wewnętrzną funkcję państwa i w tym rozumieniu wykonywanie obydwu rodzajów zadań jest częścią działalności państwa;
- 4) Konwent Powiatów Województwa Podlaskiego – stanowisko z dnia 16 stycznia 2025 roku.

W dniu 9 maja 2024 roku Podkomisja Stała Finansów i Ustroju Samorządu Terytorialnego X kadencji Sejmu RP rozpatrzyła informację ministra finansów na temat finansowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Podczas obrad Komisji uczestnicy zwrócili uwagę na niedofinansowanie zadań zleconych jst.

Problematyka zadań zleconych jest regulowana przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Przepis art. 4 ust. 1 e.k.s.l. zakłada dualizm zadań, z tym że zadania własne określa jako „podstawowe kompetencje społeczności lokalnych”, a zlecone jako „uprawnienia niezbędne do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem”. Obok zadań zleconych w drodze ustawy e.k.s.l. wyróżnia także zadania zlecone (powierzone) na podstawie porozumienia z organami władzy centralnej lub regionalnej (art. 4 ust. 5 e.k.s.l.).

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej to zagadnienie, które jest elementem spornym w zasadzie od początku reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce. Mimo kontrowersji w teorii, a zwłaszcza w praktyce samorządowej przepisy w tym zakresie wciąż pozostają utrzymane przez prawodawcę w niezmienionym kształcie. Do dziś nie został rozwiązany problem metod kalkulacji kosztów związanych z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego.

Spór JST ze Skarbem Państwa o niedofinansowane zadania zlecone to nie jest kwestia techniczna, ale konstytucyjno - ustrojowa. Z punktu widzenia interesu publicznego niezbędne jest wprowadzenie zmian systemowych. Proponuje się m.in.:

- 1) ustalenie transparentnego algorytmu obliczania dotacji z uwzględnieniem wskaźników ekonomicznych;
- 2) wprowadzenie obowiązku corocznej weryfikacji kosztów realizacji zadań zleczonych;
- 3) prawne wzmocnienie pozycji JST w negocjacjach budżetowych;
- 4) większy udział samorządów w tworzeniu ram finansowych na poziomie ustawowym.

Rada Miejska w Wyrzysku po zapoznaniu się z materiałem dowodowym i opinią Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Wyrzysku w sprawie skargi Stowarzyszeni Razem Mieszkańcy Wyrzyska na Burmistrza Wyrzyska, mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny oraz prawny postanowiła uznać skargę za bezzasadną.

W świetle powyższego podjęcie przedmiotowej uchwały jest celowe i uzasadnione.