INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

1(579)
STYCZEŃ 2026

GAZETA samorządu i administracji

www.inforlex.pl

INDEKS 353469, ISSN 2545-3378

PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA



Centralny Rejestr Umów – bez minimalnego limitu wartości umowy

KSeF w spółkach komunalnych

Powiat bez szpitala. Jak realizować zadania zdrowotne bez prowadzenia lecznicy

Nowe wytyczne dotyczące schronów – samorządy mogą wreszcie zacząć przygotowania

DODATEK: **PORADNIK SAMORZĄDOWCA**

Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w praktyce samorządowej

ABONAMENT 2026 Przedłuż abonament i odbierz prezent! oferta2026.infor.pl

eprasa.pl 0a269e8ff8

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

NAJNOWSZE ZMIANY W KLASYFIKACJI BUDŻETOWEJ



Publikacja stanowi ujednoliconą wersję klasyfikacji budżetowej. Obejmuje wszystkie zmiany wprowadzone w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w tym zmiany obowiązujące od 1 stycznia 2026 r.

Publikacja zawiera:

- aktualną klasyfikację dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wraz z objaśnieniami,
- komentarz eksperta dotyczący stosowania podziałek w praktyce,
- oznaczenie terminów – od kiedy obowiązuje lub do kiedy obowiązywała dana podziałka,
- najnowsze pisma i interpretacje w zakresie klasyfikacji budżetowej wydane przez MF, MEN oraz RIO.

ZAMÓW **sklep.infor.pl**

POLECAMY RÓWNIEŻ



KSeF.
Wdrożenie w sektorze finansów publicznych



Wynagrodzenia 2026.
Rozliczanie płac w praktyce



Jawność wynagrodzeń.
Jak przygotować się do wdrożenia dyrektywy o przejrzystości płac

Biuro Obsługi Klienta: 22 761 30 30, 801 626 666 bok@infor.pl

eprasa.pl 0a269e8ff8

SPIS TREŚCI

AKTUALNOŚCI

NOWOŚCI PRAWNE

Centralny Rejestr Umów JSFP – od lipca, ale bez progu 5

Fakturowanie KSeF na rzecz jednostek w samorządach 5

Zmiany w funduszu sołeckim i nowe uprawnienia sołtysów 6

Rozliczenie VAT od subwencji na inwestycje wodno-kanalizacyjne 2021–2025 6

Fundusze na ochronę ludności z 2025 roku do wykorzystania do końca marca 2026 r. 7

Gmina – prosument wirtualny 7

Wnioski o bon ciepłowniczy bez rozpatrzenia 8

Programy termomodernizacyjne dla JST w latach 2026–2030 8

ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Gospodarka o obiegu zamkniętym 8

Odpady komunalne 9

Edukacja przedszkolna 9

Wzmocnienie potencjału służb ratowniczych 9

Adaptacja do zmian klimatu 10

Mieszkalne budynki komunalne 10

Rozwój zrównoważonej mobilności miejskiej 10

PRAWO W SAMORZĄDZIE

ŚRODKI PUBLICZNE

Andrzej Dybowski

Centralny Rejestr Umów – bez minimalnego limitu wartości umowy 11

OCHRONA LUDNOŚCI

Marek Wilczyński

Nowe wytyczne dotyczące schronów – samorządy mogą wreszcie zacząć przygotowania 15

USTRÓJ SAMORZĄDU

Paweł Skoczanik

Rady kobiet nową instytucją w gminach, powiatach i województwach 19

Minister do Spraw Równości opracował projekt ustawy wprowadzającej rady kobiet jako nową instytucję do gmin, powiatów i województw. (...)

POMOC UKRAINIE

Tomasz Król

Wygaszenie specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy – jakie rozwiązania 21

ADMINISTRACJA

CYFRYZACJA

Sławomir Biliński

AI w samorządach: jak szkolić pracowników 23

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Leszek Jaworski

Jak reagować na instytucję ponaglenia – część 2 28

PROCEDURY

Michał Cyrankiewicz-Gortyński

Możliwości udostępniania gminnego monitoringu policji 32

Monitoring wizyjny w przestrzeni publicznej stał się istotnym narzędziem zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Gminy, realizując swoje zadania ustawowe, instalują systemy kamer w miejscach publicznych, takich jak ulice, place czy obiekty komunalne. W praktyce pojawia się pytanie: czy gmina może udostępnić policji stały dostęp do swojego monitoringu? Odpowiedź wymaga analizy przepisów prawa krajowego, unijnego oraz stanowisk organów nadzorczych.

FINANSE PUBLICZNE

RACHUNKOWOŚĆ

Radosław Kowalski

KSeF w spółkach komunalnych 35

PODATKI LOKALNE

Małgorzata Masłowska

Status gminnych spółek celowych na gruncie podatku od nieruchomości 39

Małgorzata Masłowska

Organizacje pożytku publicznego a podatek od nieruchomości 41

Zwolnienia z podatku są wyjątkiem od zasady opodatkowania. Te przewidziane na gruncie podatku od nieruchomości przysługują z mocy prawa, a do skorzystania z nich nie trzeba składać wniosku. Oceniając wypełnienie przesłanek, które do tego upoważniają, należy jednak pamiętać, że regulujących je przepisów nie można interpretować rozszerzająco.

eprasa.pl 0a269e8ff8

Małgorzata Masłowska
Fundament – definicja na potrzeby podatku od nieruchomości 43

Zofia Przygoda
Ulgi podatkowe za budowę schronów – czy warto ich udzielać 45

GOSPODARKA

INWESTYCJE

Zofia Przygoda
Powiat bez szpitala – jak realizować zadania zdrowotne bez prowadzenia lecznicy 47

Część powiatów nie prowadzi szpitali powiatowych. Mimo to w granicach swoich kompetencji muszą one organizować i wspierać lokalny system ochrony zdrowia. W praktyce coraz częściej oznacza to koncentrację na ambulatoryjnej opiece zdrowotnej, diagnostyce i profilaktyce, a także na zapewnieniu „zaplecza" dla ratownictwa medycznego. Odbywa się to zamiast bezpośredniego utrzymywania oddziałów szpitalnych.

Rafał Frankiewicz
Dzierżawa i użyczenie w inwestycji finansowanej z Polskiego Ładu 51

NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Z PRAKTYKI JST

Izabela Motowilczuk
Nierozliczanie dotacji przekazanej samorządowemu zakładowi budżetowemu 55

Sprzedaż bezprzetargowa działki gruntu bez zachowania przesłanek ustawowych dla tego trybu 58

Obchodzenie zakazu wypłaty nagród przez ich finansowanie z rachunku ZFŚS 59

SAMORZĄD I PRAKTYKA

OPŁATY LOKALNE

Leszek Jaworski
Czy w zawiadomieniu o zmianie wysokości opłaty śmieciowej zawierać informację o zniżce za kompostowanie 61

ZADANIA WŁASNE

Rafał Frankiewicz
Umowa na żywienie w szkole 63

Andrzej Dybowski
Czy gmina może dowozić swoim autobusem dzieci z innej gminy do swojej szkoły 65

PORADNIK SAMORZĄDOWCA



ABONAMENT 2026



Przedłuż abonament
Gazety Samorządu i Administracji
na 2026 rok

Zawsze aktualne i wiarygodne informacje na temat zmian przepisów znajdziesz na

inforlex.pl

22 761 30 30, 801 626 666 bok@infor.pl sklep.infor.pl

eprasa.pl 0a269e8ff8

Nowości prawne

Centralny Rejestr Umów JSFP – od lipca, ale bez progu

W Dzienniku Ustaw z 2025 roku pod pozycją 1844 została opublikowana nowelizacja regulująca obowiązki związane z publikowaniem w rejestrze danych o umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych. Centralny Rejestr Umów JSFP (CRU) zacznie obowiązywać (bez etapowania) 1 lipca 2026 r. W CRU mają być udostępniane dane o umowach bez względu na ich wartość (brak progu). Chodzi o umowy odpowiadające definicji zamówienia z Prawa zamówień publicznych. Nie oznacza to jednak, że procedura zawarcia umowy miała być prowadzona według przepisów Prawa zamówień publicznych. Chodzi tylko o definicję – a zatem o umowę odpłatną, zawartą między stronami, gdzie „zamawiającym" jest jednostka sektora finansów publicznych i której przedmiotem jest nabycie przez tę jednostkę dostaw, usług lub robót budowlanych (w rozumieniu przepisów Pzp). Informacje umieszczone w rejestrze będą dotyczyć umów, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obowiązek udostępnienia informacji będzie dotyczyć umów zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej. Ustawa przewiduje liczne wyjątki, kiedy dane z umów nie będą udostępniane. Chodzi o informacje mające charakter niejawny objęte tajemnicami prawnie chronionymi, jak również ze względu na interes bezpieczeństwa państwa, w tym dotyczące obronności.

rejestr umów

Zasady publikowania w CRU danych o umowach zawieranych przez JST omawiamy szczegółowo w bieżącym numerze GSiA na str. 11.

Fakturowanie KSeF na rzecz jednostek w samorządach

KSeF

Resort finansów poinformował, że nie planuje wprowadzenia systemowego obowiązku uzupełniania danych o odbiorcy końcowym (Podmiot3) na fakturach dla samorządów w systemie KSeF. Struktura logiczna e-faktur już teraz umożliwia automatyczne rozpoznawanie transakcji realizowanych na rzecz jednostek podrzędnych. Ministerstwo finansów udzieliło odpowiedzi na interpelację poselską. Pytanie dotyczyło wątpliwości związanych z brakiem w KSeF funkcjonalności, która w sposób systemowy wymuszałaby uzupełnienie pola Podmiot3 (odbiorca) w przypadku wystawiania faktur dokumentujących dostawy lub usługi realizowane na rzecz JST. Oznacza to, że faktury mogą być wystawiane wyłącznie z oznaczeniem JST jako nabywcy (Podmiot2), bez wskazania faktycznego odbiorcy będącego jednostką organizacyjną JST. Wiceminister finansów Zbigniew Stawicki odpowiedział, że „wprowadzenie prawnego obowiązku wypełnienia sekcji Podmiot3 jest niemożliwe z uwagi na ograniczenia co do zakresu wymaganych danych na fakturze na podstawie dyrektywy unijnej VAT – ale nie jest również konieczne dla osiągnięcia założonego celu wymuszenia podania NIP jednostki wewnętrznej JST lub IDWew jednostki podrzędnej". Struktura logiczna e-Faktury jest jedna dla wszystkich rodzajów działalności gospodarczej i różnorodności podmiotów zobowiązanych do wystawiania faktur. W przypadku otrzymywanych przez JST faktur zakupowych w strukturze FA (3) podaje się dane sprzedawcy w elemencie Podmiot1, dane nabywcy – JST, w elemencie Podmiot2 (wraz z identyfikatorem podatkowym NIP JST nadanym na cele VAT, w tym wartość „1" w polu znacznikowym JST), i dodatkowo – dane jednostki podrzędnej JST (np. samorządowej jednostki budżetowej) w elemencie Podmiot3 (wraz z jej identyfikatorem podatkowym NIP oraz wypełnionym polem Rola – „8" – JST odbiorca). Alternatywnie, JST wraz ze swoimi jednostkami podrzędnymi, może korzystać z modelu uprawnień wykorzystującego identyfikator wewnętrzny. Wówczas zamiast identyfikatora podatkowego NIP jednostki podrzędnej na fakturach może być podawany tzw. IDWew jednostki podrzędnej. W przypadku otrzymywanych przez JST faktur zakupowych,

finanse publiczne

⇒

eprasa.pl 0a269e8ff8

w elemencie Podmiot2 podaje się dane nabywcy JST, a dodatkowo w polu JST podaje się wartość „1”, jeśli nabycie następuje na cele jednostki podrzędnej JST. Jeśli natomiast nabycie nie dotyczy jednostki podrzędnej JST – podaje się wartość „2” w polu znacznikowym JST. Zdaniem resortu przewidziane w strukturze logicznej FA (3) rozwiązania pozwalają zatem na rozpoznawanie transakcji realizowanych na rzecz JST.

Między innymi ten mechanizm wyjaśniamy szczegółowo w bieżącym numerze GSiA w artykule pt. „KSeF w spółkach komunalnych” na str. 35.

Zmiany w funduszu sołeckim i nowe uprawnienia sołtysów

Od 1 stycznia 2026 r. obowiązują przepisy zmieniające zasady finansowania zadań z funduszu sołeckiego oraz rozszerzające uprawnienia sołtysów (ustawa z 12 września 2025 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o funduszu sołeckim; Dz.U. z 2025 r. poz. 1436). Po nowelizacji sołtys ma prawo do uczestniczenia w posiedzeniach komisji rady gminy, a nie, jak dotychczas – tylko w sesjach rady. Uczestnictwo w sesji lub posiedzeniu komisji nie obejmuje jednak prawa do udziału w głosowaniu. W zakresie realizacji zadań zleconych przez gminę sołtysowi przysługuje ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej i od następstw nieszczęśliwych wypadków – zaistniałych w związku z wykonywaniem zadań związanych z obowiązkami inkasenta, poborem podatków w drodze inkasa oraz realizacją umów. Ponadto wójt może upoważnić przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do zawierania umów związanych z zarządzaniem i korzystaniem z mienia komunalnego. Kwestie te muszą jednak zostać określone w statucie gminy. Ustawa wprowadza też możliwość powoływania przez wójta konwentu przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy, który pełni funkcje organu opiniodawczo-doradczego wójta. Zmiany w ustawie o funduszu sołeckim doprecyzowują m.in. zasady składania wniosków o dofinansowanie zadań. W przypadku gdy któreś z przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku nie będzie spełniało ustawowych kryteriów, wójt nie będzie musiał odrzucać całego wniosku, a jedynie zadanie budzące wątpliwości. W przypadku gdy wniosek albo przedsięwzięcie zostaną odrzucone przez wójta z powodu niespełnienia warunków, zebranie wiejskie może ponownie uchwalić odpowiednio wniosek albo przedsięwzięcie. Na ponowne zgłoszenie wniosku sołtys ma 14, a nie jak dotychczas 7 dni. Nowa ustawa wprowadza też możliwość tworzenia młodzieżowych rad jednostek pomocniczych gminy oraz określa zasady ich funkcjonowania i finansowania.

ustrój samorządu

Rozliczenie VAT od subwencji na inwestycje wodno-kanalizacyjne 2021–2025

RIO w Bydgoszczy udzieliła wyjaśnień dotyczących rozliczania środków przekazanych gminom w 2021 roku w ramach uzupełnienia subwencji ogólnej na inwestycje wodno-kanalizacyjne. W ocenie Izby VAT może być uznany za koszt kwalifikowany tylko w sytuacji, gdy gmina nie ma prawnej możliwości jego odliczenia. Sprawa dotyczy interpretacji przepisów w kontekście wydatkowania przez gminy tzw. subwencji wodociągowej w latach 2021–2025. Chodzi o dodatkowe 4 mld zł, które pod koniec 2021 r. trafiło na konta ponad 1,7 tys. gmin w ramach uzupełnienia subwencji ogólnej. Zgodnie z przepisami środki te gminy mogły przeznaczyć zgodnie ze swoimi potrzebami i wydać w latach 2021–2025 na przedsięwzięcia wodno-kanalizacyjne.

subwencja wodociągowa

Samorządy, które w 2021 roku otrzymały z budżetu państwa omawiane środki finansowe, muszą złożyć do końca marca 2026 r. informację o wysokości wydatków poniesionych w latach 2021–2025 na inwestycje wodociągowe i kanalizacyjne. W ocenie Izby kluczową kwestią przy rozliczaniu wspomnianych inwestycji jest ustalenie, czy gmina ma prawo do odliczenia VAT naliczonego związanego z omawianymi wydatkami inwestycyjnymi oraz następnie – czy uprawnienie to dotyczyć będzie całości, czy też części. Zdaniem RIO, jeśli gmina jest czynnym podatnikiem VAT i realizuje inwestycje w ramach działalności gospodarczej (np. odpłatne świadczenie usług wodno-kanalizacyjnych) – ma prawo do pełnego odliczenia VAT od poniesionych wydatków inwestycyjnych. W takim przypadku VAT nie będzie stanowił kosztu kwalifikowanego, ponieważ został odzyskany. Jeśli

eprasa.pl 0a269e8ff8

gmina odzyskała VAT od wydatków inwestycyjnych w zakresie inwestycji kanalizacyjnych, to rozliczenie składane do wojewody powinno uwzględniać wartość netto tych wydatków. VAT będzie natomiast kosztem kwalifikowanym w przypadku, gdy jest on faktycznie i ostatecznie ponoszony przez beneficjenta, a beneficjent nie ma prawnej możliwości odliczenia podatku naliczonego od podatku należnego w jakiejkolwiek części, zgodnie z przepisami ustawy o VAT.

Fundusze na ochronę ludności z 2025 roku do wykorzystania do końca marca 2026 r.

Środki przekazane samorządom w roku 2025 na realizację wybranych zadań z zakresu ochrony ludności będą mogły zostać wydatkowane do 31 marca 2026 r. – przewiduje rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2025 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2025 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1785). Rozporządzenie określa szczegółowy wykaz oraz plan finansowy wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Ujęto w nim takie kategorie zadań, jak: tworzenie bazy magazynowej, inwestycje w obiekty zbiorowej ochrony, wykonanie infrastruktury zaopatrzenia w wodę, zakup sprzętu logistycznego i CBRN (zagrożenia chemiczne, biologiczne, radiologiczne oraz nuklearne), a także zakup zasobów i wyposażenia ochrony ludności wraz z uzupełnieniem infrastruktury, zakup sprzętu medycznego i inwestycji w obiekty szpitalne, czy wykonanie infrastruktury zaopatrzenia w energię.

ochrona ludności

Gmina – prosument wirtualny

Na stronach RCL zamieszczony został projekt nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii. Projekt przewiduje wprowadzenie statusu prosumenta wirtualnego dla gmin. Po zmianach inwestor budujący elektrownię wiatrową o mocy większej niż 1 MW miałby ustawowy obowiązek zaoferowania co najmniej 10% mocy zainstalowanej do objęcia przez mieszkańców gminy lokalizującej inwestycję oraz dla gmin sąsiednich. Jeśli mieszkańcy (gminy lokalizującej i gmin sąsiednich) nie wykorzystają przysługującego im wolumenu mocy, wówczas gmina lokalizująca będzie mogła objąć pozostałe udziały, stając się beneficjentem projektu na 15 lat. W ten sposób nowe przepisy pozwolą gminom rozliczać energię wytworzoną przez udziały w farmie wiatrowej na potrzeby własnych obiektów, takich jak szkoły, przedszkola czy urzędy. Gmina będzie mogła wskazać kilka punktów poboru energii do 50 kW każdy. Jeśli mimo to nie wykorzysta dostępnej mocy, będą to mogły zrobić gminy sąsiednie. Projekt przewiduje także istotne zmiany w procedurze planistycznej dotyczącej lokalizacji elektrowni wiatrowych poprzez przeniesienie kluczowych regulacji w tym zakresie z ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z nową ustawą lokalizacja elektrowni wiatrowej będzie możliwa tylko na podstawie mpzp, który będzie musiał określać m.in. maksymalną całkowitą wysokość elektrowni, średnicę wirnika z łopatami oraz maksymalną liczbę turbin. Jednocześnie projekt przewiduje zwolnienie samorządów z obowiązku tworzenia nowych planów dla terenów, na których już obowiązuje zakaz zabudowy mieszkaniowej, co ma odciążyć gminy finansowo i czasowo. Nowe przepisy przewidują także zmiany dla gmin sąsiadujących bezpośrednio z gminami, na terenie których zlokalizowano elektrownie wiatrowe. Gmina pobliska będzie musiała sporządzić mpzp dla obszaru na swoim terenie znajdującego się w odległości 700 m od turbiny elektrowni lokalizowanej w sąsiedniej gminie, zachowując jednak prawo do indywidualnego ustalania odległości dla budynków mieszkalnych na swoim terenie (kluczowym wymogiem lokalizowania elektrowni wiatrowej pozostanie zachowanie odległości nie mniejszej niż 700 m od zabudowy mieszkaniowej). Projekt przewiduje też zmiany w Prawie zamówień publicznych – umowy o objęcie udziałów w elektrowni przez gminę w celu uzyskania statusu prosumenta wirtualnego nie będą podlegać przepisom o zamówieniach publicznych, ponieważ gmina wytwarza energię dla siebie w ramach udziału, a oferta nie ma charakteru rynkowego. Nowa ustawa umożliwi także lokalizowanie wszystkich biogazowni rolniczych o mocy powyżej 1 MW na podstawie uchwały rady gminy.

elektrownie wiatrowe

eprasa.pl 0a269e8ff8

Wnioski o bon ciepłowniczy bez rozpatrzenia

Od 14 stycznia obowiązują przepisy ustawy z 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustaw w celu usprawnienia mechanizmów wsparcia odbiorców energii elektrycznej i ciepła (Dz.U. z 2026 r. poz. 32). Nowelizacja zawiera zmiany w przepisach o bonie ciepłowniczym. Zgodnie z nowymi przepisami będzie można pozostawić bez rozpatrzenia wnioski o wypłatę bonu ciepłowniczego w przypadku, gdy na obszarze danej gminy nie funkcjonuje system ciepłowniczy dostarczający ciepło do gospodarstw domowych. Nie będzie też obowiązku rozpatrywania wniosków, jeśli w gminie jednoskładnikowe ceny ciepła nie przekraczają 170 zł/GJ netto. Jeśli zaistnieją przesłanki do pozostawienia wniosków bez rozpatrzenia, wójt, burmistrz lub prezydent miasta powinien zamieścić na stronie internetowej urzędu gminy (lub opublikować w sposób zwyczajowo przyjęty) informacje o wystąpieniu takich okoliczności. W odniesieniu do wniosków o wypłatę bonu ciepłowniczego za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2025 r. informacja taka powinna zostać opublikowana w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Jeśli okoliczności uzasadniające brak rozpatrywania wniosków o bon ciepłowniczy będą dotyczyły 2026 roku – informacja w tym zakresie powinna zostać opublikowana do 20 czerwca. Zgodnie z ustawą do wniosków o wypłatę bonu ciepłowniczego złożonych i nierozpatrzonych przed dniem upublicznienia informacji przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – zastosowanie mają już nowe przepisy.

bony ciepłownicze

Programy termomodernizacyjne dla JST w latach 2026–2030

NFOŚiGW zapowiedział uruchomienie trzech nowych programów dotyczących dofinansowania poprawy efektywności energetycznej budynków edukacyjnych, szpitalnych oraz budynków mieszkalnych wielorodzinnych (na terenach wiejskich). Programy mają być realizowane w latach 2026–2030. Ich łączna wartość to 3,5 mld zł. W każdym z programów przewidziano konieczność osiągnięcia co najmniej 30-procentowej redukcji zapotrzebowania na energię pierwotną (potwierdzonej w obowiązkowych audytach energetycznych przed i po inwestycji). Beneficjenci są bezwzględnie zobowiązani do przestrzegania zasady DNSH (niewyrządzania znaczącej szkody środowisku) oraz do zachowania 5-letniego okresu trwałości przedsięwzięcia. Wszystkie programy wprowadzają rygorystyczny zakaz wspierania źródeł ciepła na paliwa kopalne. Przykładowo, w przypadku szkół, przedszkoli i placówek oświatowych podstawowa dotacja ma wynosić do 49% kosztów kwalifikowanych. Przewidziano jednak możliwość podwyższenia dotacji do 85% dla inwestycji z wysoką punktacją lub tych likwidujących źródła ciepła na paliwa kopalne. Dodatkowo pożyczka może uzupełniać finansowanie do 85% (lub 100% w formule ESCO/EPC lub przy likwidacji paliw kopalnych). Program zakłada limit kosztów jednostkowych w wysokości 2000 zł/m^2 (ale nie dotyczy to formuły ESCO/EPC).

efektywność energetyczna

oprac. MR

Środki unijne i dotacje

Gospodarka o obiegu zamkniętym

Do 13 lutego 2026 r. można składać wnioski w ramach naboru dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym. Nabór ogłosił Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. Wnioski mogą składać m.in. jednostki samorządu terytorialnego (JST), jednostki organizacyjne działające w imieniu JST oraz podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST. Wsparciem zostaną objęte m.in. projekty związane z:

- budową lub rozbudową instalacji recyklingu/odzysku odpadów,
- infrastrukturą do recyklingu odpadów biodegradowalnych (tj. kompostownie lub instalacje fermentacji metanowej oraz ich selektywny odbiór, transport, organizacja punktów zbiórki, promocja domowego kompostowania).

do 13 lutego 2026 r.

eprasa.pl 0a269e8ff8

Odpady komunalne

do **16 lutego 2026 r.**

Nabór wniosków o wsparcie projektów związanych z budową, rozbudową, przebudową punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych ogłosił Zarząd Województwa Małopolskiego, jako Instytucja Zarządzająca programem Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021–2027. Wnioski mogą składać do 16 lutego 2026 r. m.in. JST, ich związki i stowarzyszenia, a także jednostki organizacyjne działające w imieniu JST. Wsparcie w zakresie gospodarki odpadami będzie skierowane na działania uzupełniające system selektywnego zbierania odpadów, zapewniający tym samym pozyskanie jak najwyższej ich jakości, aby mogły zostać poddane recyklingowi w możliwie najbardziej efektywny sposób.

Edukacja przedszkolna

do **23 lutego 2026 r.**

Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych z siedzibą w Warszawie ogłosiła nabór dla regionu stołecznego warszawskiego (RWS). Wnioskodawcą może być m.in. administracja publiczna. Nabór wniosków będzie prowadzony do 23 lutego 2026 r. Dofinansowanie/wsparcie można uzyskać m.in. na działania związane z:

- realizacją dodatkowej oferty edukacyjnej i specjalistycznej umożliwiającej dziecku z SPE udział w wychowaniu przedszkolnym,
- dostosowaniem miejsc przedszkolnych do potrzeb dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (SPE), w istniejących ośrodkach wychowania przedszkolnego (OWP),
- rozszerzeniem oferty OWP o dodatkowe zajęcia rozwijające kompetencje kluczowe dzieci, wspierające rozwój psychofizyczny, zajęcia specjalistyczne oraz rozwijające uzdolnienia i zainteresowania dzieci,
- eliminowaniem barier architektonicznych w budynkach OWP oraz dostosowaniem infrastrukturalnym tych placówek do potrzeb dzieci z SPE (jako uzupełniający element projektu finansowany w ramach cross-financingu).

Wzmocnienie potencjału służb ratowniczych

do **26 lutego 2026 r.**

Do 26 lutego 2026 r. można składać wnioski w ramach naboru, który ogłosił Zarząd Województwa Śląskiego – Instytucja Zarządzająca programem Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021–2027. Wsparciem będą objęte działania polegające na wyposażeniu jednostek OSP oraz innych służb ratowniczych w sprzęt niezbędny do przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, dzięki czemu zostanie zapewniona skuteczniejsza i efektywniejsza pomoc mieszkańcom regionu w sytuacjach wystąpienia zjawisk katastrofalnych. W uzasadnionych przypadkach (np. na dalszym etapie realizacji programu) wsparcie może być skierowane do jednostek Państwowej Straży Pożarnej. Wnioski mogą składać m.in.: JST, jednostki organizacyjne działające w imieniu jednostek samorządu terytorialnego, a także podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST.

eprasa.pl 0a269e8ff8

Adaptacja do zmian klimatu

do **27 lutego 2026 r.**

W ramach naboru ogłoszonego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie mogą ubiegać się miasta, które uczestniczyły w realizacji projektu „Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców" oraz m.st. Warszawa. Wnioski można składać do 27 lutego 2026 r. Dofinansowanie mogą otrzymać projekty, które dotyczą m.in.:

- wsparcia zrównoważonych systemów gospodarowania wodami opadowymi z udziałem zieleni/zielono-niebieskiej infrastruktury/rozwiązań opartych na przyrodzie,
- wdrożenia inwestycji określonych w miejskich planach adaptacji do zmian klimatu – obejmujących m.in. zrównoważone i zaadaptowane do zmian klimatu systemy gospodarowania wodami opadowymi oraz rozwój zielono-niebieskiej infrastruktury,
- systemów w zakresie gospodarowania wodami opadowymi mających za zadanie zapobieganie podtopieniom i zalaniom oraz ograniczanie skutków tych zjawisk, zwiększenie odporności na ekstremalne zjawiska pogodowe (ulewy oraz powodzie błyskawiczne), spowolnienie odpływu wód opadowych oraz retencjonowanie wody w zlewniach lokalnych wraz z systemami jej dystrybucji na okres suszy.

Mieszkalne budynki komunalne

do **27 lutego 2026 r.**

Można starać się o dofinansowanie projektów dotyczących poprawy efektywności energetycznej/kompleksowej modernizacji energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych stanowiących w 100% mienie komunalne. Nabór wniosków o dofinansowanie ogłosił Zarząd Województwa Świętokrzyskiego jako Instytucja Zarządzająca programem Fundusze Europejskie dla Świętokrzyskiego 2021–2027. Nabór będzie prowadzony do 27 lutego 2026 r. Wnioski mogą składać m.in. JST, jednostki organizacyjne działające w imieniu JST oraz podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST.

Rozwój zrównoważonej mobilności miejskiej

do **31 marca 2026 r.**

Zarząd Województwa Wielkopolskiego, jako Instytucja Zarządzająca Programem Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021–2027, ogłosił nabór wniosków o wsparcie projektów mających na celu rozwój zrównoważonej mobilności miejskiej. O dofinansowanie w ramach naboru może ubiegać się Stowarzyszenie Metropolia Poznań oraz powiat poznański. Partnerami w projekcie mogą być m.in. JST, jednostki organizacyjne działające w imieniu JST oraz podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST. Nabór będzie prowadzony do 31 marca 2026 r. W ramach naboru przewidziano m.in. wsparcie: zrównoważonej mobilności i funkcjonalności i efektywności transportu miejskiego; zeroemisyjnych form indywidualnej mobilności; działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych.

oprac. **Krzysztof Tomaszewski**

eprasa.pl 0a269e8ff8

Środki publiczne

Centralny Rejestr Umów – bez minimalnego limitu wartości umowy

Centralny Rejestr Umów JSFP rozpocznie pracę od 1 lipca 2026 r. Nowe przepisy budzą kontrowersje wśród samorządowców. Największym zaskoczeniem jest usunięcie z ustawy limitu 10 000 zł uzgodnionego ze stroną samorządową w projekcie ustawy nowelizującej.

ANDRZEJ DYBOWSKI

prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym

Parlament zdecydował się na rozwiązanie, którego trudno było się spodziewać jeszcze kilka miesięcy temu. Pomimo odmiennych ustaleń z samorządowcami (co do projektu ustawy) w finalnej ustawie nowelizującej nie ma limitu 10 000 zł dla wartości umów podlegających ujawnieniu w Centralnym Rejestrze Umów JSFP (CRU). Przepisy nie dają też prawa do określenia tego limitu przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia, gdyż może on w ten sposób określić jedynie sposób ustalania wartości umów objętych CRU.

Podstawy prawne dla CRU

Kluczowymi przepisami dla samorządów jest art. 34 i dodane nowelizacją art. 34a–34d ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp). Ale tak ważna instytucja nie została wprowadzona przez bezpośrednią nowelizację tej ustawy. CRU wprawdzie działa na podstawie przepisów uofp, jednak źródłową ustawą, która powołuje tę instytucję do życia, jest ustawa z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa nowelizująca). Właśnie ta ustawa była kilka razy zmieniana w ostatnich latach (głównie w związku z kolejnymi przesunięciami daty wejścia w życie przepisów o CRU).

Prawidłowe zidentyfikowanie ustawy nowelizującej to np. dotarcie do przepisów przejściowych. Przykładem jest art. 14a ustawy nowelizującej. Przepis stanowi, że **„przepisy art. 34a oraz art. 34b ust. 5–7, 9 i 10 ustawy zmienianej w art. 6** [czyli uofp – przyp. red.] **stosuje się do umów zawartych od dnia 1 lipca 2026 r.”.** Oznacza to, że samorządy nie muszą ujawniać w CRU informacji o umowach zawartych przed 1 lipca 2026 r. I właśnie tego dnia rusza system upubliczniania umów. To jest kluczowa informacja, a nie znajdziemy jej w ustawie o finansach publicznych, tylko właśnie w ustawie z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

Druga kluczowa data to 1 kwietnia 2026 r. – jest to początek działania systemu teleinformatycznego i możliwość zakładania kont CRU. Podstawą prawną także jest przepis przejściowy. Artykuł 14b ustawy nowelizującej stanowi, że **„przepisy art. 34b ust. 1–4 i 8 ustawy zmienianej w art. 6 stosuje się do wniosków o założenie konta w systemie, o którym mowa w art. 34b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 6, składanych od dnia 1 kwietnia 2026 r.”.**

Terminy publikacji informacji o umowach w CRU

Informacje o umowie udostępnia się i aktualizuje w Centralnym Rejestrze Umów JSFP bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni odpowiednio od dnia zawarcia umowy lub zaistnienia zmiany informacji o umowie – przy czym do tego terminu nie wlicza się dni, w których wystąpiła awaria, o której mowa w art. 34b ust. 2 uofp.

WAŻNE **Obowiązek publikacji w CRU obejmuje nie tylko udostępnianie informacji o umowach po ich podpisaniu, ale również aktualizację tych informacji, w przypadku gdy informacje te ulegną zmianie w trakcie wykonywania umowy.**

eprasa.pl 0a269e8ff8

Prawo zamówień publicznych a CRU

W CRU zamieszcza się informacje o umowach spełniających definicję zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). Chodzi tu jednak wyłącznie o wykorzystanie definicji ustawowej „zamówienia". Oznacza to „umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług". Chodzi więc o wszystkie tego typu umowy, a nie tylko te procedowane w reżimie przepisów o zamówieniach publicznych.

Skorzystanie z tej definicji w odniesieniu do CRU nie powoduje obowiązku stosowania innych przepisów Prawa o zamówienia publicznych.

Z UZASADNIENIA

Wymaga podkreślenia, że odesłaniu do umowy spełniającej warunki zamówienia w rozumieniu Pzp nie należy przypisywać dalej idących skutków. W szczególności z odesłania tego nie należy wyprowadzać istnienia dodatkowego warunku w postaci objęcia umowy (zamówienia) jedną z procedur określoną w Pzp. Oznacza to, że obowiązkowi udostępniania informacji o umowie będzie podlegać umowa niezależnie od tego, czy będzie realizowana w ramach postępowania o udzielenie zamówienia prowadzonego na podstawie Pzp czy z wyłączeniem stosowania tej ustawy – np. ze względu na próg wartości zamówienia.

Jakie informacje są wyłączone z obowiązku ujawnienia w CRU

W Centralnym Rejestrze Umów JSFP nie zamieszcza się np. informacji dotyczącej zamówień lub konkursów, których przedmiot zamówienia zawiera aspekty obronności i bezpieczeństwa w zakresie wskazanym w art. 14 Pzp. **Przepisów o CRU nie stosuje się także do umów z zakresu prawa pracy**. Dla samorządowców jest to prawdopodobnie najważniejsze wyłączenie stosowania CRU. Wynika to z trzech argumentów.

1. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego.

2. Przyjęta w orzecznictwie sądowym wykładnia przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do udostępniania informacji o wynagrodzeniach osób pełniących funkcje publiczne – która pozwala wyznaczać granicę ingerencji w sferę prywatności tych osób.

3. Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich przekazana do Ministerstwa Finansów – wskazująca, że uchwalone przepisy odnoszące się do CRU JSFP przewidują szeroki zakres udostępnianych w tym rejestrze umów informacji, zarówno w aspekcie podmiotowym (umowy pracowników jsfp), jak i przedmiotowym (imię i nazwisko, wartość wynagrodzenia) – tym samym budzą uzasadnione obawy społeczeństwa co do możliwości naruszenia prawa do prywatności pracowników jednostek sektora finansów publicznych.

Te trzy argumenty znajdują się wprost w uzasadnieniu projektu nowelizacji.

Ostatnia nowelizacja ustawy z 14 października 2021 r. (uchwalona 4 grudnia 2025 r.) jest znacząco inna od projektu, który wpłynął do Sejmu – zmiany wprowadzone na etapie prac parlamentarnych wskazujemy w tabeli 1.

Jakie informacje o umowie znajdą się w CRU

W CRU udostępnia się i aktualizuje następujące informacje o umowie:

1) numer umowy – o ile taki numer nadano,
2) datę zawarcia umowy,
3) okres, na jaki umowa została zawarta,
4) oznaczenie stron umowy,
5) wskazanie przedmiotu umowy,
6) wartość umowy,
7) wskazanie, czy umowa jest finansowana ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2–3 ustawy (chodzi o środki z budżetu UE, niepodlegające zwrotowi środki z pomocy państw EFTA, inne zagraniczne źródła niepodlegające zwrotowi),
8) status umowy i dzień zakończenia obowiązywania umowy,
9) podstawę prawną nieudostępnienia informacji o umowie oraz organ lub osobę, które dokonały wyłączenia jawności danej informacji,
10) podstawę dokonania aktualizacji informacji określonych w pkt 1–9 – o ile dokonano takiej aktualizacji.

eprasa.pl 0a269e8ff8

Tabela 1. Zmiany wprowadzone na etapie prac parlamentarnych

Co było w projekcie ustawy, który trafił do Sejmu?	Co jest w ustawie uchwalonej przez parlament?
Projekt określał warunki dla informacji o umowach obligatoryjnie ujawnianych w CRU, zawartych przez jednostkę sektora finansów publicznych lub na jej rzecz. Umowa była ujawniana wtedy, gdy spełniała łącznie następujące warunki: 1) stanowi zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 Prawa zamówień publicznych; 2) wartość umowy jest większa albo równa 10 000 zł, przy czym wartość ta: a) stanowi całkowitą wartość umowy bez podatku od towarów i usług, b) uwzględnia wartości opcji oraz wznowień, c) została ustalona z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania umów – w przypadku gdy umowa została zawarta na czas nieoznaczony; 3) została zawarta w formie pisemnej, elektronicznej, szczególnej lub dokumentowej.	Z projektu zostały tylko dwa warunki. Ujawniana jest obligatoryjnie w CRU informacja o umowie, która: 1) stanowi zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 Prawa zamówień publicznych; 2) została zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej.
Komentarz Warunki te należało stosować łącznie, co zawężało liczbę umów, o których samorządy miały informować. Dodatkowo korzystne dla samorządów było pominięcie podatku VAT przy obliczaniu limitu 10 000 zł – znacząco to ograniczało obowiązki samorządów.	**Komentarz** – z ustawy usunięto: 1) przesłankę wartości umowy co najmniej 10 000 zł, 2) kwestię uwzględniania: opcji, wznowień, okresu 48 miesięcy oraz 3) wykluczenia z tej wartości podatku VAT.

Zarówno w projekcie, jak i w ostatecznej wersji ustawy ważne zadanie przypada Ministrowi Finansów. Przepis art. 34d ustawy o finansach publicznych nakazuje mu określić, w drodze rozporządzenia, m.in. szczegółowy sposób określania wartości umowy, o której mowa w art. 34a ust. 7 pkt 6 ustawy oraz szczegółowy zakres informacji o umowie, o których mowa w art. 34a ust. 7 pkt 3–10,

Powyżej wskazano zakres informacji o umowie ujawniany w CRU. Jaki jest okres publikacji? Informacje te nie są ujawnianie wieczyście. **Informacje o umowie są usuwane z Centralnego Rejestru Umów JSFP po upływie pięciu lat, licząc od końca roku, w którym umowa przestała obowiązywać.**

Umowa – zawarta przez jednostkę czy na rzecz jednostki (art. 34a ust. 1–4 uofp)

Praktyczna praca samorządowców z CRU to stworzenie struktury osób odpowiedzialnych za wprowadzanie i aktualizowanie informacji w CRU. Obowiązuje tu następująca zasada – informacje o umowie ujawnia:

- kierownik jednostki, która zawarła umowę, albo
- kierownik jednostki, na której rzecz została zawarta umowa.

Samorządowcy muszą zatem rozpoznawać sytuację, kiedy umowa została zawarta na rzecz jednostki w rozumieniu omawianych przepisów. Potencjalny problem z takim rozróżnieniem wskazuje przykład z uzasadnienia do projektu ustawy: „Jednostki, których statutowym działaniem jest zabezpieczenie logistyczne innych jednostek, zawierając umowę w celu realizacji swoich zadań statutowych, zawierają

Z UZASADNIENIA

Z uzasadnienia projektu nowelizacji wynikają następujące zasady:

1) *W celu określenia zakresu obowiązków w udostępnieniu informacji o danej umowie jednostki powinny brać pod uwagę to, czy dana umowa będzie finansowana ze środków publicznych, które obciążą plan finansowy/budżet danej JSFP, a nie to, czy daną umowę podpisał kierownik danej JSFP. Zasada ta jest spójna z przepisami dotyczącymi udostępniania informacji publicznych, gdzie co do zasady także na kierowniku JSFP spoczywa odpowiedzialność za udostępnianie tych informacji – niezależnie od tego, kto zawarł umowę na rzecz danej JSFP.*
2) *Nie ma znaczenia źródło finansowania umów objętych obowiązkiem udostępniania informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP. Umowy mogą być zawierane m.in. na podstawie udzielonego zapewnienia finansowania czy zawartej umowy kredytu lub pożyczki. Są to przypadki, w których środki – w momencie ich zabezpieczenia – nie muszą znajdować się w planie finansowym/budżecie JSFP.*

eprasa.pl 0a269e8ff8

te umowy nie na rzecz innych jednostek, ale na własną rzecz. Na swoją działalność statutową otrzymują środki, które zasilają ich plany finansowe/budżety. Jest to inna sytuacja od tej, w której jednostki te działają jako np. centralny zamawiający lub zamawiający wyznaczony".

Umowy na rzecz wielu jednostek

W przypadku gdy umowa została zawarta na rzecz wielu jednostek sektora finansów publicznych, obowiązki dla CRU wykonują kierownicy jednostek, na rzecz których zawarto umowę, w zakresie, w jakim informacje o umowie odnoszą się do poszczególnych jednostek, których są kierownikami. Umowy tego typu będą problemem dla samorządów. Dlatego, że z projektu ustawy znikł poniższy fragment:

„W przypadku gdy umowa została zawarta na rzecz wielu jednostek sektora finansów publicznych:

1) w celu ustalenia spełnienia w odniesieniu do każdej z tych jednostek warunku wartości umowy, przyjmuje się całkowitą wartość umowy zawartej na rzecz tych jednostek".

Przepis w tym brzmieniu tłumaczył, w jaki sposób „rozbić" wartość umowy na rzecz wielu jednostek.

Minister Finansów prowadzi CRU (art. 34a ust. 1 i art. 34d uofp)

Minister Finansów prowadzi rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych. W konsekwencji ten minister jest odpowiedzialny za:

- funkcjonowanie systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzony Centralny Rejestr Umów JSFP (art. 34b ust. 1 uofp)
- wydanie rozporządzeń konkretyzujących normy prawne dla art. 34a i art. 34b ustawy o finansach publicznych (art. 34d uofp).

Zakres norm, który określa Minister Finansów, jest szeroki (zob. tabela 2).

Tabela 2. Zakres norm określanych przez Ministra Finansów

Zasady określane w rozporządzeniach	Szczegóły
Szczegółowy zakres danych zawartych we wniosku, o którym mowa w art. 34b ust. 3, przypadki, w jakich do tego wniosku dołącza się dokumenty, oraz rodzaj tych dokumentów, a także sposób i tryb jego składania.	Jest to wniosek o założenie konta w systemie teleinformatycznym, w którym jest prowadzony Centralny Rejestr Umów JSFP.
Warunki korzystania z kont w systemie, o którym mowa w art. 34b ust. 1, w tym sposób uwierzytelniania użytkowników tych kont.	Od lat korzystanie z kont systemów teleinformatycznych przez samorządowców budzi wątpliwości np. co do tego, jak np. wójt ma przekazać upoważnienie dla podległych mu pracowników. Minister Finansów ma zadanie uregulować w sposób jasny zasady tu obowiązujące.
Zakres korzystania z kont w systemie, o którym mowa w art. 34b ust. 1, w tym rodzaje tych kont, i uprawnienia użytkowników tych kont.	
Sposób wyszukiwania informacji o umowie i wglądu do tych informacji udostępnionych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP.	Zasady ułatwią korzystanie z rejestru.

Umowy w CRU a informacja publiczna

Informacja publiczna, która nie została udostępniona w:

1) Biuletynie Informacji Publicznej,
2) portalu danych,
3) Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych

– jest udostępniana na wniosek.

Zasada ta została zapisana w art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oznacza, że ujawnienie informacji o umowie w CRU wyłącza udzielanie informacji o niej w trybie informacji publicznej. ©℗

Podstawa prawna:

- ustawa z 4 grudnia 2025 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 poz. 1844)
- art. 7 pkt 32, art. 14 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1235)
- art. 34 i art. 34a–34d ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 – w brzmieniu obowiązującym od 1 kwietnia 2026 r.)
- art. 10 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 902)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Ochrona ludności

Nowe wytyczne dotyczące schronów – samorządy mogą wreszcie zacząć przygotowania

Wszystko wskazuje na to, że rok 2026 będzie stał pod znakiem inwestycji w obszarze bezpieczeństwa i ochrony ludności. Pomocne w tym zakresie ma być m.in. rozporządzenie MSWiA z listopada 2025 r., które określa techniczne warunki dla budowli ochronnych.

MAREK WILCZYŃSKI

doświadczony pracownik samorządowy, specjalista z zakresu prawa i administracji, ekspert w dziedzinie prawa podatkowego oraz prawa zamówień publicznych

Zgodnie z łacińską sentencją *Si vis pacem, para bellum* – co można przetłumaczyć jako: „Jeśli chcesz pokoju, szykuj się do wojny" – zaczyna funkcjonować coraz więcej obszarów naszego kraju. Dla odpowiedniego przygotowania się do ewentualnego konfliktu zbrojnego potrzeba przede wszystkim środków finansowych, które w bieżącym roku powinny być uruchamiane na różnych szczeblach administracji (w tym w ramach środków unijnych). Posłużą one m.in. do budowy schronów i miejsc ochrony, których w kraju wciąż brakuje. Przyczyna tego nie leży jedynie w ignorowaniu przez lata problemu ochrony ludności przez organy administracji, ale także w braku regulacji, które stanowiłyby jasne i jednolite wytyczne budowy takich obiektów. Sytuacja ta właśnie uległa zmianie, dzięki **rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania.** Przyjrzyjmy się, jakie wytyczne wprowadza ten akt i co dokładnie reguluje.

Budowle ochronne – kategorie

Podstawową kwestią jest określenie, jakie obiekty będzie można uznać za spełniające wymogi w zakresie ochrony ludności. Rozporządzenie, które reguluje warunki techniczne do projektowania, budowy lub przebudowy budowli ochronnych, a także wymogi w zakresie ich użytkowania i usytuowania, wyróżnia **dwie główne kategorie takich budowli.** Są nimi:

1) **ukrycia** (oznaczenia od U-1 do U-3) – których zadaniem jest m.in. ochrona przed zagruzowaniem, spadającymi elementami konstrukcji, ale również osłabienie promieniowania gamma czy skutków wybuchu,
2) **schrony** (oznaczenia od S-1 do S-3) – które mają zabezpieczać przed skutkami większych wybuchów, zagruzowań, promieniowaniem, ale również skażeniem środowiska wewnętrznego budynku czy jego pożarem.

Tym samym ukrycia będą oferowały jedynie podstawowe i ograniczone możliwości zabezpieczenia znajdujących się w środku ludzi. Schrony natomiast pozwolą na zagwarantowanie ochrony kwalifikowanej, wykazując odporność na większe działania zbrojne, ale także na ataki chemiczne i biologiczne.

Lokalizacja i powierzchnia

Podstawowym kryterium prawidłowego usytuowania budowli ochronnej w obrębie skupisk zabudowy mieszkaniowej jest **odległość od miejsca przebywania ludności.** Nie może ona wynosić więcej niż 500 m lub 1000 m – w zależności od tego, czy obszar ten znajduje się odpowiednio w granicach administracyjnych miasta, czy poza nimi. Wyjątki w tym zakresie dotyczą terenów zagrożonych powodziami oraz zalaniem w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia budowli hydrotechnicznych, ale również w sytuacjach, kiedy na danym obszarze znajduje się

eprasa.pl 0a269e8ff8

np. zbiornik przeznaczony do magazynowania ropy naftowej czy stacja paliw płynnych.

Istotne z punktu widzenia funkcji omawianych budowli jest także ich **prawidłowe usytuowanie w terenie, poprzez odpowiednie zagłębienie lub wyniesienie na gruncie.** W pełni dopuszczalne jest całkowite oraz częściowe zlokalizowanie takiego obiektu poniżej poziomu terenu, usytuowanie go w innym budynku (jako kondygnacja podziemna lub pierwsza nadziemna) lub też budowa wolno stojącego schronu lub miejsca ukrycia.

Kolejnym ważnym parametrem jest **powierzchnia takiej budowli,** która – podobnie jak pojemność – musi uwzględniać bezpieczeństwo osób, które będą tam przebywały, chociażby w zakresie dostępności powietrza i odpowiedniej jego jakości, zakładanego czasu ochrony czy liczby wyjść ewakuacyjnych. Głównym miernikiem przy ustalaniu wielkości takiej budowli będzie jednak powierzchnia netto przypadająca na jedną osobę, która nie może wynosić mniej niż 1 m^2.
Warto zauważyć, że rozporządzenie daje także możliwość projektowania miejsc ochrony w podziemnych systemach transportu szynowego (np. metro, tramwaj, kolej) i drogowego (tunele), co znacząco rozszerza możliwości – zwłaszcza na terenach miejskich.

Specjalne zabezpieczenie przed wodą i ogniem

W tym miejscu warto wskazać na konieczność uwzględnienia na etapie projektowania oraz budowy wymogów, które pozwolą na **ochronę budowli przed warunkami atmosferycznymi.** Chodzi tutaj m.in. o zabezpieczenie przed wodą opadową i wodami gruntowymi, poprzez prawidłowe ukształtowanie terenu, odpowiednie posadowienie ławy fundamentowej, a także wykonanie izolacji, jeśli zachodzą ku temu przesłanki.



Kolejnym ważnym wymogiem jest **odporność na pożary,** którą nie tylko definiuje się jako ograniczenie możliwości ich powstawania, ale także – w przypadku pojawienia się ognia – zapewnienie, aby zachowana została nośność konstrukcji, możliwe było ograniczenie rozprzestrzeniania się ognia i dymu, a także ewakuowanie ludzi z wewnątrz i dostęp do obiektu dla ekip ratunkowych.
Przy projektowaniu należy uwzględnić **okres, przez jaki budowla będzie zabezpieczona przed rozprzestrzenianiem się pożaru.** Wynosi on od 60 minut dla obiektów o kategorii U-1 i U-2, aż do 240 minut w przypadku schronów każdego typu. Obostrzenia w tym zakresie dotyczą także elementów wyposażenia wnętrz i wyposażenia stałego, które muszą posiadać określoną w rozporządzeniu klasę reakcji na ogień.

Ważne jest także **wydzielenie stref ochronnych** o pojemności od 300 osób (ukrycia) do 3000 osób (schrony kategorii S-3), które muszą być od siebie oddzielone elementami o określonej odporności ogniowej, posiadając także wydzielone obwody elektryczne, które mogą działać niezależnie od awarii innych. Odrębną strefą pożarową muszą być pomieszczenia techniczne, w których zlokalizowane są np. urządzenia prądotwórcze, zbiorniki paliwa, magazyny energii.

Komunikacja

Ponieważ poruszony został temat wnętrza omawianych obiektów, warto w tym miejscu spojrzeć na wymogi stawiane organizacji wewnętrznej schronów i ukryć. Przede wszystkim, dla właściwego funkcjonowania budowli ochronnej niezwykle ważne jest **właściwe ulokowanie i zabezpieczenie wejścia oraz zaprojektowanie ciągów komunikacyjnych.** Ten pierwszy wymóg ustala się w oparciu o prognozowane strefy zagruzowania i inne zagrożenia, które mogą negatywnie wpływać na możliwość wejścia i wyjścia z obiektu. Wymaga się, aby zapewnione zostały co najmniej dwa wejścia dla budowli o pojemności powyżej

eprasa.pl 0a269e8ff8

300 osób. Ponadto należy pamiętać, że każda strefa ochronna (dla więcej niż 10 osób) musi posiadać co najmniej jedno wyjście umożliwiające ewakuację na otwartą przestrzeń lub wyjście zapasowe, a w przypadku stref o pojemności powyżej 50 osób – muszą to być już dwa wyjścia. Oddzielne uregulowania posiadają **wyjścia zapasowe,** które muszą być co do zasady lokalizowane poza strefą prognozowanego zagruzowania.

W dalszej kolejności rozporządzenie reguluje **wymagania względem schodów** – w tym ich szerokość minimalną, wynoszącą 1,2 m, liczbę stopni, typ schodów (stałe, wachlarzowe, zabiegowe lub kręcone), a także rozwiązania dotyczące przelotni, drzwi, przedsionka ochronnego czy śluzy powietrznej.

Szerokość dróg komunikacyjnych nie może wynosić mniej niż 1,2 m, za wyjątkiem dojść do pomieszczeń technicznych i małych budowli ochronnych (o pojemności do 50 osób), gdzie szerokość została zmniejszona do 0,9 m. **Minimalną wysokość komunikacji** ustalano na 2,2 m, z możliwymi lokalnymi obniżeniami do 2 m na odcinku nie dłuższym niż 1,5 m.

Pomieszczenia

Kolejną kluczową kwestią jest rozplanowanie pomieszczeń, aby maksymalnie wykorzystać dostępną przestrzeń. Warto pamiętać, że każda strefa stanowi osobne pomieszczenie lub zespół pomieszczeń.

Zapewnione muszą być co najmniej następujące funkcje:

- **komunikacyjna** – omówiona powyżej,
- **podstawowa** – główne miejsce przebywania ludzi, wyposażone w miejsca do siedzenia i spania, przy czym liczba tych pierwszych miejsc musi być nie mniejsza niż 2/3 pojemności budowli, a drugich, co do zasady, powinna wynosić co najmniej 1/3 + 4% pojemności całej budowli. Minimalna wysokość pomieszczeń wynosi 2,2 m z możliwymi lokalnymi obniżeniami do 2 m,
- **techniczna** – projektowana m.in. dla urządzeń systemów łączności, wodociągowo-kanalizacyjnych, energetycznych, wykrywania skażeń czy wentylacji,
- **socjalna** – w ramach tej strefy należy przewidzieć co najmniej miejsce do spania dla personelu, umywalnię i ustępy. Liczba umywalek i ustępów jest zależna od pojemności całej budowli. Dopuszcza się łączenie w ramach strefy funkcji podstawowej i socjalnej.



WAŻNE **Powyższe wymogi nie dotyczą budowli ochronnych o powierzchni nieprzekraczającej 35 m² i pojemności nie większej niż 10 osób.**

Warto pamiętać, że w ramach omawianego zagadnienia obowiązują wymogi w zakresie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami – w tym z niepełnosprawnościami narządów ruchu. Warto w związku z tym przewidzieć w szczególności montaż dźwigów, pochylni, ramp dla wózków, ale także odpowiednio zaprojektować schody, pomieszczenia i komunikację, aby zapewnić dostęp i możliwość poruszania się takim osobom.

Wentylacja, woda, prąd i ogrzewanie

Szczegółowe wymagania zostały także określone dla projektowanych systemów wentylacji, instalacji wodnych, prądowych i ogrzewania. I tak, **wymiana powietrza w ukryciach** może być wykonana jako grawitacyjna lub mechaniczna, przy zapewnieniu zapasowego źródła zasilania lub napędu ręcznego dla wentylatorów. Cały system wentylacji musi zapewniać w strefie ochronnej stężenie tlenu na poziomie min. 18%,

eprasa.pl 0a269e8ff8

a dwutlenku węgla maks. 2% objętości. W schronach natomiast wymagane jest zastosowanie **wentylacji mechanicznej z filtrowentylacją,** z możliwością natychmiastowego hermetycznego odcięcia dopływu powietrza. Ma to pozwolić na funkcjonowanie schronu w trzech okresach: wentylacji czystej (brak zagrożenia skażeniem), filtrowentylacji (zagrożenie skażeniem, dopływ powietrza przez urządzenia filtrowentylacyjne) oraz izolacji (czasowe odcięcie od środowiska zewnętrznego).

Nie cała powierzchnia budowli ochronnej musi być zaopatrywana w powietrze o optymalnych warunkach.

Rozporządzenie rozdziela strefy budowli na:
- czystą,
- umownie czystą,
- umownie brudną i
- brudną.

Do pierwszej kategorii zaliczamy m.in. komory do pobytu ludzi (siedzenia, spania) czy pomieszczenia magazynowania wody i żywności. Z kolei strefa brudna to np. przedsionek wejścia/wyjścia, magazyn na odzież skażoną czy miejsce gromadzenia odpadów.

Równie istotne jest zapewnienie **dostępu do wody przeznaczonej do spożycia** dla osób przebywających w schronie czy ukryciu. W przypadku obiektów, które mają zapewnić czas ochrony wynoszący powyżej 48 godzin, muszą to być co





najmniej 3 dm^3 na osobę na dobę. Dodatkowo, oprócz sieci wodociągowej, w schronach i ukryciach kategorii U-3 o pojemności powyżej 300 osób należy wykonać **zapasowe ujęcie w postaci studni wierconej wraz z pompą głębinową.** Konieczne jest także zapewnienie instalacji kanalizacyjnej z odprowadzeniem do sieci lub zbiornika bezodpływowego, zlokalizowanego na zewnętrz budowli ochronnej.

W przypadku **instalacji elektrycznej** wymaga się natomiast m.in. zaprojektowania możliwości odłączenia instalacji od sieci, prowadzenia przewodów na powierzchni ścian lub stropów (z wyjątkiem niezbędnych przepustów), zapewnienia oświetlenia awaryjnego, a w przypadku schronów o pojemności powyżej 300 osób – zagwarantowania rezerwowego zasilania z zespołem prądotwórczym.

Systemy ogrzewania z kolei mają zapewnić w pomieszczeniach przeznaczonych do przebywania ludzi temperaturę powietrza min. 16°C, a także wilgotność powietrza wynoszącą maks. 80%. Wymagania te dotyczą jednak tylko budowli, których projektowany czas ochrony wynosi co najmniej 48 godzin. Rozporządzenie dopuszcza różne źródła ogrzewania – od elektrycznych grzejników, nagrzewnic, promienników podczerwieni, do systemu centralnego ogrzewania i układów z zamontowaną pompą ciepła. Niedopuszczalne są natomiast m.in. instalacje gazowe czy paliwowe. ©℗

Podstawa prawna:

▶ rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. z 2025 r. poz. 1548)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Ustrój samorządu

Rady kobiet nową instytucją w gminach, powiatach i województwach

Minister do Spraw Równości opracował projekt ustawy wprowadzającej rady kobiet jako nową instytucję do gmin, powiatów i województw. Rady te otrzymają kompetencję do reprezentowania środowisk kobiecych przed organami jednostek samorządu terytorialnego oraz podejmowania inicjatyw na rzecz społeczności lokalnej.

PAWEŁ SKOCZANIK

prawnik, pracownik kancelarii prawnej

Autorzy ustawy podali jej cel: „instytucjonalne podparcie rad kobiet przysłuży się w dłuższej perspektywie zwiększeniu reprezentacji kobiet w lokalnych władzach i organach decyzyjnych, a także wpłynie na podniesienie standardów w zakresie działań na rzecz równości płci i przeciwdziałania dyskryminacji".

Rady kobiet w gminach dzisiaj

W uzasadnieniu projektu czytamy, że w około 70 gminach funkcjonują już rady kobiet na podstawie kilku przepisów ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), ale tak naprawdę nie mają one odpowiedniego umocowania prawnego. Już samo utworzenie rady kobiet napotyka problem prawny. Burmistrz gminy zainteresowanej działaniem na swoim terenie rady kobiet wydaje odpowiednie zarządzenie o jej powołaniu, ale jest ono najczęściej kwestionowane w trybie nadzorczym przez wojewodę. Następnie sprawa trafia do sądu i ten często uznaje, że rację ma wojewoda – po prostu nie ma przepisu pozwalającego na wydanie zarządzenia o powołaniu rady kobiet.

Przepis ustawy o samorządzie gminnym	Jakie normy stanowi przepis
art. 31 u.s.g.	Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.
art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g.	Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej.

PRZYKŁAD

Opiszemy przykład nieudanego powołania rady kobiet. Wyrok w tej sprawie wydał NSA w dniu 1 marca 2022 r. (sygn. akt III OSK 2738/21). Przebieg wydarzeń ocenianych przez sąd był taki, jak wskazano wyżej. Burmistrz, działając na podstawie art. 31 u.s.g., wydał zarządzenie „w sprawie zasad naboru i działania Rady Kobiet" (zarządzenie o powołaniu). W treści aktu określono zadania rady, termin i zasady powoływania i zgłaszania do udziału w pracach tego podmiotu, strukturę organizacyjną, czas kadencji członków rady, jak również warunki utraty członkostwa w radzie. Rozstrzygnięciem nadzorczym wojewoda stwierdził nieważność zarządzenia burmistrza. W ocenie organu nadzoru art. 31 u.s.g. nie może stanowić podstawy dla wydanego zarządzenia, gdyż przepis ten jest upoważnieniem ustawowym w ściśle określonych ramach prawnych do podejmowania przez organ wykonawczy czynności w zakresie re-

eprasa.pl 0a269e8ff8

prezentowania gminy. Wojewoda podniósł, że zgodnie z art. 7, art. 16 ust. 2, art. 169 Konstytucji RP organy jednostek samorządu terytorialnego są zobligowane do działania na podstawie i w granicach prawa, co wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, unormowanej art. 2 Konstytucji RP. Stanowisko wojewody potwierdził następnie sąd. Według NSA „określone w art. 31 u.s.g. upoważnienie do kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz upoważnienie do reprezentowania jej na zewnątrz, wespół z regulacją ustrojową, z której wynika, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, nie może stanowić samoistnej (wystarczającej) podstawy prawnej do powołania Rady Kobiet w Gminie, jako organu o charakterze opiniodawczym i konsultacyjnym. Takim przepisem dla organu wykonawczego gminy nie jest art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g., gdyż stanowi on normę o charakterze zadaniowym, nie zaś kompetencyjnym i sam w sobie nie może być podstawą żadnych działań władczych organu gminy – w szczególności podstawą powołania przez organ wykonawczy gminy nowego organu konsultacyjnego i opiniodawczego”.

Projektowana ustawa (nowelizująca ustawy ustrojowe) ma wreszcie wprowadzić podstawę prawną powoływania rad kobiet. W efekcie nie będą zapadały takie wyroki, jak opisany w przykładzie. Wprowadzenie do samorządów nowej instytucji dotyczy każdego szczebla samorządów. Powstawałyby więc gminne, powiatowe i wojewódzkie rady kobiet.

Kompetencje rady kobiet

Projekt ustawy przewiduje kilka kompetencji rad kobiet.

1. Jest to organ, który ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

2. Gminna rada kobiet może zgłosić do uprawnionych podmiotów wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określi statut gminy lub odrębna uchwała rady gminy.

3. W sprawach dotyczących gminy gminna rada kobiet może kierować zapytania lub wnioski w formie uchwały. Uchwała powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Wójt (lub osoba przez niego wyznaczona) jest obowiązany udzielić odpowiedzi na piśmie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały.

Do zadań gminnej rady kobiet należy w szczególności:

1) opiniowanie projektów uchwał dotyczących polityki równego traktowania,
2) udział w opracowaniu dokumentów strategicznych gminy na rzecz równego traktowania,
3) monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz równego traktowania,
4) podejmowanie działań na rzecz równego traktowania – w szczególności w zakresie edukacji obywatelskiej, na zasadach określonych przez radę gminy.

Użycie zwrotu „w szczególności” oznacza, że jest to otwarty katalog uprawnień.

WAŻNE Gminna rada kobiet może współuczestniczyć w działaniach związanych z tworzeniem i realizacją rządowych dokumentów strategicznych dotyczących polityki równego traktowania.

Członek gminnej rady kobiet może otrzymać zwrot kosztów przejazdu. W projekcie zapisano to uprawnienie w następującej formule: „Za udział w posiedzeniach gminnej rady kobiet lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje gminną radę kobiet, zwraca się, na jego wniosek, koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu gminnej rady kobiet lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on gminną radę kobiet, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki lub informacji o wysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem. Szczegółowe zasady zwrotu kosztów oraz zasady delegowania przedstawicieli gminnej rady kobiet na zorganizowane wydarzenia, na których reprezentują oni gminną radę kobiet, reguluje statut gminnej rady kobiet”. ©℗

Podstawa prawna:

- projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa (projekt z 28 listopada 2025 r.)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Pomoc Ukrainie

Wygaszenie specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy – jakie rozwiązania

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił projekt ustawy o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Część rozwiązań ze specustawy zostanie przeniesiona do innych ustaw (np. do ustawy o cudzoziemcach).



TOMASZ KRÓL

prawnik, ekspert z zakresu prawa administracyjnego i podatkowego, pracownik kancelarii prawnej, wykładowca

Zaskoczeniem jest prawna możliwość stosowania symboli PESEL UKR nie tylko przez obywateli Ukrainy.

Zmiany w ustawie o ewidencji ludności

W ustawie z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności nastąpi dostosowanie definicji statusu UKR poprzez odesłanie do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Planowane jest przeniesienie ze specustawy do ustawy o ewidencji ludności technicznych uregulowań w zakresie:

- zasad i trybu nadawania numeru PESEL beneficjentom ochrony czasowej,
- zasad i trybu zarządzania statusem beneficjenta ochrony czasowej,
- zasad i sposobu prowadzenia rejestru beneficjentów ochrony czasowej,
- zasad i trybu udostępniania danych z rejestru beneficjentów ochrony czasowej.

W efekcie zmian beneficjentowi ochrony czasowej – na jego wniosek złożony w siedzibie organu gminy na piśmie, opatrzony własnoręcznym czytelnym podpisem wnioskodawcy, wypełniony przez wnioskodawcę albo przez pracownika organu gminy na podstawie danych podanych przez wnioskodawcę – będzie nadawany numer PESEL ze statusem UKR.

WAŻNE **Symbol UKR w praktyce rozumieć się będzie jako dotyczący wyłącznie uchodźców z Ukrainy, jednak nie ma żadnych przeszkód, aby w ten sposób dodatkowo oznaczać numer PESEL nadawany również innym beneficjentom ochrony czasowej.**

Organ gminy będzie miał możliwość wydania decyzji odmawiającej nadania PESEL w sytuacji, kiedy fotografia załączona do wniosku nie spełnia ustawowych wymagań lub nie zostały pobrane odciski palców. Decyzja organu gminy będzie ostateczna.

Konsekwencje uchylenia specustawy

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie w szczególności następujących rozwiązań prawnych:

1) uchylenie przepisów specustawy w zakresie, w jakim tworzą one odrębny system przewidziany jedynie dla obywateli Ukrainy, oraz przepisów, które wygasły, ponieważ upłynął określony w nich termin obowiązywania;
2) wprowadzenie przepisów pozwalających na wygaszenie rozwiązań nadzwyczajnych, które zapewnią płynne przejście między dotychczasowym a nowym stanem prawnym – poprzez wprowadzenie przepisów przejściowych do specustawy w zakresie:
   a) mechanizmów pozwalających na rozliczenie Funduszu Pomocy, który był utworzony w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy,

eprasa.pl 0a269e8ff8



b) sposobów rozliczenia przez jednostki samorządu terytorialnego niewykorzystanych środków otrzymanych z Funduszu Pomocy na zadania oświatowe oraz przekazania informacji w tym zakresie do Ministra Finansów,
c) warunków wypłaty świadczeń na rzecz rodziny do końca bieżącego okresu świadczeniowego,
d) zawieszenia biegów terminów w sprawach związanych z postępowaniami w sprawach dotyczących pobytu cudzoziemców do 4 marca 2027 r.,
e) przedłużenia ważności wiz i innych dokumentów pobytowych do 4 marca 2027 r.

Zmiany w edukacji

Dla samorządów szczególnie ważne są zmiany w edukacji. Dotyczą egzaminów ósmoklasistów, które obowiązują w obecnym kształcie po raz ostatni w roku szkolnym 2025/2026.

Projekt ustawy przewiduje przedłużenie do zakończenia trwającego roku szkolnego 2025/2026:

- przepisów dotyczących finansowania dodatkowych zadań edukacyjnych,
- możliwości zapewnienia bezpłatnego transportu do miejsc kształcenia,
- pomocy materialnej dla uczniów,
- wyłączenia możliwości zezwolenia na spełnienie przez dziecko obowiązku szkolnego poza placówką,
- nauczania w oddziale przygotowawczym,
- dodatkowych lekcji języka polskiego,
- umożliwienia w szkole, w której utworzono dodatkowy oddział w celu zapewnienia kształcenia, wychowania i opieki dzieciom i uczniom będącym obywatelami Ukrainy, przydzielenia nauczycielowi (za jego zgodą) godzin ponadwymiarowych w wymiarze wyższym niż określony w art. 35 ust. 1 Karty Nauczyciela (art. 56 specustawy),
- umożliwienia przydzielania godzin ponadwymiarowych w wymiarze wyższym niż określony w art. 35 ust. 1 Karty Nauczyciela nauczycielowi języka polskiego (za jego zgodą) także w szkole, w której nie utworzono dodatkowego oddziału,
- zniesienia wymogu potwierdzenia znajomości języka polskiego dokumentem, o którym mowa w art. 11 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, w przypadku zatrudnienia na stanowisku pomocy nauczyciela, o którym mowa w art. 165 ust. 8 ustawy – Prawo oświatowe, osoby nieposiadającej obywatelstwa polskiego – osoba zatrudniona na tym stanowisku musi posiadać znajomość języka polskiego w mowie i piśmie w stopniu umożliwiającym pomoc uczniowi, który nie zna języka polskiego albo zna go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki (art. 57 specustawy),
- zniesienia stosowania przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych w razie podjęcia przez uprawnionego pracy w jednostkach, o których mowa w art. 1 Karty Nauczyciela, na stanowisku: pomocy nauczyciela, nauczyciela języka polskiego lub nauczyciela prowadzącego dodatkową naukę języka polskiego, nauczyciela innego niż wymieniony powyżej, jeżeli w dniu nawiązania z nauczycielem stosunku pracy do szkoły uczęszcza co najmniej jeden uczeń będący obywatelem Ukrainy – w przypadku gdy przybył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy od 24 lutego 2022 r. w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa (art. 58 specustawy). ©℗

Podstawa prawna:

▶ projekt ustawy o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (nr pisma UD345 – projekt znajduje się obecnie na etapie opiniowania)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Cyfryzacja

AI w samorządach: jak szkolić pracowników

Jeszcze kilka lat temu sztuczna inteligencja w administracji publicznej była przede wszystkim hasłem z raportów i konferencji poświęconych cyfryzacji. Dziś coraz częściej trafia na biurka urzędników jako narzędzie do tworzenia pism, analizowania danych czy automatyzowania obsługi mieszkańców. Obecnie kluczowe staje się nie tyle pytanie „czy", ile „jak" przygotować administrację samorządową do bezpiecznego korzystania z AI.

Szkolenia z zakresu sztucznej inteligencji stają się jednym z kluczowych wyzwań dla jednostek samorządu terytorialnego. Nie chodzi przy tym wyłącznie o poprawę efektywności pracy urzędów, ale także o spełnienie nadchodzących wymogów prawnych i ograniczenie ryzyk związanych z niekontrolowanym użyciem nowych technologii.

Dlaczego samorządy sięgają po AI

Korzyści z wdrażania narzędzi opartych na AI w administracji są nie do przecenienia. Algorytmy pozwalają przyspieszyć obsługę spraw obywateli, automatyzować powtarzalne czynności oraz wspierać analizę danych. W praktyce przekłada się to na trafniejsze decyzje zarządcze. Urzędnicy, zamiast ręcznie przepisywać dane czy redagować kolejne wersje pism, mogą skupić się na zadaniach wymagających wiedzy eksperckiej i bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami. W wielu urzędach funkcjonują już chatboty odpowiadające na najczęściej zadawane pytania mieszkańców (np. o procedury składania wniosków). Inne jednostki wykorzystują AI do wstępnej analizy korespondencji – automatycznie kategoryzując wpływające pisma i kierując je do właściwych komórek organizacyjnych. Narzędzia AI są stosowane również do generowania roboczych wersji pism urzędowych, streszczania obszernych dokumentów oraz wspomagania analizy danych statystycznych.

PRZYKŁAD

AI generuje wstępny szkic odpowiedzi na wniosek o informację publiczną, który następnie jest wspólnie analizowany i korygowany pod kątem zgodności z przepisami i stylem urzędowym. Ćwiczenie pokazuje realną oszczędność czasu, ale także konieczność każdorazowej weryfikacji treści.

Regulacje zmuszają do podnoszenia kompetencji

Dodatkowym impulsem do organizowania szkoleń są regulacje unijne. Akt o sztucznej inteligencji (AI Act) wprowadza (w art. 4) obowiązek zapewnienia tzw. alfabetyzacji AI (ang. *AI literacy*) wśród pracowników jednostek korzystających z systemów sztucznej inteligencji.

Ponieważ AI Act ma formę rozporządzenia Unii Europejskiej, jest on stosowany w polskim systemie prawnym bezpośrednio – bez potrzeby jego implementacji do prawa krajowego. W praktyce oznacza to konieczność zapewnienia urzędnikom wiedzy pozwalającej rozumieć podstawowe zasady działania AI, jej ograniczenia oraz ryzyka prawne i etyczne.

Brak przeszkolenia personelu może w przyszłości zostać uznany za naruszenie zasad odpowiedzialnego wdrażania AI.



SŁAWOMIR BILIŃSKI

prawnik, ekspert z zakresu prawa administracyjnego i podatkowego, prowadzący szkolenia z zakresu AI

eprasa.pl 0a269e8ff8

Również krajowe dokumenty strategiczne – w tym projekt „Strategia Cyfryzacji Państwa do 2035 r.", nad którym prace trwają od końca 2024 r. – zakładają powszechne wykorzystanie technologii AI w administracji. Bez systemowego podnoszenia kompetencji kadr realizacja tych celów nie będzie możliwa.

Znaczenie szkoleń urzędników, w tym pracowników samorządowych, zostało wyraźnie podkreślone już wcześniej w **„Polityce rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce do 2030 roku".** Dokument Ministerstwa Cyfryzacji wskazuje rozwój kompetencji cyfrowych pracowników administracji jako warunek realizacji celu **„Sprawne państwo wykorzystujące rozwiązania sztucznej inteligencji".** Przewidziano w nim m.in. opracowanie i wdrożenie kompleksowego programu szkoleniowego z zakresu bezpiecznej automatyzacji procesów oraz wdrażania AI.

Rząd zakłada również stworzenie elastycznego systemu podnoszenia kompetencji oraz realizację co najmniej dziesięciu programów szkoleniowych związanych z adaptacją do technologii AI. Jako miernik skuteczności wskazano, że do 2028 roku nową wiedzę z zakresu AI ma zdobyć co najmniej 50% pracowników administracji publicznej objętych wsparciem szkoleniowym.

DEFINICJA

AI literacy – kompetencje w zakresie AI oznaczają umiejętności, wiedzę oraz zrozumienie, które pozwalają dostawcom, podmiotom stosującym i osobom, na które AI ma wpływ – z uwzględnieniem ich odnośnych praw i obowiązków w kontekście niniejszego rozporządzenia – w przemyślany sposób wdrażać systemy sztucznej inteligencji oraz mieć świadomość, jakie możliwości i ryzyka wiążą się z AI oraz jakie potencjalne szkody może ona wyrządzić.

art. 3 pkt 56 AI Act

Efektywność, motywacja i bezpieczeństwo

Szkolenia z AI mają istotny wymiar organizacyjny. W wielu urzędach narzędzia generatywne są już wykorzystywane oddolnie przez pracowników – często bez jasno określonych zasad i nadzoru. Prowadzi to do niespójnych praktyk oraz zwiększa ryzyko naruszeń ochrony danych lub błędów merytorycznych.

WAŻNE **Najpoważniejszym przeciwwskazaniem do niekontrolowanego wdrożenia AI jest możliwość popełnienia błędów merytorycznych lub naruszenia bezpieczeństwa informacji. Bez przeszkolenia urzędnik może np. zaufać bezkrytycznie odpowiedzi modelu AI i wprowadzić obywatela w błąd lub przekazać do modelu wrażliwe dane obywateli.**

Badania prowadzone wśród jednostek samorządu terytorialnego pokazują, że 56% samorządów jako główną barierę wdrożeniową wskazuje brak wystarczającej wiedzy o narzędziach AI, a 52% zwraca uwagę na niejasność przepisów prawnych regulujących wykorzystanie tych technologii. Jednocześnie, mimo braku systemowych rozwiązań, już co drugi urzędnik w Polsce korzysta w pracy z narzędzi AI w sposób oddolny – najczęściej do sporządzania dokumentów i raportów, co pozwala mu oszczędzać czas przy powtarzalnych czynnościach.

PRZYKŁAD

Pracownik wydziału, bez wiedzy przełożonych i działu IT, korzysta z publicznego narzędzia AI do redakcji pisma służbowego. Wkleja do systemu fragment wewnętrznej korespondencji oraz dane personalne mieszkańca, aby „przyspieszyć pracę". Działanie to odbywa się poza oficjalnymi procedurami urzędu i bez oceny ryzyka, co jest klasycznym przykładem zjawiska Shadow AI (czyli korzystania z AI przez pracownika jednostki bez jej wiedzy).

Jednym z najpoważniejszych zagrożeń związanych z użyciem AI w administracji jest bezkrytyczne zaufanie do generowanych treści. Modele językowe potrafią tworzyć informacje brzmiące wiarygodnie, lecz nieprawdziwe (to tzw. halucynacje). W sektorze publicznym skutki takich błędów mogą być szczególnie dotkliwe. Dlatego **kluczowym elementem szkoleń musi być uświadomienie pracowników, że AI nie podejmuje decyzji i nie ponosi odpowiedzialności. Odpowiedzialność zawsze spoczywa na człowieku.**

eprasa.pl 0a269e8ff8

PRZYKŁAD

Urząd publikuje na stronie internetowej komunikat przygotowany z użyciem AI, dotyczący zasad przyznawania dodatku socjalnego. W tekście pojawia się informacja o „nowelizacji ustawy z 2024 r.", która rzekomo rozszerza katalog uprawnionych. W rzeczywistości taka zmiana nie została uchwalona – jest efektem halucynacji modelu AI. Po publikacji komunikatu urząd musi wydać sprostowanie, a mieszkańcy, którzy złożyli wnioski w oparciu o błędną informację, składają skargi.

Kiedy szkolenie jest koniecznością, a kiedy wymaga ostrożności

Podnoszenie kompetencji cyfrowych jest zjawiskiem pożądanym, jednak szkolenia z AI nie powinny być prowadzone bezrefleksyjnie. Jednym z podstawowych wyzwań pozostaje zróżnicowany poziom kompetencji cyfrowych wśród pracowników samorządowych. **Szkolenie musi być poprzedzone diagnozą potrzeb i dostosowaniem poziomu do odbiorców, aby nie pogłębiać oporu wobec nowych technologii.** Wprowadzanie narzędzi bez wypracowanych procedur może prowadzić do chaosu organizacyjnego i zwiększenia ryzyk prawnych. Szkolenie powinno więc iść w parze z budowaniem podstawowych reguł odpowiedzialnego korzystania z AI.

Prawo i etyka jako fundament szkolenia

Kwestie prawne i etyczne powinny stanowić integralną część programu szkoleniowego. Podstawowym punktem odniesienia pozostaje ochrona danych osobowych. Pracownicy muszą mieć świadomość, że wprowadzanie do zewnętrznych narzędzi AI danych wrażliwych lub roboczych dokumentów może prowadzić do utraty kontroli nad informacją.

Istotne znaczenie ma również polskie prawo autorskie – zwłaszcza w kontekście tworzenia kampanii społecznych, materiałów informacyjnych czy grafik z użyciem generatywnej AI. Zgodnie z dominującą wykładnią, treści i obrazy wygenerowane w całości przez AI, bez twórczego wkładu człowieka, co do zasady nie będą stanowiły utworów w rozumieniu prawa autorskiego – a więc nie będą podlegały ochronie. Warto, by świadomość tego mieli pracownicy.

Kolejna istotna kwestia to regulacje unijne, które przewidują dodatkowe obowiązki dla systemów AI wykorzystywanych w administracji – zwłaszcza tam, gdzie technologia może wpływać na prawa i obowiązki obywateli.

Czego uczyć w praktyce

Największą wartość dla samych pracowników przynoszą moduły praktyczne, bezpośrednio związane z codzienną pracą urzędu. Dotyczy to m.in. tworzenia projektów pism, streszczeń dokumentów czy analiz. **Kluczowe jest jednak podkreślenie, że AI przygotowuje jedynie szkic, który wymaga weryfikacji i zatwierdzenia.**

Z doświadczeń autora jako prowadzącego szkolenia dla administracji publicznej wynika, że szczególnie użyteczne są ćwiczenia obejmujące:

- generowanie roboczych wersji odpowiedzi dla mieszkańców,
- streszczanie długich raportów, projektów ustaw lub strategii,
- tworzenie instrukcji i wzorów dokumentów,
- przygotowywanie prostych prezentacji i materiałów informacyjnych.

Nadal znaczenie ma umiejętność formułowania poleceń dla AI (zasady promptowania). Dobrze skonstruowane zapytanie pozwala uzyskać



eprasa.pl 0a269e8ff8

użyteczną odpowiedź, źle – prowadzi do chaosu informacyjnego.

WAŻNE **Program szkolenia oparty na samej tylko nauce promptowania będzie niewystarczający – konieczne jest jego rozszerzenie o prawo i etykę.**

Dobrze też, aby już na początku szkolenia padły przykłady halucynacji AI i głośnych wpadek (np. generowanie fałszywych źródeł). To działa otrzeźwiająco i pokazuje konieczność ostrożności.

Przykładowa agenda szkolenia „Podstawy AI w pracy gminy"

Blok I – Wprowadzenie do AI w administracji

1. Czym jest sztuczna inteligencja i jak działa generatywna AI
2. Możliwości i ograniczenia AI

Blok II – Praktyczne wykorzystanie AI w pracy urzędu

1. Przegląd prostych narzędzi AI przydatnych w urzędzie gminy
2. AI jako wsparcie w pisaniu pism, notatek i odpowiedzi dla mieszkańców
3. Wyszukiwanie informacji i streszczanie dokumentów z pomocą AI
4. Podstawy formułowania poleceń – jak skutecznie „rozmawiać" z AI

Blok III – Bezpieczeństwo i dobre praktyki

1. Bezpieczeństwo danych, RODO i odpowiedzialne korzystanie z AI
2. Przykładowe zastosowania AI w codziennej pracy urzędu gminy

Jak zaprojektować edukację z AI

Uporządkowane szkolenia pozwalają ujednolicić wiedzę, zwiększyć świadomość zagrożeń i wzmocnić motywację pracowników. Możliwość zdobycia nowych kompetencji działa rozwojowo i sprzyja budowaniu kultury innowacji. Jednocześnie szkolenia uczą krytycznego podejścia do technologii – urzędnik wie, kiedy AI może być wsparciem, a kiedy ryzykiem czy wręcz stratą czasu.

Skuteczne szkolenie z AI powinno mieć charakter modułowy i warsztatowy. Najlepsze efekty przynoszą programy łączące krótkie wprowadzenie teoretyczne z intensywną pracą na przykładach. Równie istotny jest dobór trenerów dla podstawowego szkolenia. Powinni to być eksperci łączący wiedzę z doświadczeniem w administracji i znajomością prawa w zakresie AI. Tylko takie podejście pozwala uniknąć uproszczeń i pokazać realne granice automatyzacji.

W kontekście AI można rozważyć przeprowadzenie swoistej kampanii edukacyjnej rozłożonej w czasie, skierowanej do pracowników urzędu. Taka kampania mogłaby łączyć cykliczne webinary z praktycznymi warsztatami, audytem rzeczywistych potrzeb poszczególnych wydziałów oraz udostępnianiem pracownikom materiałów edukacyjnych, takich jak e-booki, poradniki czy wewnętrzne rekomendacje dobrych praktyk. Po przeprowadzeniu szkolenia podstawowego warto zebrać opinie o pierwszych doświadczeniach pracowników korzystających z AI i przeanalizować ich pytania.

Tego rodzaju działania mogą być prowadzone własnymi siłami urzędu, przy wykorzystaniu kompetencji pracowników, albo z ograniczonym wsparciem zewnętrznych szkoleniowców, pełniących rolę uzupełniającą. Co ciekawe, w pewnym zakresie do szkolenia z AI świetnie nadaje się samo AI.

Szkolenia online

Polski Fundusz Rozwoju uruchomił bezpłatny, ogólnopolski kurs online **„Podstawy AI dla administracji publicznej"**, skierowany do pracowników miast i samorządów. Program koncentruje się na praktycznym wykorzystaniu sztucznej inteligencji w pracy urzędniczej, budowaniu podstawowych kompetencji AI oraz podnoszeniu świadomości ryzyk prawnych i organizacyjnych związanych z korzystaniem z nowych technologii.

Od szkolenia do procedur

Jednym z najważniejszych efektów szkolenia powinno być wypracowanie wewnętrznych zasad korzystania z AI. Coraz więcej urzędów tworzy kodeksy dobrych praktyk, które określają dopuszczalne zastosowania technologii, wyłączone kategorie danych oraz obowiązek weryfikacji treści.

PRZYKŁAD

Urząd dopuszcza wykorzystanie AI do tworzenia roboczych wersji dokumentów, ale zakazuje używania jej do generowania ostatecznych decyzji bez kontroli przełożonego.

eprasa.pl 0a269e8ff8

O zasadach tworzenia dobrych praktyk korzystania z narzędzi AI pisaliśmy szczegółowo w numerze 8/2025 GSiA, w artykule: Wewnętrzna polityka AI w JST – czy warto ją mieć i co powinna zawierać.

Inwestycja, która się zwraca

Szkolenia z zakresu sztucznej inteligencji dla pracowników samorządowych nie są chwilową modą. W obliczu zmian regulacyjnych, rosnących oczekiwań obywateli i postępującej cyfryzacji stają się one elementem niezbędnym do sprawnego funkcjonowania administracji. Dobrze zaprojektowane szkolenie podstawowe nie polega na nauczeniu obsługi jednego narzędzia, lecz na zbudowaniu kompetencji pozwalających świadomie korzystać z AI, rozumieć jej ograniczenia (oraz zakres możliwości) i brać odpowiedzialność za decyzje.

WAŻNE **Szkolenie powinno odbywać się bez marketingu konkretnych narzędzi AI.**

Jak uzyskać wsparcie w edukowaniu pracowników

Samorządy nie muszą budować całego systemu edukacji w zakresie AI od podstaw. Wsparcie może pochodzić zarówno z poziomu centralnego, jak i z inicjatyw branżowych czy partnerskich.

W praktyce istotną rolę odgrywa tu **Ministerstwo Cyfryzacji,** które koordynuje działania państwa w obszarze sztucznej inteligencji i kompetencji cyfrowych. Resort ten prowadzi oraz patronuje programom szkoleniowym dla administracji publicznej, publikuje wytyczne dotyczące bezpiecznego korzystania z generatywnej AI oraz współpracuje z innymi instytucjami przy organizacji szkoleń i materiałów edukacyjnych.

Wsparcie szkoleniowe zapewnia również **Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP),** która w swojej ofercie posiada dedykowane programy i warsztaty z zakresu wykorzystania AI w pracy urzędniczej, obejmujące zarówno aspekty praktyczne, jak i prawne.

Z kolei **Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST)** regularnie organizuje webinaria i szkolenia online skierowane bezpośrednio do jednostek samorządu terytorialnego – w tym



dotyczące relacji między AI a ochroną danych osobowych.

Na szczeblu unijnym uruchomiono np. platformy szkoleniowe, jak **AI Academy for Public Services,** oferujące darmowe kursy online o podstawach AI dla urzędników w różnych językach. Godnym uwagi przykładem jest inicjatywa Finlandii „Elements of AI" – czyli darmowy kurs online o podstawach AI, który rząd Finlandii przetłumaczył na wszystkie języki UE.

Uzupełniającą funkcję pełnią podmioty powiązane z polityką rozwoju, takie **jak Polski Fundusz Rozwoju,** który w ramach programów edukacyjnych dla miast i samorządów porusza zagadnienia wykorzystania nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji, w zarządzaniu i świadczeniu usług publicznych.

Dopiero na kolejnym etapie warto rozważyć **współpracę z zewnętrznymi szkoleniowcami lub doradcami.** Ich rola powinna się jednak ograniczać do transferu wiedzy i budowania kompetencji wewnątrz urzędu, a nie trwałego uzależnienia administracji od zewnętrznych dostawców. ©℗

Źródła:

- art. 3 i 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689** z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji (AI Act),
- Polityka rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce do 2030 roku, Ministerstwo Cyfryzacji (https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/)
- Strategia Cyfryzacji Państwa do 2035 roku (projekt), Ministerstwo Cyfryzacji – ostateczna wersja ma zostać przyjęta w I kwartale 2026 r.

eprasa.pl 0a269e8ff8

Postępowanie administracyjne

Jak reagować na instytucję ponaglenia – część 2

Instytucja ponaglenia została ukształtowana jako narzędzie realnego reagowania administracji na opóźnienia w załatwianiu spraw, a nie jedynie środek ich formalnej kontroli. Jej celem jest uruchomienie konkretnych działań prowadzących do sprawnego zakończenia postępowania oraz przywrócenia prawidłowego toku działania organu.



LESZEK JAWORSKI

prawnik, wieloletni pracownik administracji publicznej, specjalista ds. prawa samorządowego i administracyjnego, autor licznych publikacji z tego zakresu

Ustawodawca stworzył spójny mechanizm reagowania administracji na zarzut opóźnienia w załatwieniu sprawy. Istota przepisów art. 37 § 4–8 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) polega na tym, że kontrola terminowości działania organu nie ogranicza się do samego stwierdzenia, że termin został przekroczony, lecz prowadzi do podjęcia konkretnych działań zmierzających do zakończenia postępowania. **Ponaglenie nie ma więc charakteru wyłącznie deklaratoryjnego, ale uruchamia procedurę naprawczą, w ramach której organ nadrzędny (albo organ prowadzący sprawę, gdy brak organu wyższego stopnia) przejmuje odpowiedzialność za dalszy tok postępowania.**

W tym znaczeniu art. 37 § 4–8 k.p.a. nie służy jedynie ochronie interesu strony, lecz porządkuje sposób funkcjonowania administracji. Przepisy te wymuszają realną reakcję na opóźnienie: przekazanie akt, szybkie rozpoznanie ponaglenia, ocenę przyczyn zwłoki, a w razie potrzeby – wyznaczenie nowego terminu i podjęcie działań organizacyjnych. Czas trwania postępowania przestaje być wyłącznie kwestią organizacyjną urzędu, a staje się elementem podlegającym ocenie prawnej i nadzorowi.

W rezultacie art. 37 § 4–8 k.p.a. nadaje instytucji ponaglenia charakter praktycznego instrumentu dyscyplinującego administrację. Przepis ten nie tylko umożliwia stronie reakcję na opieszałość organu, lecz także zobowiązuje administrację do refleksji nad własną sprawnością i sposobem prowadzenia spraw. Terminowość postępowania staje się w ten sposób jednym z kryteriów oceny prawidłowości działania organu administracji publicznej.

Przekazanie ponaglenia i rola organu prowadzącego postępowanie

Regulacja zawarta w art. 37 § 4 k.p.a. wyznacza pierwszy etap reakcji administracji na wniesione ponaglenie i jednocześnie ujawnia istotną zmianę filozofii postępowania administracyjnego, jaka dokonała się wraz z nowelizacją z 2017 roku. Organ prowadzący postępowanie nie został bowiem wyposażony w kompetencję do merytorycznej selekcji ponagleń, lecz obciążony **obowiązkiem ich sprawnego przekazania organowi właściwemu do rozpoznania** – wraz z aktami sprawy i własnym stanowiskiem. Podkreśla się, że obowiązek ten ma charakter bezwzględny i automatyczny. Organ prowadzący postępowanie nie dokonuje wstępnej oceny dopuszczalności ponaglenia (poza sytuacją przedwczesności określoną w art. 37 § 3a k.p.a.). Nie jest zatem uprawniony do zatrzymania ponaglenia z powodów merytorycznych ani formalnych – jego rola ogranicza się do przygotowania akt oraz przedstawienia swojego stanowiska. Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do paradoksu, w którym organ oceniałby zasadność zarzutu skierowanego przeciwko samemu sobie, co pozostawałoby w sprzeczności z zasadą bezstronności i zaufania obywatela do państwa (por. np. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 19, 2024). Przekazanie ponaglenia wraz z aktami sprawy nie

eprasa.pl 0a269e8ff8

ma wyłącznie znaczenia technicznego. Jest to element konstrukcyjny instytucji ponaglenia, umożliwiający organowi rozpatrującemu dokonanie rzeczywistej, a nie iluzorycznej kontroli przebiegu postępowania. Dopiero konfrontacja zarzutów strony z materiałem aktowym pozwala ocenić, czy mamy do czynienia z prostym uchybieniem terminowi, czy też z głębszą dysfunkcją organizacyjną organu.

Szczególne znaczenie ma również **obowiązek ustosunkowania się organu prowadzącego postępowanie do wniesionego ponaglenia.** Nie jest to wyłącznie formalna notatka, lecz element wewnętrznej samokontroli administracji. Organ powinien wskazać, jakie czynności zostały podjęte, jakie przeszkody wystąpiły, a także czy i w jaki sposób realizowano obowiązki wynikające z art. 35 i 36 k.p.a. W literaturze akcentuje się, że ten etap postępowania często ujawnia strukturalne przyczyny opóźnień, niezależne od konkretnego urzędnika, co nadaje ponagleniu również wymiar diagnostyczny.

PRZYKŁAD

Strona postępowania złożyła do wójta gminy wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Po upływie dwóch miesięcy od dnia złożenia kompletnego wniosku sprawa nie została rozstrzygnięta. Organ nie wydał decyzji ani nie zawiadomił strony o przedłużeniu terminu w trybie art. 36 § 1 k.p.a. W tej sytuacji strona wniosła ponaglenie na podstawie art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. – zarzucając wójtowi bezczynność. Takie ponaglenie zostało skierowane do samorządowego kolegium odwoławczego, ale za pośrednictwem wójta. Wójt, uznając ponaglenie za „bezzasadne", nie przekazał go jednak do SKO. Zamiast tego skierował do strony pismo informacyjne, w którym wskazał, że sprawa jest „skomplikowana", a opóźnienie wynika z dużej liczby spraw wpływających do urzędu. Jednocześnie nie dołączył ponaglenia do akt ani nie sporządził formalnego stanowiska w trybie art. 37 § 4 k.p.a. Po bezskutecznym upływie kolejnych tygodni strona wniosła skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zarzucając zarówno bezczynność w sprawie głównej, jak i naruszenie art. 37 § 4 k.p.a. – przez nieprzekazanie ponaglenia. Sąd uznał skargę za zasadną, wskazując, że organ prowadzący postępowanie nie jest uprawniony do merytorycznej oceny ponaglenia, a jego obowiązkiem jest niezwłoczne przekazanie go organowi właściwemu do rozpoznania, wraz z aktami sprawy i własnym stanowiskiem. Zatrzymanie ponaglenia przez organ pierwszej instancji zostało zakwalifikowane jako naruszenie zasady bezstronności i prawa strony do skutecznego środka ochrony procesowej.



eprasa.pl 0a269e8ff8

Termin rozpatrzenia ponaglenia

Przepis art. 37 § 5 k.p.a. wprowadza jeden z nielicznych w k.p.a. terminów o tak wyraźnie akcentowanym charakterze maksymalnym. Organ właściwy do rozpatrzenia ponaglenia ma obowiązek uczynić to bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania. W literaturze zgodnie podkreśla się, że „niezwłoczność" w rozumieniu art. 37 § 4 k.p.a. nie oznacza dowolności. Choć ustawodawca nie określił terminu kalendarzowego, obowiązek przekazania powinien być wykonany bez zbędnej zwłoki – tj. w czasie nie dłuższym niż kilka dni od wpływu ponaglenia.

WAŻNE **Termin siedmiodniowy jest liczony od dnia faktycznego otrzymania ponaglenia przez organ właściwy, a nie od dnia jego wniesienia przez stronę. Obowiązek dotrzymania tego terminu ma charakter materialnoprawny. Oznacza to, że jego przekroczenie może skutkować powstaniem odpowiedzialności dyscyplinarnej lub organizacyjnej po stronie urzędników, ale nie rodzi bezpośrednich skutków procesowych dla ważności postanowienia wydanego po czasie.**

Konstrukcja ta świadczy o tym, że ustawodawca dostrzegł ryzyko „kaskadowej przewlekłości" – polegającej na tym, że postępowanie mające przeciwdziałać opóźnieniom samo staje się źródłem nowych zwłok.



PRZYKŁAD

Strona postępowania złożyła do starosty wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. Po upływie trzech miesięcy od złożenia kompletnego wniosku sprawa nie została rozstrzygnięta, a organ nie skorzystał z trybu przedłużenia terminu na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. W tej sytuacji strona wniosła ponaglenie na podstawie art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a., które – za pośrednictwem starosty – zostało przekazane do wojewody jako organu właściwego do jego rozpoznania. Wojewoda otrzymał ponaglenie wraz z aktami sprawy 2 marca. Mimo jednoznacznej regulacji art. 37 § 5 k.p.a. wojewoda nie rozpoznał ponaglenia w terminie 7 dni. Postanowienie w sprawie ponaglenia zostało wydane dopiero 20 marca – a więc po upływie 18 dni od jego otrzymania. W postanowieniu organ stwierdził bezczynność starosty i wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy, nie odnosząc się jednak do przyczyn opóźnienia w rozpoznaniu samego ponaglenia. Strona wniosła następnie skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zarzucając organowi naruszenie art. 37 § 5 k.p.a. (poprzez nierozpoznanie ponaglenia w ustawowym terminie) oraz przewlekłość postępowania w zakresie rozpoznania środka nadzorczego.

Postanowienie rozpatrujące ponaglenie

Centralnym elementem mechanizmu przewidzianego w art. 37 k.p.a. jest postanowienie wydawane przez organ rozpatrujący ponaglenie. W rozstrzygnięciu tym organ:

- stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłość miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
- w razie uznania ponaglenia za uzasadnione – wyznacza dodatkowy termin do załatwienia sprawy, zarządza wyjaśnienie przyczyn oraz ustalenie osób winnych, a w razie potrzeby – zastosowanie środków zapobiegających naruszaniu terminów w przyszłości.

W art. 37 § 6 k.p.a. ustawodawca wyraźnie przesądził, że postanowienie nie ogranicza się do prostego stwierdzenia zasadności lub bezzasadności zarzutu, lecz ma charakter wielofunkcyjny.

Po pierwsze, **organ dokonuje kwalifikacji stanu faktycznego** – wskazując, czy doszło do

eprasa.pl 0a269e8ff8

bezczynności lub przewlekłości, a jeżeli tak – czy miały one miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ocena ta ma charakter autonomiczny i nie sprowadza się do prostego ustalenia upływu terminu. W orzecznictwie ukształtował się pogląd, że rażące naruszenie występuje wówczas, gdy zwłoka jest nadmierna i nieusprawiedliwiona żadnymi przyczynami obiektywnymi (por. wyrok NSA z 7 września 2022 r., sygn. akt II OSK 871/22; wyroki WSA w: Łodzi z 19 stycznia 2024 r., sygn. akt II SAB/Łd 108/23, i Bydgoszczy z 22 sierpnia 2023 r., sygn. akt II SAB/Bd 55/23). Rażące naruszenie jest więc kwalifikowanym przypadkiem bezczynności lub przewlekłości, którego skutkiem może być nie tylko skarga sądowa, lecz także odpowiedzialność dyscyplinarna lub odszkodowawcza.

Po drugie, **w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości organ zobowiązany jest do podjęcia działań naprawczych.** Wyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy ma charakter władczy i wiążący, a jego celem jest realne doprowadzenie postępowania do zakończenia. Równocześnie organ rozpatrujący ponaglenie powinien zarządzić wyjaśnienie przyczyn opóźnienia oraz ustalenie osób odpowiedzialnych – co nadaje całej instytucji wymiar odpowiedzialności wewnątrzadministracyjnej. Obowiązek ten nie tworzy po stronie skarżącego roszczenia o ukaranie konkretnego urzędnika. Ma on jednak istotne znaczenie ustrojowe, ponieważ przenosi ciężar reakcji na nieprawidłowości z zewnętrznej kontroli sądowej na mechanizmy samonaprawcze administracji.

Wyłączność organu rozpatrującego w zakresie terminów

Kodeks w art. 37 § 7 wprowadza zasadę, która w praktyce ma ogromne znaczenie gwarancyjne: **jeżeli termin do załatwienia sprawy został wyznaczony przez organ rozpatrujący ponaglenie, to tylko ten organ może go następnie zmienić.** Regulacja ta stanowi wyraźne przecięcie praktyk polegających na wielokrotnym, jednostronnym przedłużaniu terminów przez organ prowadzący postępowanie. Przepis ten ma na celu ochronę strony przed pozornym wykonywaniem obowiązków z art. 36 k.p.a., polegającym na seryjnym wyznaczaniu kolejnych terminów bez rzeczywistego postępu w sprawie. Po uwzględnieniu ponaglenia organ prowadzący postępowanie traci autonomię w zakresie



kształtowania czasu postępowania, co oznacza przejęcie nadzoru temporalnego przez organ wyższego stopnia.

Rozwiązanie to wzmacnia stabilność sytuacji procesowej strony i nadaje ponagleniu realną skuteczność. Bez tej regulacji instytucja ponaglenia mogłaby zostać łatwo zneutralizowana przez działania czysto formalne.

Rozstrzygnięcie negatywne

W art. 37 § 8 k.p.a. ustawodawca uregulował dwie odrębne sytuacje. Po pierwsze, przewidział **możliwość uznania ponaglenia za nieuzasadnione.** Postanowienie w tym zakresie ma charakter deklaratoryjny i kończy postępowanie wpadkowe – otwierając jednocześnie stronie drogę do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W doktrynie akcentuje się, że dopiero takie postanowienie – niezależnie od jego treści – realizuje konstytucyjny standard prawa do sądu, ponieważ zamyka etap kontroli administracyjnej.

Po drugie, art. 37 § 8 k.p.a. zawiera szczególną regulację dotyczącą sytuacji, w której nie istnieje organ wyższego stopnia. W takim przypadku to **organ prowadzący postępowanie sam dokonuje oceny zasadności ponaglenia** i w razie stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości zobowiązany jest niezwłocznie załatwić sprawę oraz podjąć działania naprawcze. Konstrukcja ta bywa oceniana krytycznie, jednak w piśmiennictwie przeważa pogląd, że jest ona niezbędnym kompromisem systemowym, zapewniającym ochronę strony także tam, gdzie klasyczny nadzór instancyjny nie występuje. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 37 § 4–8 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Procedury

Możliwości udostępniania gminnego monitoringu policji

Monitoring wizyjny w przestrzeni publicznej stał się istotnym narzędziem zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Gminy, realizując swoje zadania ustawowe, instalują systemy kamer w miejscach publicznych, takich jak ulice, place czy obiekty komunalne. W praktyce pojawia się pytanie: czy gmina może udostępnić policji stały dostęp do swojego monitoringu? Odpowiedź wymaga analizy przepisów prawa krajowego, unijnego oraz stanowisk organów nadzorczych.



MICHAŁ CYRANKIEWICZ-GORTYŃSKI

prawnik, dziennikarz, autor licznych publikacji z zakresu ustroju gmin, finansów publicznych, gospodarki komunalnej i samorządowego prawa pracy

Każda operacja na danych osobowych – w tym ich zbieranie, utrwalanie, przechowywanie czy udostępnianie – stanowi przetwarzanie danych (art. 4 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE – ogólne rozporządzenie o ochronie danych; dalej: RODO). Monitoring w czasie rzeczywistym, obejmujący obserwację osób w przestrzeni publicznej, spełnia tę definicję. Oznacza to, że **zarówno gmina, jak i policja muszą działać w granicach prawa dotyczącego ochrony danych osobowych**.

Monitoring wizyjny jako przetwarzanie danych osobowych

Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. a RODO dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą. Przesłanki legalności (zgodności z prawem) przetwarzania danych osobowych wskazuje art. 6 RODO.

Zgodne z prawem przetwarzanie danych

Przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków:

- osoba, której dane dotyczą, wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów,
- przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy,
- przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze,
- przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej,
- przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi,
- przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią – z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych – w szczególności, gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem.

– art. 6 ust. 1 lit. a–f RODO

W przypadku organów publicznych nie można stosować przesłanki prawnie uzasadnionego interesu (art. 6 ust. 1 lit. f RODO), co potwierdzają motywy 45 i 47 RODO.

eprasa.pl 0a269e8ff8

Motywy 45 i 47 RODO

(45) Jeżeli przetwarzanie odbywa się w celu wypełnienia obowiązku prawnego, któremu podlega administrator, lub jeżeli jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej, podstawę przetwarzania powinno stanowić prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego. (…)

(47) (…) Ponieważ dla organów publicznych podstawę prawną przetwarzania danych osobowych powinien określić ustawodawca, prawnie uzasadniony interes administratora nie powinien mieć zastosowania jako podstawa prawna do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań. (…)

Z powyższego wynika, że udostępnienie danych z monitoringu może się zatem odbywać wyłącznie na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO (wypełnienie obowiązku prawnego ciążącego na administratorze) lub art. 6 ust. 1 lit. e (wykonanie zadania realizowanego w interesie publicznym). Należy jednak pamiętać o art. 6 ust. 3 RODO, który wymaga, aby podstawa takiego udostępniania była określona w przepisach prawa krajowego lub unijnego. Tymczasem **w polskim systemie brak jest przepisu, który wprost zezwalałby gminie na stałe udostępnianie policji obrazu z kamer.**

Zakres uprawnień gminy

Podstawą prawną do stosowania monitoringu przez gminę są przepisy ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.). Stanowią je art. 9a ust. 1 oraz art. 50 ust. 2 tej ustawy. **Przepisy te pozwalają gminie stosować monitoring w celu zapewnienia porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej oraz ochrony mienia komunalnego.**

Z ORZECZNICTWA

W art. 9a u.s.g. została uregulowana kwestia stosowania środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu (monitoringu) w obszarze przestrzeni publicznej, w tym:

- *przesłanki wprowadzenia monitoringu,*
- *zakaz objęcia monitorowaniem niektórych pomieszczeń,*
- *okresy przechowywania nagrań,*
- *obowiązek zabezpieczenia danych uzyskanych z monitoringu oraz*
- *zasady informowania o monitoringu.*

W szczególności w art. 9a ust. 5 u.s.g. postanowiono, że nieruchomości i obiekty budowlane objęte monitoringiem oznacza się w sposób widoczny i czytelny informacją o monitoringu, w szczególności za pomocą odpowiednich znaków.

Wyrok NSA z 21 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1116/21

Cele te są jasno określone i nie mogą być rozszerzane. Nagrania mogą być przetwarzane wyłącznie w celu, dla którego zostały zebrane (art. 9a ust. 3 u.s.g.). **Udostępnienie ich policji w trybie stałego podglądu wykracza poza te cele.**



eprasa.pl 0a269e8ff8

Uprawnienia policji

Zgodnie z treścią art. 20 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (dalej: ustawa o Policji) policja może przetwarzać dane osobowe w zakresie niezbędnym do realizacji swoich zadań – w tym pozyskiwać je ze zbiorów prowadzonych przez organy władzy publicznej. Organy te są zobowiązane do nieodpłatnego udostępniania danych, ale co do zasady odbywa się to na wniosek – w sposób incydentalny, w granicach niezbędnych dla prowadzonej sprawy.

Artykuł 20 ust. 1e ustawy o Policji wprowadza wyjątek od ogólnej zasady, dopuszczając możliwość udostępniania policji danych zgromadzonych w zbiorach prowadzonych przez organy władzy publicznej w trybie teletransmisji (czyli w formie stałego dostępu). Warunkiem jest jednak uzyskanie zgody organu oraz spełnienie wszystkich wymogów określonych w tym przepisie. Przed wyrażeniem zgody należy wykazać, że jednostka organizacyjna Policji:

- dysponuje systemem rejestrującym, kto, kiedy, w jakim celu oraz jakie dane pobrał,
- posiada odpowiednie zabezpieczenia techniczne i organizacyjne, które uniemożliwiają wykorzystanie danych w sposób sprzeczny z celem ich pozyskania,
- uzasadni, że udostępnianie danych w tej formie wynika ze specyfiki lub zakresu realizowanych zadań.

Należy podkreślić, że przepis ten dotyczy wyłącznie zapewnienia stałego dostępu do „zbiorów danych" w celu pobierania konkretnych informacji niezbędnych do realizacji ustawowych zadań Policji. **Nie stanowi natomiast podstawy prawnej do prowadzenia przez policję stałego podglądu obrazu z monitoringu miejskiego.**

Cele monitoringu policyjnego

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5a i 5b ustawy o Policji funkcjonariusze mogą dokonywać:

- obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom,
- obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu lub dźwięku w trakcie interwencji w miejscach innych niż publiczne, podczas prowadzenia działań kontrterrorystycznych oraz wspierania działań jednostek organizacyjnych Policji przez służbę kontrterrorystyczną w warunkach szczególnego zagrożenia lub wymagających użycia specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działań, a także w policyjnych środkach transportu.

Z przepisu tego wynika jasno, że możliwość stosowania monitoringu nie dotyczy wszystkich zadań policji, a w konsekwencji brak też jest podstawy prawnej do stosowania przez policję monitoringu stałego o charakterze i zakresie analogicznym do monitoringu gminnego.

Czasem przekazanie nagrań z monitoringu jest obowiązkowe

Ustawodawca przewiduje sytuacje, w których incydentalne przekazanie nagrań jest obowiązkowe. Przykładem takiego przepisu jest art. 217 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, który nakazuje wydanie materiałów stanowiących dowód w postępowaniu. W takich przypadkach przekazywane są fragmenty nagrań, w zakresie niezbędnym dla sprawy, na podstawie formalnego wniosku organu. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 217 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 46; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1420)
- art. 15, art. 20 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 636; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1366)
- art. 9a, art. 50 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)
- art. 4 i art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L z 2016 r. Nr 119, poz. 1)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Rachunkowość

KSeF w spółkach komunalnych

Wraz z początkiem lutego 2026 r. wchodzą w życie zmiany w ustawie o podatku od towarów i usług służące wdrożeniu obowiązkowego fakturowania ustrukturyzowanego. W przypadku niektórych podatników wdrożenie takiego modelu dokumentowania sprzedaży stanowi nieco większe wyzwanie niż u pozostałych. Powodem jest w szczególności ilość i struktura klientów, a także utrwalony zwyczaj fakturowania również tej sprzedaży, w przypadku której nie istnieje formalnoprawny nakaz bezwzględnego dokumentowania sprzedaży fakturą. Do takiej grupy można zaliczyć m.in. spółki komunalne, powołane do realizacji świadczeń na rzecz mieszkańców gmin.



RADOSŁAW KOWALSKI

prawnik, doradca podatkowy, właściciel kancelarii doradztwa podatkowego

Większość gmin w Polsce na potrzeby zapewnienia takich świadczeń, jak zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie nieczystości, ale często również wywóz odpadów i innych usług komunalnych, powołała spółki specjalizujące się w ich wykonywaniu. W przypadku takich spółek komunalnych niejednokrotnie grupa klientów jest bardzo duża – często to tysiące podmiotów. Na dodatek są to klienci różnego rodzaju (z oczywistych względów osoby fizyczne, ale również spółki i instytucje – w tym też samorządowe). W praktyce, z różnych (w tym miejscu nieistotnych) przyczyn spółki komunalne – w szczególności wykonujące usługi cykliczne, jak wodociągowe czy zajmujące się odbiorem nieczystości – standardowo fakturują całą swoją sprzedaż. To właśnie w ich przypadku implementacja fakturowania ustrukturyzowanego, jako działania obowiązkowego w relacjach z innymi klientami niż konsumenci (w uproszczeniu), będzie dużym wyzwaniem. Trzeba przy tym pamiętać, że KSeF to nie tylko sprzedaż (czy raczej jej dokumentowanie), ale również obsługa zakupów.

Fakturowanie sprzedaży w spółce komunalnej

Odnosząc się do zagadnienia dokumentowania sprzedaży spółek komunalnych z wykorzystaniem KseF, należy w pierwszej kolejności wskazać, że prawodawca nie zmienił podstawowych, najważniejszych zasad opodatkowania i dokumentowania sprzedaży. Mam tutaj na myśli w szczególności kwestię obowiązku fakturowania z mocy prawa czy chociażby terminów, w jakich faktura powinna być wystawiona (gdy jest obowiązek jej emisji).

> Jeżeli do tej pory spółka fakturowała całą swoją sprzedaż – również konsumencką – i takie rozwiązanie się sprawdzało, zdecydowanie odradzam zmianę takiej praktyki (tj. zaniechania fakturowania świadczeń realizowanych na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej). Chodzi przede wszystkim o to, że takie faktury to najczęściej nie tylko dokument podatkowy, ale również nośnik szeregu informacji na temat realizowanego świadczenia, a także np. informacja o terminie płatności. Rekomenduję zatem fakturowanie, co więcej – zalecam stosowanie KSeF również do sprzedaży konsumenckiej lub potencjalnie konsumenckiej.

W teorii podatnicy, w tym spółki komunalne, mogliby nie wystawiać faktur ustrukturyzowanych tym klientom, którzy są osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej. Problem jednak w tym, że ustawodawca podatkowy nie wskazuje tutaj na „konsumenta", a nieco inaczej – na „osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej". W niektórych przypadkach jest to istotna różnica (Uwaga: dla uproszczenia w dalszej części posługuję się pojęciem „sprzedaży konsumenckiej" lub „B2C").

eprasa.pl 0a269e8ff8

Chodzi o to, że pojęcie „osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej" musi być interpretowane zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o VAT. Działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych. Zatem **nawet osoba fizyczna – która nie jest przedsiębiorcą wpisanym do CEIDG i która nie uzyskuje przychodów w PIT alokowanych w źródle: pozarolnicza działalność gospodarcza (np. tzw. najem prywatny opodatkowany ryczałtem) – może być podmiotem wykonującym działalność gospodarczą dla potrzeb VAT.**

Co więcej, niejednokrotnie podatnik sam nie zdaje sobie sprawy ze swojego statusu w VAT – czyli że jest podatnikiem wykonującym działalność gospodarczą dla potrzeb podatku od towarów i usług. A przecież krajowi kontrahenci będący podatnikami VAT nie tylko muszą fakturować sprzedaż dla takich nabywców, jak dla każdego innego podatnika, ale już niebawem będą musieli stosować faktury ustrukturyzowane. Naruszenie takiego obowiązku po 2026 roku może zakończyć się sankcją podatkową nałożoną na sprzedawcę przez organ podatkowy na podstawie art. 106ni ustawy o VAT.

Sytuację komplikuje także fakt, że **ta sama osoba może występować w relacji ze spółką komunalną (np. nabywać usługi wodociągowo-kanalizacyjne) jako podatnik, a innym razem jako konsument** (np. w jednej lokalizacji kupuje usługi jako konsument, w innej – działając już jako podatnik VAT). W efekcie, gdyby spółka chciała stosować faktury ustrukturyzowane tylko w tych przypadkach, w których jest to konieczne, musiałaby przeprowadzić wnikliwą analizę i dokonać rozłącznego podziału. A to nie koniec, bo później przez cały czas byłaby zobowiązana do pilnowania, czy kwalifikacja jest aktualna. To w praktyce mogłoby być niemożliwe do zrealizowania.

Istotne jest to, że podatnik może podjąć decyzję o fakturowaniu ustrukturyzowanym również sprzedaży w relacji B2C. Wobec tego, zdecydowanie rekomenduję wszystkim spółkom komunalnym, by w ramach wdrażania procedur stosowania faktur ustrukturyzowanych przyjęły zasadę fakturowania w tym modelu całej swojej sprzedaży – nie tylko tej obowiązkowo dokumentowanej w ten sposób.

Trzeba przy tym pamiętać, że **jeżeli spółka zdecyduje się na wystawienie faktury ustrukturyzowanej, w której jako nabywca wskazana będzie osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej (takie założenie przyjmuje) – musi uwzględnić to, że dokument taki (a w zasadzie jego wizualizacja) będzie musiał być dostarczony w sposób uzgodniony pomiędzy stronami.** Co prawda konsument będzie mógł odebrać fakturę za pomocą Krajowego Systemu e-Faktur (np. korzystając z dostępu anonimowego czy kodów QR), jednak nie zwalnia to spółki z konieczności ustalenia pomiędzy stronami trybu doręczenia. W praktyce będzie to oznaczało najczęściej odwołanie się do dotychczas stosowanego doręczenia. Czyli tak jak do tej pory – faktury (wizualizacje faktur ustrukturyzowanych) będą dostarczane odpowiednio np. w wersji papierowej, elektronicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej czy portalu do obsługi klientów itp.

W celu uniknięcia – w szczególności w pierwszym okresie obowiązywania KSeF – opóźnień płatniczych powodowanych tym, że nawet klient instytucjonalny nie ściągnął faktury z KSeF, proponuję – przynajmniej do końca 2026 r. – wysyłać wizualizacje faktur również do nabywców innych niż osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej. Dzięki temu spółka uchroni się przed wzrostem liczby opóźnień płatniczych. Przy czym najlepszym rozwiązaniem jest wysyłka wszystkich wizualizacji już po wysłaniu faktury do KSeF – tj. opatrzonych kodem QR i numerem KSeF.

Wdrażając w spółce komunalnej fakturowanie ustrukturyzowane warto zadbać o to, aby w takich dokumentach znalazły się wszystkie niezbędne dane – nie tylko te podatkowe, ale również rozliczeniowe. Niestety, do faktury ustrukturyzowanej nie można dołączyć w KSeF załącznika (np. w PDF), a jedynie – po uprzednim zgłoszeniu zamiaru Szefowi KAS i uzyskaniu stosownego potwierdzenia – można stosować dodatkowy element „Zalacznik". Już teraz widzimy, że jego zastosowanie nie będzie

eprasa.pl 0a269e8ff8

szczególnie szerokie, a wymagające dodatkowej implementacji.
Wobec tego **warto rozważyć stosowanie jednego z dwóch rozwiązań do przekazywania dodatkowych informacji.** Pierwsze opiera się na wykorzystaniu dostępnych, odnoszących się do świadczenia, pól elementu Fa i stopki (można tam zamieścić nawet 10 500 znaków). Drugie to zamieszczenie takich informacji nie w samej fakturze ustrukturyzowanej, lecz w jej wizualizacji. Oba modele mają swoje wady i zalety. Podstawową wadą pierwszego jest to, że każda zmiana w przekazanych informacjach będzie wymagała faktury korygującej. Zaleta za to jest taka, że dostęp do danych będzie również już po ściągnięciu faktury z KSeF. Jeżeli chodzi o drugie rozwiązanie – dodatkowych danych nie zobaczy klient, który ograniczy się do posługiwania fakturami przesłanymi przez KSeF (nie będzie zainteresowany wizualizacją).

Element Podmiot3 w fakturze spółki komunalnej

W przypadku spółek komunalnych istotnym klientem jest ich właściciel i jego jednostki organizacyjne. Mamy zatem do czynienia ze zbiorowym podatnikiem VAT: gmina jako podatnik składający się z jednostek organizacyjnych. Faktycznie zakupów dokonują takie jednostki, a formalnie podatnik, którym jest cała jednostka samorządu. **Aby w takim przypadku faktura była dostarczona bezpośrednio do rzeczywistego nabywcy (jakim jest konkretna jednostka organizacyjna dokonująca zakupu – np. zakład budżetowy, szkoła itp.), w elemencie Podmiot3 należy wskazać jej NIP (ewentualnie ID wewnętrzne – chociaż tutaj raczej w praktyce będzie to NIP) i określić rolę „8".** Konstrukcja schemy Fa (3) wymusza odpowiedź na pytanie postawione fakturującemu przy uzupełnianiu obowiązkowego pola JST w elemencie Podmiot2 (nabywca). Jeżeli rzeczywistym adresatem faktury jest jednostka organizacyjna gminy czy powiatu – należy odznaczyć „1" i wówczas dalej uzupełnić element Podmiot3.

W przyszłości element Podmiot3 może być szerzej i bardzo efektywnie wykorzystywany, ale chociaż formalnie jest to możliwe już od początku, w praktyce zapewne jest to kwestia kolejnych działań implementacyjnych w zakresie KSeF.

Weryfikacja kontraktów

Dokonując wdrożenia procesu fakturowania ustrukturyzowanego – ale również obsługi zakupów, które będą dokumentowane przez kontrahentów przy udziale KSeF – spółka komunalna musi przeprowadzić weryfikację stosowanych umów, a czasami regulaminów świadczenia usług. W szczególności należy sprawdzić:

- zapisy dotyczące dostarczania faktur,
- umownie określone zasady definiowania terminów płatności.

Zwłaszcza te ostatnie, w praktyce często powiązane w fakturami, muszą jednoznacznie wskazywać na sposoby identyfikacji dat, nowej formy doręczenia faktur itd. W relacji z osobami fizycznymi błąd może tu kosztować nie tylko spór z klientem, ale również organem zajmującym się ochroną jego praw.

Nie można również zapominać **o aktualizacji umów czy regulaminów pod kątem wdrożenia stosowania elementu Podmiot3,** ze wskazaniem na konsekwencje (jak np. kwestia wspólnej odpowiedzialności za zobowiązania nabywcy i płatnika itp.).
Jednym słowem, w ramach wdrożenia w spółce komunalnej KSeF konieczne jest przejrzenie kontraktów, regulaminów, jak również wewnętrznych i stosowanych w relacji z klientami procesów.

Zakupy w spółce komunalnej a KSeF

Chociaż zwykło się mawiać, że obowiązkowy KSeF wchodzi w życie od lutego tylko dla części podatników, a dla większości dopiero od kwietnia 2026 r. – stwierdzenie takie nie jest prawdziwe. Owszem, po stronie sprzedaży tak jest. Jednak już nie, jeżeli chodzi o zakupy i dokumenty potwierdzające ich dokonanie. **Nawet bowiem, jeżeli w lutym czy marcu podatnik nie musi jeszcze wystawiać faktur ustrukturyzowanych, to musi liczyć się z tym, że od drugiego miesiąca 2026 r. zaczną do niego (na jego „konto" w KSeF) spływać faktury ustrukturyzowane.** Tak jak wspominałem wyżej, wiele wskazuje na to, że liczni podatnicy w pierwszym okresie – równolegle do faktur przesyłanych przez KSeF – będą posługiwali się wizualizacjami. Tym bardziej trzeba pamiętać, że wówczas dokumentem podatkowym jest faktura dostarczona przez KSeF. Wizualizacja to tylko informacja o niej,

eprasa.pl 0a269e8ff8

potwierdzenie transakcji itp. **Datą doręczenia faktury – która m.in. wpływa na termin odliczenia VAT – będzie co do zasady data nadania numeru KSeF fakturze ustrukturyzowanej.**

I do tego muszą przygotować się również spółki komunalne. Nie można jednak postrzegać tego jako jakąś formę rewolucji fiskalnej czy rewolucję w obróbce dokumentów zakupowych. Tak jak w poprzednich stanach prawnych, faktury zakupowe muszą być dokładnie analizowane i jednoznacznie opisywane przez pracowników merytorycznych. **Zwłaszcza w pierwszym okresie – a dokładniej w trakcie całego 2026 roku – weryfikacja musi być jeszcze rzetelniejsza, bo musi uwzględniać również konieczność wychwytywania sytuacji, w których ta sama faktura dotrze różnymi drogami** (ale to znamy z przeszłości, gdy wdrażane były faktury elektroniczne).

Na pewno również po stronie zakupowej docelowo warto podjąć działania do szerszego wykorzystania elementu Podmiot3 – co w przyszłości umożliwi łatwiejszą i szybszą „obróbkę" merytoryczną faktur zakupowych. Warto w tym celu przeanalizować strukturę spółki, charakter prowadzonej działalności w różnych obszarach i założyć odpowiednie ID wewnętrzne.
Może to dotyczyć konkretnych obszarów działalności (obsługa cmentarza, utrzymanie dróg etc.), działów (np. oczyszczalnia w spółce branży wodociągowo-kanalizacyjnej), ale również pracowników (np. zaopatrzeniowiec) – a nawet inwestycji (np. budowa sieci X).

Nie łudźmy się – nie zadziała to od razu. Wymaga to bowiem aktywnego udziału sprzedawcy, który – wystawiając fakturę – odpowiednio uzupełni element Podmiot3. Jednak w przyszłości może zaprocentować łatwiejszą, efektywniejszą pracą na poziomie alokacji kosztów, po uprzednim przyporządkowaniu faktur zakupowych.

PRZYKŁAD

Spółka komunalna zajmująca się w gminie zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków ma wyodrębnione w strukturze różne jednostki organizacyjne, a czasami nawet fizycznie (lokalizacyjnie) – np. oczyszczalnie, stację uzdatniania wody itp. Ze względu na wielkość spółki przypisanie faktur zakupowych, które zostały jej doręczone, do odpowiedniego działu, często stanowi dość duże wyzwanie, a na pewno jest pracochłonne. Po wprowadzeniu KSeF dyrektor finansowy, we współpracy z doradcą podatkowym, przeanalizował strukturę spółki w kontekście dotychczasowej struktury zakupów. W konsekwencji utworzonych zostało kilka wewnętrznych numerów w KSeF dla niektórych jednostek, na potrzeby których dokonywane są konkretne zakupy. Oprócz tego wydzielone zostały trzy inwestycje, dla potrzeb których zakupy są dokonywane bezpośrednio – i im również zostały przyznane ID wewnętrzne w KSeF.
Pracownicy zajmujący się zakupami zostali poinformowani, że przy dokonywaniu takich zakupów mają obowiązek posługiwać się tymi ID WEW. Dzięki temu faktury zawierające takie informacje będą mapowane do konkretnych jednostek, co przyspieszy proces ich weryfikacji, a często dzięki temu również termin zapłaty.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 15 ust. 6, art. 106ba, art. 106e ust. 1 pkt 26–27, art. 106ga, art. 106gb ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 775; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1203) – w brzmieniu obowiązującym od 1 lutego 2026 r.



eprasa.pl 0a269e8ff8

Podatki lokalne

Status gminnych spółek celowych na gruncie podatku od nieruchomości

Sytuacja jednostek organizacyjnych gminy i spółek gminnych na gruncie podatku od nieruchomości od zawsze budziła wiele wątpliwości. W ich rozwianiu nie pomaga również fakt, że status tych podmiotów jako podatników bardzo różnie postrzegają sądy administracyjne – w tym Naczelny Sąd Administracyjny. I o ile w odniesieniu do jednostek organizacyjnych można mówić o pewnym ustabilizowaniu i ujednoliceniu poglądów, o tyle na podstawie najnowszego orzecznictwa dotyczącego tej problematyki sytuacja spółek gminnych stała się jeszcze bardziej niejasna.



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

prawnik specjalizujący się w tematyce prawa podatkowego i prawa pracy, redaktor merytoryczny dwutygodnika „Rachunkowość Budżetowa”

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek.

Jednak, według jakich zasad muszą wówczas opłacać podatek od nieruchomości? O ile nie budzi wątpliwości to, że takie spółki mają status podatników odrębnych od gmin, o tyle już udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy należy je traktować jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą – nie jest wcale taka prosta. Tymczasem ma to istotne znaczenie. I nie chodzi jedynie o to, czy w odniesieniu do wykorzystywanych przez nie gruntów i budynków znajdą zastosowanie wyższe, czy niższe stawki podatku – ale przede wszystkim o to, czy zajdzie konieczność opodatkowania będących w ich posiadaniu budowli. Te bowiem, jak warto przypomnieć, podlegają opodatkowaniu jedynie w przypadku, gdy są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W praktyce działalności prowadzonej przez spółki komunalne, z uwagi na jej specyficzny charakter (np. związany z transportem czy właśnie zaopatrzeniem w wodę i oczyszczeniem ścieków) wykorzystywanych jest wiele skomplikowanych obiektów o dużej wartości, które na gruncie podatku od nieruchomości spełniają definicje budowli. Odpowiedź na pytanie, czy działalność tych podmiotów nosi znamiona działalności gospodarczej i czy muszą one z tego tytułu zapłacić podatek, ma więc istotny wymiar finansowy.

Spółka nie wykonuje zadań własnych gminy – orzekł NSA

W odniesieniu do wspomnianych już gminnych jednostek organizacyjnych sądy prezentują od pewnego czasu jednolite podejście, w ramach którego odróżniają zysk od zarobku i wskazują, że **sama możliwość osiągnięcia dochodów nie wskazuje na zarobkowy charakter prowadzonej działalności.** Możliwość potencjalnego uzyskania zysku nie stanowi więc przesłanki do uznania, że dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą (por. wyrok WSA w Gdańsku z 23 sierpnia 2022 r., sygn. akt I SA/Gd 399/22; wyrok WSA w Rzeszowie z 13 lutego 2024 r., sygn. akt I SA/Rz 715/23; a także stanowisko MF z 18 lipca 2024 r., sygn. DPL2.844.19.2024).

eprasa.pl 0a269e8ff8

Z taką jednolitością orzecznictwa nie mamy już jednak do czynienia w odniesieniu do gminnych spółek. W wyroku z 22 października 2025 r. (sygn. akt III FSK 1399/24) NSA wskazał, że spółka z ograniczoną odpowiedzialnością prowadzi działalność zmierzającą do osiągnięcia zysku. Zaspokaja cudze potrzeby, świadcząc faktycznie usługi z zakresu odprowadzania i oczyszczania ścieków – i otrzymuje z tego tytułu wynagrodzenie. Co więcej, zdaniem sądu nie ma znaczenia to, że nie może swobodnie określać cen za świadczone przez siebie usługi, jak również nie ma znaczenia okoliczność, w jaki sposób zostanie rozdysponowany zysk – a nawet, jaki jest jego rozmiar. Na podstawie przedstawionego stanu faktycznego sąd uznał, że skalkulowanie marży na poziomie 1% wskazuje na zamiar osiągania zysku. Sąd wyraźnie podkreślił również, że spółka nie jest podmiotem, na który ustawodawca nakładałby jakieś zadania.

Z ORZECZNICTWA

Nie sposób uznać, aby spółka powołana została w celu wykonywania zadań własnych w zakresie użyteczności publicznej. Jest to bowiem zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego, które może zostać zrealizowane w różny sposób. Dana jednostka może zadanie to realizować samodzielnie w ramach gminnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej bądź zlecić jego wykonanie podmiotom zewnętrznym. Z tej drugiej możliwości skorzystały gminy, zawierając umowę ze spółką. Prowadzi ona jednak działalność nie jako podmiot, na którego z mocy ustawy nałożono obowiązek wykonywania określonych zadań, lecz na podstawie umowy z podmiotem, na którym taki obowiązek spoczywa.

Wyrok NSA z 22 października 2025 r., sygn. akt III FSK 1399/24

Opierając się na takiej argumentacji sąd wskazał, że spółka jest odrębnym od jej udziałowców (gmin) podmiotem i nie może być z udziałowcami utożsamiana. Zawarła ona z gminami (odrębnymi podmiotami) umowy na wykonywanie określonych usług. Ich prawidłowe wykonywanie pozwala gminom zrealizować ustawowy cel, jakim jest zaspokajanie potrzeb wynikających z ich zadań własnych. **Nieuprawnione jest jednak utożsamianie się spółki z gminami, które te zadania własne realizują. W konsekwencji więc, skoro spółka jest przedsiębiorcą, to posiadane przez nią przedmioty opodatkowania powinny zostać uznane za związane z prowadzoną działalnością gospodarczą.**

Trzeba uwzględnić specyfikę spółki jako spółki komunalnej – również NSA

Jednak już 2 grudnia 2025 r., w podobnej sprawie, NSA uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Krakowie, który wcześniej orzekł w sprawie dotyczącej spółki (której jedynym udziałowcem jest miasto, a której przedmiot działalności wiąże się ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków), że należy uznać za związane z działalnością gospodarczą przedmioty opodatkowania znajdujące się w posiadaniu przedsiębiorcy, bez względu na to, czy nieruchomość jest wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej. W ustnym uzasadnieniu wyroku wskazano, że w rozpatrywanej sprawie **trzeba uwzględnić specyfikę spółki jako spółki komunalnej, której jedynym udziałowcem jest miasto. Jeżeli wykonuje ona wyłącznie zadania własne miasta, to zdaniem sądu wykorzystywane w tym celu nieruchomości nie są związane z działalnością gospodarczą.** Co ciekawe, sąd odwołał się do wyroku podjętego w składzie 7 sędziów NSA z 22 września 2025 r (sygn. akt I FSK 678/21), który dotyczył statusu spółek celowych na gruncie podatku od towarów i usług, w którym wskazano, że działalność spółki kapitałowej, której jedynym udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego, polegająca wyłącznie na wykonywaniu niektórych zadań publicznych tej jednostki, na podstawie umowy zawartej między spółką a jednostką, finansowaną jedynie w formie rekompensaty – nie ma charakteru gospodarczego w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług i nie podlega opodatkowaniu tym podatkiem. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 15 ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 775; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1811)
- art. 7 ust. 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Organizacje pożytku publicznego a podatek od nieruchomości

Zwolnienia z podatku są wyjątkiem od zasady opodatkowania. Te przewidziane na gruncie podatku od nieruchomości przysługują z mocy prawa, a do skorzystania z nich nie trzeba składać wniosku. Oceniając wypełnienie przesłanek, które do tego upoważniają, należy jednak pamiętać, że regulujących je przepisów nie można interpretować rozszerzająco.



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

prawnik specjalizujący się w tematyce prawa podatkowego i prawa pracy, redaktor merytoryczny dwutygodnika „Rachunkowość Budżetowa”

Obok przedmiotu i podmiotu podatku od nieruchomości, w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.) został określony również szereg wyłączeń i zwolnień podatkowych. Katalog tych drugich odnajdziemy w art. 7 u.p.o.l. – należy jednak pamiętać, że mogą one wynikać również z innych, pozapodatkowych regulacji. Cechą charakterystyczną zwolnień, o których mowa w u.p.o.l., jest to, że przysługują one z mocy prawa, a do ich zastosowania wystarczające jest spełnienie określonych w przepisach warunków. Podatnik nie musi składać w tym zakresie wniosku i czekać na wydanie decyzji. Wystarczające jest odpowiednie wykazanie przedmiotu opodatkowania w składanej organom informacji o nieruchomościach lub w deklaracji podatkowej.

Jak wynika z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.p.o.l., **zwalnia się z podatku nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego.** Choć regulacja ta nie wydaje się skomplikowana, to w praktyce w wyniku jej stosowania rodzą się wątpliwości. Jak wynika z przepisu, omawiane zwolnienie obejmuje określone nieruchomości lub ich części, jeśli są zajęte na wskazane cele. W konsekwencji **dotyczy ono nie tylko nieruchomości stanowiących własność organizacji pożytku publicznego, ale również tych, które są przez nie jedynie zajmowane na wskazane przez ustawodawcę cele** (np. wynajmowane).

Zajęcie nieruchomości na prowadzenie określonej działalności

Zagadnieniem, które w praktyce okazuje się być dla podatników źródłem wątpliwości, jest interpretacja użytego przez ustawodawcę sformułowania „zajęte na prowadzenie (...)”. **Zajęcie nieruchomości, o którym mowa, wyklucza możliwość równoległego wykorzystywania ich do innych celów.** Co więcej, zwolnienie nie znajdzie zastosowania również wtedy, gdy nieruchomość jest wprawdzie w posiadaniu organizacji pożytku publicznego, ale nie jest przez nią wykorzystywana do prowadzenia wskazanej przez ustawodawcę działalności.

Z ORZECZNICTWA

Przez pojęcie „zajęcie”, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 u.p.o.l., należy rozumieć faktyczne wykorzystywanie nieruchomości (gruntu, budynku, lokalu) do wykonywania czynności składających się konkretnie na działalność pożytku publicznego, z wyłączeniem innych funkcji. O zwolnieniu nie decyduje sam fakt posiadania przez fundację nieruchomości, lecz faktyczne i rzeczywiste zajęcie jej na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego. Konieczne jest zatem wykazanie w każdym przypadku konkretnych czynności świadczących o faktycznym wykorzystywaniu nieruchomości na cele ściśle określone w statucie. Działalność ta ma być prowadzona przez organizację pożytku publicznego.

Wyrok NSA z 18 czerwca 2025 r., sygn. akt III FSK 1135/24

Aby można było mówić o zwolnieniu z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.p.o.l., musi wystąpić faktyczne i rzeczywiste

eprasa.pl 0a269e8ff8

wykorzystywanie nieruchomości do działalności, z której wykonywaniem wiąże się zwolnienie z obowiązku podatkowego. Przez „zajęcie" należy tu rozumieć faktyczne wykorzystywanie nieruchomości (gruntu, budynku, lokalu) do wykonywania czynności składających się konkretnie na działalność pożytku publicznego, z wyłączeniem innych funkcji. O zwolnieniu nie decyduje sam fakt posiadania przez fundację nieruchomości, lecz faktyczne i rzeczywiste zajęcie jej na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego. Konieczne jest zatem wykazanie w każdym przypadku konkretnych czynności świadczących o faktycznym wykorzystywaniu nieruchomości na cele ściśle określone w statucie.

Wyrok NSA z 4 marca 2025 r., sygn. akt III FSK 786/22

Udostępnienie nieruchomości organizacji pożytku publicznego

W praktyce zdarzają się również takie przypadki, w których podatnik, chcąc skorzystać z omawianego zwolnienia, wynajmuje lub udostępnia należące do niego nieruchomości organizacjom pożytku publicznego do wykorzystania w określonym zakresie, a równolegle wykorzystuje je w swojej działalności – mającej np. charakter działalności gospodarczej – i zakłada, że takie działanie uprawnia go do skorzystania z omawianej preferencji podatkowej. Tak nie jest.

PRZYKŁAD

Tego rodzaju sprawę rozpatrywał w ostatnim czasie Naczelny Sąd Administracyjny. Dotyczyła ona podatnika, który był właścicielem nieruchomości gruntowych (tj. gruntów rolnych, leśnych, gruntów pozostałych – w tym także gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej), a także posadowionych na tych gruntach budynków mieszkalnych, budynków pozostałych oraz budowli. Jako osoba fizyczna prowadził działalność gospodarczą w zakresie pozaszkolnych form edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych, obejmujących kursy i zajęcia sportowe dla grup i osób indywidualnych, w tym w zakresie jazdy konnej. Na terenie nieruchomości należących do podatnika odbywały się również zajęcia dla dzieci z niepełnosprawnościami, które były prowadzone przez posiadające status organizacji pożytku publicznego stowarzyszenie działające na rzecz wspomagania rozwoju dzieci i młodzieży. Organ podatkowy zakwestionował możliwość korzystania przez ten podmiot ze zwolnienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 u.p.o.l. Stało się to początkiem sporu, który ostatecznie trafił do NSA. Sąd w wyroku z 21 listopada 2025 r. (sygn. akt III FSK 996/24) potwierdził, że nie jest możliwe skorzystanie z przedmiotowego zwolnienia w przypadku najmniejszej chociażby formy komercyjnego wykorzystania nieruchomości – a z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)



eprasa.pl 0a269e8ff8

Fundament – definicja na potrzeby podatku od nieruchomości

Pojęcie fundamentu nie zostało odrębnie zdefiniowane na potrzeby podatku od nieruchomości. Dodatkowo, zmiany zachodzące w zakresie technologii budowlanej sprawiają, że cechy, które charakteryzowały go przez wiele lat – tracą na znaczeniu. Dla dokonania pod tym kątem oceny konkretnego obiektu organ podatkowy niemal każdorazowo musi więc przeprowadzać analizę cech obiektu i funkcji, jakie pełnią jego poszczególne elementy.

Od 1 stycznia 2025 r. przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.) obowiązują w znowelizowanym brzmieniu. W ramach wprowadzonych zmian zmodyfikowano niektóre definicje zawarte w art. 1a tej ustawy, a także dodano do zamieszczonego w nim katalogu nowe pojęcia. Niestety nie znalazło się wśród nich pojęcie „fundament" – choć jego definicja ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowego opodatkowania obiektów podatkiem od nieruchomości. O fundamencie jest bowiem mowa zarówno w definicji budynku, jak i budowli.

Prawidłowe rozumienie pojęcia „fundament" ma więc istotne znaczenie dla oceny, czy obiekt, którego opodatkowanie analizujemy, wypełnia definicję budynku, czy budowli. Czasami również to właśnie występowanie fundamentu przesądza o tym, że zostanie on zakwalifikowany do budynków, a nie do budowli (np. w przypadku hal namiotowych).



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

prawnik specjalizujący się w tematyce prawa podatkowego i prawa pracy, redaktor merytoryczny dwutygodnika „Rachunkowość Budżetowa"

DEFINICJE

Budynek – to obiekt wzniesiony w wyniku robót budowlanych, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, oraz który posiada fundamenty i dach, z wyłączeniem obiektu, w którym są lub mogą być gromadzone materiały sypkie, materiały występujące w kawałkach albo materiały w postaci ciekłej lub gazowej, którego podstawowym parametrem technicznym wyznaczającym jego przeznaczenie jest pojemność (art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.).

Budowla – to (art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.):

a) obiekt niebędący budynkiem, wymieniony w załączniku nr 4 do u.p.o.l., wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem,
b) elektrownia wiatrowa, elektrownia jądrowa i elektrownia fotowoltaiczna, biogazownia, biogazownia rolnicza, magazyn energii, kocioł, piec przemysłowy, kolej linowa, wyciąg narciarski oraz skocznia, w części niebędącej budynkiem – wyłącznie w zakresie ich części budowlanych,
c) urządzenie budowlane – przyłącze oraz urządzenie instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, oraz inne urządzenie techniczne, bezpośrednio związane z budynkiem lub obiektem, o którym mowa w lit. a, niezbędne do ich użytkowania zgodnie z przeznaczeniem,
d) urządzenie techniczne inne niż wymienione w lit. a–c – wyłącznie w zakresie jego części budowlanych,
e) fundamenty pod maszyny oraz pod urządzenia techniczne, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową

– wzniesione w wyniku robót budowlanych, także w przypadku, gdy stanowią część obiektu niewymienionego w ustawie.

eprasa.pl 0a269e8ff8

Fundament w orzecznictwie sądowym

Skoro ustawodawca nie zdefiniował danego pojęcia, interpretując je, należy sięgnąć do definicji językowej. Jak wynika z internetowego Słownika języka polskiego PWN, fundament to dolna część budowli lub innej konstrukcji, osadzona w ziemi (www.sjp.pwn.pl). Opierając się na tej definicji, sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały jednolicie, że fundamentem jest element konstrukcji budowlanej, w jej najniższej części, mający za zadanie przeniesienie ciężaru budowli na grunt. Jego rolą jest zapewnienie trwałości i stabilności konstrukcji oraz uodpornienie jej na działanie czynników atmosferycznych (por. np. wyroki: WSA w Gliwicach z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Gl 103/20; z 15 stycznia 2019 r., sygn. akt I SA/Gl 843/18; z 29 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Gl 896/17, czy wyrok WSA w Opolu z 10 października 2018 r., sygn. akt I SA/Op 276/18).

Z ORZECZNICTWA

(…) dla przypisania podłożu cech fundamentu nie jest konieczne zagłębienie (wkopanie) go w gruncie. Fundamenty mogą być wykonywane z bardzo różnych materiałów, takich jak: drewno, beton, kamień. Mogą też być w różny sposób wykonane – np. murowane lub układane z elementów prefabrykowanych, monolityczne, płytowe (wylewka betonowa). Mogą być również posadowione na różnych poziomach lub mogą być np. typu głębokiego (pale).

Wyrok WSA w Gliwicach z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Gl 103/20



Z wydawanych wyroków dotyczących tej tematyki wynika, że o tym, czy dany obiekt posiada fundament, nie decyduje ani technika jego wykonania, ani sposób zagłębienia go w gruncie, ani nawet (przy obecnym stanie techniki) możliwość przeniesienia obiektu w inne miejsce.

Przyjęcie takiej interpretacji sprawia, że w zasadzie w każdym przypadku trzeba dokonać odrębnej analizy cech obiektu i funkcji, jakie pełnią poszczególne jego elementy. Co więcej, obiekty pozornie takie same mogą w niektórych przypadkach zostać uznane za budynki, a w innych za budowle.

PRZYKŁAD

Betonowe bloczki ułożone luźno na gruncie, na których posadowiono domek holenderski – nie stanowią fundamentu (wyrok WSA w Gdańsku z 26 czerwca 2024 r.; sygn. akt II SA/Gd 1021/23).

Takie konstrukcje jak stopy, ruszt ław fundamentowych lub płyty posadzkowe, na których posadowiono pawilony magazynowo-handlowe – są fundamentami (wyrok WSA w Gliwicach z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Gl 103/20).

Za budynek została też uznana blaszana hala przymocowana do słupów stalowych, posadowiona na płycie posadzkowej – w tym wypadku mamy bowiem do czynienia z fundamentem mającym na celu przenoszenie obciążeń konstrukcyjnych hali oraz zapewnienia tej konstrukcji sztywności i wytrzymałości na warunki atmosferyczne (wyrok WSA w Gliwicach z 15 stycznia 2019 r., sygn. akt I SA/Gl 843/18).

W ocenie sądu jest nim również hala namiotowa posadowiona na zbrojonej żelbetowej płycie o grubości 20 cm (wyrok WSA w Gliwicach z 29 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Gl 896/17) oraz taka sama hala posadowiona na zbrojonej płycie o grubości 25 cm (wyrok WSA w Opolu z 10 października 2018 r., sygn. akt I SA/Op 276/18).

©℗

Podstawa prawna:

- art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Ulgi podatkowe za budowę schronów – czy warto ich udzielać

Pomysł zwolnień podatkowych w zamian za budowę schronów w budynkach i budowlach wraca wraz z debatą o bezpieczeństwie. Choć brzmi atrakcyjnie, w obecnym stanie prawnym jest rozwiązaniem ryzykownym, niejednoznacznym i w praktyce mało użytecznym. Ustawodawca wyraźnie wybrał inny kierunek wsparcia – dotacyjny, a nie podatkowy.

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

Przepisy ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zasadniczo zmieniły podejście państwa do kwestii schronów i ukryć. Po raz pierwszy od lat problematyka budowli ochronnych została ujęta systemowo – z definicjami, procedurami oraz jasno wskazanym podziałem odpowiedzialności między administrację rządową a samorządy. Dla gmin oznacza to nie tylko nowe zadania planistyczne i organizacyjne, lecz także konieczność inwentaryzacji istniejących obiektów, współpracy z właścicielami nieruchomości oraz przygotowania się na udział w realizacji inwestycji o charakterze ochronnym. Samorząd staje się kluczowym ogniwem systemu ochrony ludności – nawet wtedy, gdy nie jest bezpośrednim inwestorem.

To właśnie w tym kontekście pojawia się pytanie o instrumenty zachęcające do budowy schronów, w tym o ulgi podatkowe. Dla wielu gmin to pokusa, by sięgnąć po znane narzędzie fiskalne. Problem polega jednak na tym, że nowe obowiązki nie idą w parze z nowymi kompetencjami podatkowymi.

Barter podatkowy?

Koncepcja „ulgi podatkowej w zamian za infrastrukturę ochronną" opiera się na prostym założeniu: inwestor, który ponosi dodatkowe koszty budowy schronu lub ukrycia w budowanym budynku, otrzymuje w zamian preferencję podatkową – najczęściej w podatku od nieruchomości. W praktyce jednak taki mechanizm nie znajduje dziś jednoznacznego oparcia w przepisach.

Z perspektywy podatków lokalnych schron nie jest kategorią szczególną. Dla organów podatkowych to po prostu budowla albo część budynku, opodatkowana na zasadach ogólnych. Jeżeli inwestor korzysta ze zwolnienia, to nie dlatego, że realizuje funkcję ochrony ludności, lecz dlatego, że spełnia warunki ogólnej ulgi inwestycyjnej – na przykład dotyczącej wartości nakładów lub liczby nowo utworzonych miejsc pracy.

Jak działają ulgi w podatku od nieruchomości

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych przyznaje radom gmin kompetencję do ustalania stawek tego podatku oraz do wprowadzania **dodatkowych zwolnień przedmiotowych** w drodze uchwały (art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Oznacza to, że rada może zwolnić z podatku określony rodzaj nieruchomości, ich część albo wskazaną kategorię obiektów – pod warunkiem że kryterium zwolnienia dotyczy cech samej nieruchomości, a nie osoby właściciela.

W praktyce ulgi w podatku od nieruchomości funkcjonują dziś głównie jako instrument polityki gospodarczej. Samorządy zwalniają czasowo z podatku nowe hale produkcyjne, centra logistyczne czy budynki biurowe, jeżeli inwestycja spełnia warunki określone w uchwale – na przykład minimalny poziom nakładów lub utrzymanie miejsc pracy przez określony czas. W przypadku przedsiębiorców takie zwolnienia mają charakter pomocy publicznej (najczęściej *de minimis* albo regionalnej pomocy inwestycyjnej) i podlegają dodatkowym rygorom.

Teoretycznie podobny mechanizm mógłby zostać zastosowany wobec schronów. Rada gminy mogłaby wprowadzić zwolnienie przedmiotowe dla budowli ochronnych lub dla tej części budynku, która pełni funkcję schronienia dla ludności. Warunkiem byłoby jednak precyzyjne oparcie ulgi na obiektywnych kryteriach – na przykład

eprasa.pl 0a269e8ff8

posiadaniu formalnego statusu budowli ochronnej potwierdzonego decyzją właściwego organu.

PRZYKŁAD

Gmina uchwala zwolnienie z podatku od nieruchomości dla podziemnych części nowych budynków mieszkalnych lub usługowych, które zostały formalnie uznane za budowle ochronne w rozumieniu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Zwolnienie ma charakter czasowy (np. na 5 lat) i obejmuje wyłącznie powierzchnię przeznaczoną na schron lub ukrycie. Warunkiem skorzystania z ulgi jest przedłożenie decyzji właściwego organu ochrony ludności oraz zobowiązanie właściciela do utrzymania funkcji ochronnej obiektu przez cały okres zwolnienia. W razie utraty statusu budowli ochronnej ulga wygasa z mocy prawa.

W praktyce oznaczałoby to konieczność stworzenia bardzo szczegółowej uchwały: określającej, co dokładnie podlega zwolnieniu, na jak długo, w jakim trybie podatnik zgłasza prawo do ulgi i kiedy je traci. Każdy błąd w konstrukcji takiego przepisu naraża gminę na zarzut naruszenia zasady równości albo przekroczenia kompetencji podatkowych. Dlatego, choć mechanizm ulgowy jest prawnie możliwy, w obecnych realiach pozostaje rozwiązaniem teoretycznym, obarczonym znacznym ryzykiem nadzorczym.

Samorządy między ryzykiem a nadzorem

Dodatkowym problemem jest praktyka nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych. Rady gmin mogą wprowadzać wyłącznie zwolnienia przedmiotowe, czyli oparte na cechach nieruchomości, a nie na cechach podatnika. Każda próba konstruowania ulgi „za schron" w sposób zbyt indywidualny rodzi ryzyko zarzutu nierównego traktowania inwestorów.

Ten aspekt podkreśla w odpowiedzi na pytanie GSiA **starosta legionowski Roman Smogorzewski,** który zwraca uwagę na systemowy wymiar problemu. – *Mechanizm „ulga podatkowa w zamian za infrastrukturę ochronną" brzmi atrakcyjnie. Jednak z perspektywy samorządowca z doświadczeniem wykonawczym (także miejskim) powiedziałbym tak: to może działać, ale tylko jeśli ustawodawca da jasne ramy, żeby nie tworzyć pola do uznaniowości i nierównego traktowania inwestorów. W przeciwnym razie każdy taki pomysł kończy się debatą pt. „czemu temu wolno, a innemu nie".*

W obecnym stanie prawnym takich jasnych ram po prostu brakuje.

Dotacje, nie ulgi podatkowe

Brak podatkowych zachęt nie oznacza jednak, że temat budowli ochronnych został pozostawiony bez wsparcia. Przeciwnie – ustawodawca zdecydował się przenieść ciężar finansowania na poziom centralny. Kluczową rolę odgrywa tu ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, która wprowadza definicję budowli ochronnej oraz procedurę jej formalnego uznania przez właściwe organy.

Co istotne, nowe regulacje przewidują wsparcie w formie dotacji lub refundacji kosztów spełnienia podwyższonych wymogów technicznych, zwłaszcza w odniesieniu do podziemnych części budynków, które mogą pełnić funkcję schronienia.

Jak zauważa starosta legionowski: – R*ozwiązania ustawowe idą raczej w kierunku dotacji czy refundacji kosztów spełnienia podwyższonych wymogów technologicznych (…) niż prostego „barteru podatkowego" – mam tu na myśli ustawę „schronową".*

Poczekać, zamiast eksperymentować

Teoretycznie gmina mogłaby spróbować wprowadzić ulgę podatkową: na przykład w ramach pomocy *de minimis* albo regionalnej pomocy inwestycyjnej. W praktyce jednak byłby to eksperyment obarczony wysokim ryzykiem prawnym i finansowym. Bez wzorca krajowego i jednoznacznych wytycznych oznacza to potencjalny spór z organami nadzoru i konieczność tłumaczenia się z selektywnego wsparcia. Dlatego z punktu widzenia bieżącej praktyki trudno uznać takie rozwiązanie za racjonalne. Znacznie bezpieczniej jest korzystać z instrumentów dotacyjnych, które zostały zaprojektowane właśnie z myślą o ochronie ludności i które w pełnym zakresie zaczną wkrótce funkcjonować. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 82 ustawy z 26 kwietnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907)
- art. 7 ust. 3 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Inwestycje

Powiat bez szpitala – jak realizować zadania zdrowotne bez prowadzenia lecznicy

Część powiatów nie prowadzi szpitali powiatowych. Mimo to w granicach swoich kompetencji muszą one organizować i wspierać lokalny system ochrony zdrowia. W praktyce coraz częściej oznacza to koncentrację na ambulatoryjnej opiece zdrowotnej, diagnostyce i profilaktyce, a także na zapewnieniu „zaplecza" dla ratownictwa medycznego. Odbywa się to zamiast bezpośredniego utrzymywania oddziałów szpitalnych.

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

W debacie o ochronie zdrowia samorząd powiatowy najczęściej pojawia się w roli „właściciela szpitala". To on dopłaca do rosnących kosztów i łagodzi skutki niedoszacowania świadczeń przez płatnika publicznego. Taki obraz w wielu miejscach jest prawdziwy, ale nie wyczerpuje wszystkich możliwości. Pytanie, które coraz częściej zadają samorządowcy, brzmi jednak szerzej: co dokładnie wynika z prawa, a co jest „dobrą praktyką"? I jakie są konsekwencje przeniesienia ciężaru działań zdrowotnych na spółkę prawa handlowego – w tym konsekwencje finansowe, nadzorcze i kontrolne?

Jakie obowiązki prawo nakłada na powiat

Ustawa o samorządzie powiatowym zalicza do zadań publicznych powiatu o charakterze ponadgminnym „promocję i ochronę zdrowia". To sformułowanie jest szerokie i nie przesądza jeszcze, że powiat musi prowadzić szpital. Określa natomiast, że powiat ma kompetencje (a w praktyce także obowiązek) działania tam, gdzie potrzeby zdrowotne wykraczają poza możliwości pojedynczej gminy.

Kompetencje powiatu wynikają z przepisów sektorowych. W szczególności:

- **ustawa o działalności leczniczej** – przesądza, że jednostka samorządu terytorialnego może tworzyć i prowadzić podmiot leczniczy, w tym w formie spółki kapitałowej. To przepis kluczowy dla samorządów, które chcą realizować zadania zdrowotne nie przez SP ZOZ, lecz przez spółkę z o.o. lub spółkę akcyjną,
- **ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych** (w praktyce – relacja z NFZ) – determinuje, że dostępność świadczeń zależy od kontraktowania i wycen. Powiat nie jest płatnikiem, ale może być podmiotem prowadzącym placówkę, która z NFZ kontraktuje,
- **ustawa o zdrowiu publicznym** oraz regulacje dotyczące programów polityki zdrowotnej – wyznaczają ramy dla działań profilaktycznych i promocji zdrowia. To obszar, w którym powiaty – także bez szpitala – mogą realnie budować dostępność świadczeń „pierwszego kontaktu" i wczesnej diagnostyki,
- **system Państwowego Ratownictwa Medycznego** (PRM) – jest wprost organizowany przez administrację rządową (minister zdrowia, wojewoda) i finansowany ze środków publicznych. Powiat nie „kieruje" PRM, ale w praktyce – jako właściciel infrastruktury, organizator lokalnego układu komunikacyjnego czy partner w udostępnianiu baz – może wpływać na warunki działania zespołów ratownictwa medycznego.

W rezultacie katalog powiatowych „zadań zdrowotnych" ma charakter mieszany: część to

eprasa.pl 0a269e8ff8

zadania własne (promocja i ochrona zdrowia), część – współdziałanie z administracją rządową i NFZ (infrastruktura, wsparcie, programy, koordynacja lokalna). To daje przestrzeń do różnych modeli organizacyjnych.

Szpital powiatowy: najważniejsza instytucja i ciężar

W wielu powiatach szpital jest największym zakładem pracy, kluczową instytucją bezpieczeństwa zdrowotnego i jednocześnie najbardziej ryzykownym elementem budżetowej układanki. Dane NIK pokazują skalę problemu finansowego: według stanu na 30 czerwca 2022 r. zobowiązania szpitali powiatowych przekroczyły 7,3 mld zł, a zobowiązania wymagalne – setki milionów złotych (raport: Funkcjonowanie szpitali powiatowych, opublikowany 26 maja 2023 r.; https://www.nik.gov.pl/). Wnioski NIK wielokrotnie wracały do tych samych przyczyn: niedoszacowanie świadczeń, wzrost kosztów płac i energii, braki kadrowe oraz presja utrzymywania oddziałów mimo niskiego obłożenia. To tłumaczy, dlaczego samorządowcy – nawet jeśli formalnie „mają" szpital – coraz częściej mówią o tym, że powiat bywa „dla szpitala", a nie odwrotnie. Dla części JST prowadzenie szpitala oznacza stałe dopłaty: do inwestycji, sprzętu, a czasem do bieżącej płynności.

Powiaty bez szpitala: „biała plama" czy alternatywny model

Według GUS na 1 stycznia 2025 r. w Polsce funkcjonowało 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu. Nie wszystkie z tych jednostek prowadzą własne szpitale powiatowe. Część mieszkańców korzysta z lecznic wojewódzkich lub miejskich. Pozostali korzystają z placówek prywatnych współpracujących z NFZ lub z infrastruktury sąsiednich powiatów.

Powiat, który nie ma szpitala, ma dwie podstawowe ścieżki działania:

1. wzmacnianie ambulatoryjnej opieki zdrowotnej (POZ, AOS, diagnostyka), by ograniczać presję na SOR-y i hospitalizacje,

2. organizowanie profilaktyki i programów zdrowotnych, gdzie „efektem" jest zmniejszenie liczby późnych diagnoz i obniżenie kosztów leczenia w dłuższym horyzoncie.

Narzędziem organizacyjnym coraz częściej jest tu spółka medyczna, podmiot należący do powiatu, działający w reżimie Kodeksu spółek handlowych, ale realizujący świadczenia finansowane ze środków publicznych.

Przykład powiatu legionowskiego: spółka zamiast szpitala

Powiat legionowski w województwie mazowieckim jest przykładem jednostki samorządu terytorialnego, która – nie prowadząc szpitala powiatowego – nie wycofała się z aktywnej polityki zdrowotnej. Lokalny model opiera się na powiatowej spółce medycznej (powiat jest jedynym udziałowcem). Spółka zapewnia mieszkańcom:

- podstawową opiekę zdrowotną (POZ),
- poradnie specjalistyczne,
- diagnostykę,

a także uczestniczy w organizacji działań w obszarze ratownictwa medycznego.

W praktyce na terenie powiatu działa pięć zespołów ratownictwa medycznego w oparciu o kontrakt z Meditransem, a od stycznia uruchamiany ma być szósty zespół w systemie 12 godzinnym. Równolegle samorząd akcentuje działania profilaktyczne i edukacyjne oraz programy bezpłatnych badań.

Ten model ma dwie cechy, które odróżniają go od klasycznego „powiatu-szpitala". Po pierwsze, zmniejsza ekspozycję na ryzyko zadłużenia typowego dla lecznictwa szpitalnego. Po drugie, pozwala skoncentrować zasoby na tym, co dziś dla wielu mieszkańców jest realną barierą: dostęp do lekarza pierwszego kontaktu, specjalisty i diagnostyki. W ocenie lokalnych władz pozwala to utrzymać dostępność świadczeń i stabilność organizacyjną bez wchodzenia w ryzyka typowe dla prowadzenia szpitala.

Jak wypowiedział się dla GSiA **starosta legionowski Roman Smogorzewski:** *z perspektywy samorządu ten model pokazuje, że ochrona zdrowia na poziomie powiatu nie musi oznaczać wyłącznie zarządzania szpitalem. Może – i w naszym przypadku skutecznie to robi – koncentrować się na:*

- *dostępności opieki podstawowej i specjalistycznej,*
- *szybkiej i profesjonalnej pomocy ratunkowej,*
- *aktywnej profilaktyce i edukacji zdrowotnej,*

eprasa.pl 0a269e8ff8

– *stabilnym, odpowiedzialnym zarządzaniu publicznym podmiotem medycznym.*

To oczywiście nie zwalnia państwa z odpowiedzialności za system jako całość. Ale pokazuje, że w ramach obowiązujących realiów możliwe są lokalne rozwiązania, które działają dobrze i realnie poprawiają bezpieczeństwo zdrowotne mieszkańców.

Spółka medyczna jako narzędzie powiatu: zalety

Elastyczność zarządzania i kadr

Spółka działa według reguł prawa handlowego, ma zarząd i radę nadzorczą, a decyzje operacyjne bywają szybsze niż w klasycznych strukturach sektora finansów publicznych. W praktyce ma to znaczenie w zakupach, inwestycjach, a także w polityce kadrowej (np. elastyczniejsze formy współpracy z personelem).

Oddzielenie finansów od budżetu powiatu

W spółce dług formalnie jest długiem spółki. To nie usuwa problemu politycznego i społecznego (upadłość placówki jest w praktyce „nie do przyjęcia"), ale zmienia instrumenty wsparcia: zamiast pokrywania straty SP ZOZ, częściej stosuje się dokapitalizowanie, dopłaty czy pożyczki.

Możliwość łączenia źródeł finansowania

Spółka – tak jak inne podmioty – może kontraktować świadczenia z NFZ, pozyskiwać środki na inwestycje (w tym z programów publicznych i unijnych), a w ograniczonym zakresie prowadzić działalność komercyjną.

Koncentracja na „pierwszej linii" systemu

W powiatach bez szpitala spółka może budować realną dostępność POZ/AOS/diagnostyki. To model, który dobrze wpisuje się w ideę przenoszenia części świadczeń z poziomu szpitalnego do ambulatoryjnego.

Wady i ryzyka: czego spółka nie załatwia

Model spółki medycznej, choć atrakcyjny organizacyjnie, nie jest rozwiązaniem wolnym od kosztów i zagrożeń dla samorządu. Przeniesienie działalności do podmiotu prawa handlowego zmienia sposób ponoszenia odpowiedzialności, ale jej nie eliminuje – w szczególności w wymiarze finansowym, nadzorczym i politycznym. W praktyce oznacza to konieczność stałego zarządzania ryzykami, które w części powiatów bywają niedoszacowane.

Ryzyko utraty realnego wpływu

Największą słabością modelu spółkowego bywa nadzór właścicielski. Jeśli powiat nie zbuduje w statucie i umowach skutecznych mechanizmów kontroli, może mieć ograniczony wgląd w sytuację finansową i kadrową podmiotu, a odpowiedzialność polityczna i tak zostaje po stronie starostwa.

Ryzyko „niepublicznego" statusu

Spółka samorządowa bywa formalnie kwalifikowana jako podmiot niepubliczny, mimo publicznego właściciela. To może komplikować komunikację społeczną i wymaga dbałości o transparentność.

Brak automatycznej ochrony przed problemami systemowymi

Spółka nie rozwiąże braków kadr, nie zwiększy wycen procedur i nie skróci kolejek, jeśli rynek i płatnik publiczny nie dostarczą warunków brzegowych. Zmienia narzędzia zarządcze, ale nie zmienia otoczenia.

Ograniczenia prawne w finansowaniu

Spółka, tak jak szpital, zależy od wyceny świadczeń i kosztów pracy. Gdy bilans jest ujemny, powiat – jako jedyny udziałowiec – staje przed koniecznością dopłat lub podwyższania kapitału. Inaczej rośnie ryzyko utraty płynności. Wsparcie podmiotu leczniczego przez samorząd musi mieścić się w ramach ustawowych. RIO przypominają, że dotacje mogą być udzielane wyłącznie na cele wskazane w przepisach (w tym w ustawie o działalności leczniczej), a próby „ratowania" podmiotu leczniczego dotacją na spłatę zobowiązań publicznoprawnych mogą zostać zakwestionowane.

Powinność ponoszenia kosztów składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne wynika z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i dotyczy wszystkich płatników – niezależnie od tego, czy należą do sektora finansów publicznych, czy działają poza nim. W kwestii dopuszczalności finansowania takich zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego wypowiedziała się RIO w Katowicach w piśmie z 13 sierpnia 2025 r. sygn. WA.5210.88.2025), dostępnym na stronie Izby: https://www.katowice.rio.gov.pl.

eprasa.pl 0a269e8ff8

Z ORZECZNICTWA

Z art. 115 ust. 3 w zw. z art. 114 ust. 1 pkt 1–6 ustawy o działalności leczniczej wynika zamknięty katalog celów, na które jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać dotacji podmiotom wykonującym działalność leczniczą. Możliwość udzielenia dotacji jest każdorazowo uwarunkowana ustawowym zakresem jej przeznaczenia, a spłata zaległych składek na ubezpieczenia społeczne nie mieści się w tym katalogu. W konsekwencji powiat nie ma podstaw prawnych do przekazania dotacji na regulowanie zobowiązań składkowych szpitala lub spółki medycznej wobec ZUS.

Pismo RIO w Katowicach z 13 sierpnia 2025 r., sygn. WA.5210.88.2025

PRZYKŁAD

Rada powiatu podejmuje uchwałę o udzieleniu dotacji celowej spółce medycznej na „pokrycie zaległych składek wobec ZUS". RIO stwierdza nieważność uchwały w tej części – wskazując, że spłata zaległości składkowych nie mieści się w katalogu dopuszczalnych celów dotacji dla podmiotów leczniczych. RIO podkreśla, że dotacja może finansować np. program zdrowotny lub zakup aparatury, natomiast zobowiązania publicznoprawne mogą być regulowane wyłącznie w innych formach (np. dokapitalizowania).

Konsekwencje prawne i organizacyjne dla powiatu

Przeniesienie realizacji zadań zdrowotnych do spółki medycznej nie kończy odpowiedzialności powiatu, lecz zmienia jej charakter. Zamiast bieżącego zarządzania podmiotem leczniczym samorząd przechodzi na poziom właścicielski i strategiczny – co wymaga innych kompetencji oraz narzędzi kontroli. W praktyce oznacza to nowe ryzyka prawne, finansowe i organizacyjne, które muszą być świadomie zarządzane.

Nadzór właścicielski i odpowiedzialność

Powiat jako jedyny udziałowiec musi ułożyć relacje właścicielskie: rada nadzorcza, cele spółki, polityka wynagrodzeń, standardy raportowania, audyty. To przenosi ciężar pracy z „zarządzania szpitalem" na „zarządzanie właścicielskie" – inny jest zatem zestaw kompetencji i ryzyk.

Polityka finansowa i limity zadłużenia

Dokapitalizowanie spółki obciąża budżet powiatu – a więc konkuruje z innymi zadaniami. W praktyce spółka nie znosi dylematu: „zdrowie czy drogi", lecz zmienia formę transferu środków.

Relacja z NFZ i rozliczenia

Jeśli spółka kontraktuje świadczenia, działa w reżimie kontraktowym i sprawozdawczym, a powiat powinien uwzględniać ryzyka zmiany wycen, limitów i wymogów kadrowych.

Kontrola i jawność

Spółka prawa handlowego nie jest jednostką sektora finansów publicznych, ale jako spółka samorządowa pozostaje w obszarze zainteresowania organów kontroli (w tym RIO w zakresie uchwał finansowych JST, NIK w kontekście gospodarowania mieniem publicznym) oraz opinii publicznej.

Podsumowanie

Model powiatu bez szpitala jest atrakcyjny tam, gdzie:

- dostęp do najbliższego szpitala jest zapewniony przez sąsiednie jednostki (wojewódzkie, miejskie lub inne powiaty),
- największym problemem mieszkańców jest dostęp do POZ, specjalistów i diagnostyki,
- powiat ma zdolność organizacyjną do profesjonalnego nadzoru właścicielskiego,
- istnieje przestrzeń do rozwoju profilaktyki i programów zdrowotnych.

Granice tego modelu pojawiają się tam, gdzie brak własnego szpitala oznacza realną lukę w zabezpieczeniu świadczeń szpitalnych, a odległość do lecznicy staje się barierą. Wtedy spółka ambulatoryjna jest ważna, ale nie zastąpi funkcji oddziałów szpitalnych. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 2–5 ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1670; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1698)
- art. 6 ust. 1, art. 8 ust. 1 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 450; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1211)
- art. 216 ust. 2 pkt 5, art. 221 ust. 1–3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1844)
- art. 132 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1461; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1739)
- art. 3 ustawy z 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 91; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 637)
- art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1684)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Dzierżawa i użyczenie w inwestycji finansowanej z Polskiego Ładu

Gmina zrealizowała inwestycję budowlaną polegającą na budowie budynku szatniowo-socjalnego. Obiekt został oddany do użytku w lutym 2025 r. Czy budynek zrealizowany przez gminę z wykorzystaniem środków zewnętrznych (w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład) może zostać przekazany podmiotom zewnętrznym do odpłatnej dzierżawy? Czy w okresie trwałości projektu dopuszczalne jest pozyskiwanie korzyści w formie czynszu dzierżawnego? Czy dzierżawca będzie miał możliwość odpłatnej poddzierżawy budynku osobom trzecim? Ponadto, czy budynek zrealizowany przy wykorzystaniu środków zewnętrznych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład może zostać przekazany do bezpłatnego użyczenia w okresie trwałości projektu? Czy w przypadku możliwości przekazania budynku w użyczenie podmiot biorący w użyczenie ma możliwość bezpłatnego udostępniania obiektu mieszkańcom gminy? Jakie są ryzyka związane z ewentualną zmianą sposobu korzystania z obiektów? Jakie są rekomendowane zasady bezpiecznego konstruowania umów cywilnoprawnych – tak, aby nie naruszyć zasad trwałości inwestycji?

Odpowiedź

Biorąc pod uwagę regulację Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja trzecia – PGR (dalej: Program), w ramach której pytający pozyskał środki – na pierwsze trzy pytania należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Nie ma żadnych przepisów ustanawiających ten Program ani określających zasady jego realizacji, które zakazywałyby przekazywania infrastruktury powstałej w ramach dofinansowania innemu podmiotowi w dzierżawę lub użyczenie – niezależnie od tego, czy będą z tego tytułu uzyskiwane korzyści majątkowe, czy też nie.

Odpowiadając natomiast na ostatnie z pytań, należy wskazać, że ryzyko ewentualnego zwrotu całości lub części dofinansowania jest znikome. Brak jest podstawy prawnej w regulacjach dotyczących Rządowego Funduszu Polski Ład, które mogłyby pozwalać uznać opisane w pytaniach planowane zmiany za niezgodne z zasadami Programu. W 3. edycji – PGR brak jest w ogóle uregulowania kwestii trwałości projektu. Tym samym należy uznać, że wypłata ostatniej transzy środków w ramach Promesy lub upływ jej ważności kończą okres, który mógłby być rozumiany jako „okres trwałości". Z tego powodu umowy dzierżawy lub użyczenia należy konstruować według zwyczajowo stosowanych wzorców. Można w nich jedynie zastrzec konieczność wstępu na obiekt podmiotów wykonujących czynności kontrolne, aby zapewnić sobie możliwość wizytacji w przypadku kontroli (np. z NIK lub RIO).

Uzasadnienie

Podstawą funkcjonowania Programu są dwa akty prawne:

1) ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych (art. 65, art. 69 i art. 69a),
2) uchwała nr 84/2021 Rady Ministrów z 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji



RAFAŁ FRANKIEWICZ

doświadczony pracownik samorządowy, specjalista z zakresu prawa i administracji, ekspert w dziedzinie prawa podatkowego oraz prawa zamówień publicznych

eprasa.pl 0a269e8ff8

Strategicznych – z późniejszymi jej zmianami.

Przepisy te pozwoliły na ogłaszanie kolejnych naborów wniosków – w tym naboru 3. – w ramach którego zrealizowano przedmiot zadanego pytania. Warto w tym miejscu zauważyć, że Program w trakcie jego trwania był modyfikowany. Oznacza to, że każda sprawa musi być rozpatrywana przez pryzmat danej dokumentacji konkursowej.

Istota zagadnienia skupia się na dwóch sprawach:
1) możliwości przekazania powstałej w ramach Programu infrastruktury w użyczenie lub dzierżawę (w tym odpłatnie),
2) istnieniu okresu trwałości, który powodowałby ograniczenia w korzystaniu z takiej infrastruktury.

Rozważając pierwszą ze wskazanych kwestii, należy zauważyć, że brak jest w regulacjach konkursowych, w ramach 3. edycji Programu, zapisów, które wykluczałyby możliwość przekazania w dzierżawę lub użyczenie powstałej z dofinansowania infrastruktury.
Warto zauważyć, że dzierżawa lub użyczenie nie przenoszą prawa własności do budynku lub nieruchomości. Tym samym gmina, która otrzymała środki na budowę, nadal pozostaje właścicielem danego obiektu. Nie ulega w związku z tym zmianie osoba beneficjenta, którym – zgodnie z definicją określoną w Regulaminie Trzeciej Edycji Naboru Wniosków o dofinansowanie (dalej: Regulamin) – jest „gmina albo powiat, którym zostało przyznane Dofinansowanie z Programu i udzielona została Promesa".

Powyższe nie wpływa także na zmianę statusu inwestycji i jej charakteru – która w Regulaminie definiowana jest jako „zadanie inwestycyjne planowane do realizacji przez Wnioskodawcę i następnie realizowane przez Beneficjenta, określone w umowie/umowach o realizację Inwestycji zawartej/zawartych z Wykonawcą/Wykonawcami Inwestycji wybranym/wybranymi w wyniku przeprowadzonego Postępowania zakupowego, obejmujące budowę, modernizację lub rozbiórkę obiektów budowlanych (…) oraz zadania inwestycyjne w Obszarach inwestycyjnych innych niż budowlane, służące mieszkańcom terenu Wnioskodawcy".

Warto dodatkowo przeanalizować, **czy wykorzystanie budynku po jego wydzierżawieniu lub użyczeniu będzie nadal takie samo** – służąc „mieszkańcom terenu Wnioskodawcy". Nie jest to w mojej ocenie warunek konieczny, ale może stanowić dodatkowy argument za przedstawionym w opinii stanowiskiem.

Kolejnym krokiem powinna być analiza zakresu wniosku o dofinansowanie. Jak czytamy w Regulaminie, wskazuje się w nim „oprócz istotnych parametrów inwestycji, informacje na temat wpływu inwestycji na sytuację mieszkańców miejscowości, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarski rolnej". **Sytuacją optymalną byłoby, gdyby w tak przygotowanym opisie nie zawarto informacji, że powstała infrastruktura będzie ogólnodostępna i udostępniana nieodpłatnie. Jeśli jednak taki zapis znalazł się we wniosku, to wówczas rozwiązaniem będzie powołanie się na brak okresu trwałości** (o czym mowa poniżej).

Zasady Programu dopuszczają co prawda **korektę zakresu inwestycji** (co wprost zostało uregulowane w Regulaminie w § 9), jednak jest to możliwe jedynie w ograniczonym czasie – tj. wniosek w tej sprawie musiałby zostać złożony: po dniu udostępnienia Wstępnej promesy, do czasu złożenia wniosku o wypłatę transzy lub ostatniej transzy (jeśli inwestycja realizowana była w okresie dłuższym niż 12 miesięcy). Wówczas można byłoby ująć informację o planowanej dzierżawie lub użyczeniu. Ale w sytuacji przedstawionej w pytaniu należy uznać, że inwestycja została już w całości zrealizowana i rozliczona, a Promesa wypłacona – co wyklucza możliwość skorzystania z procedury korekty zakresu. **Regulamin nie przewiduje innej procedury – zwłaszcza w okresie po pełnej realizacji projektu.** Tym samym nie jest nawet jasne, do kogo należałoby kierować ewentualne zapytania już po wypłacie środków.

I wreszcie warto spojrzeć na zapisy Wstępnej promesy oraz ostatecznej Promesy. Pierwszy z dokumentów obliguje wnioskodawcę do „zapewnienia, że Inwestycja, której dotyczyć będzie Postępowanie zakupowe będzie tożsama z nazwą i opisem Inwestycji zawartym we Wniosku o dofinansowanie (w tym skorygowanym opisem Inwestycji w rozumieniu Regulaminu)". Należy domniemywać, że tak właśnie było w sytuacji pytającego. **Nie ma tutaj**

eprasa.pl 0a269e8ff8

natomiast mowy o tożsamości już po zakończeniu realizacji i wypłacie środków.
Z kolei ostateczna Promesa stanowi, że „BGK może żądać zwrotu w całości lub w odpowiedniej części środków wypłaconych z Promesy w przypadku, gdy po wypłacie BGK powezmie informację o okolicznościach wyłączających wypłatę dofinansowania z Promesy bądź uzasadniających wypłatę dofinansowania z Promesy w mniejszej kwocie". **Trudno jednak doszukać się w przedstawionym stanie faktycznym naruszeń, które uzasadniałyby taki zwrot.** Co więcej, dalsze rozważania w zakresie okresu trwałości pokażą, że taki zapis jest martwy, bowiem jego egzekucja byłaby pozbawiona podstaw prawnych.

Drugą kwestią poruszoną w pytaniu była problematyka wspomniana już powyżej – tj. **istnienie okresu trwałości.** Zazwyczaj w projektach współfinansowanych ze środków zewnętrznych jest on z góry wskazany, wymuszając na beneficjencie składanie corocznych sprawozdań. Okres taki najczęściej wynosi od 3 do 5 lat, ale każdorazowo warto zobaczyć, czy instytucja zarządzająca danym programem nie uregulowała tego odmiennie lub też nie pominęła tej kwestii w swoich zapisach. Z takim przypadkiem mamy do czynienia właśnie w ramach edycji 3. Programu, której dotyczyło pytanie. **W Regulaminie próżno szukać informacji o okresie trwałości, podobnie zresztą jak w ustawie, na podstawie której Program został ogłoszony, oraz w jej akcie wykonawczym, czyli uchwale Rady Ministrów** (z późniejszymi zmianami).
Wydaje się, że było to przeoczenie, które ostatecznie „zauważono i naprawiono".

Przykładowo, w edycji 9. pod nazwą „Rozświetlamy Polskę", zapisy regulujące tę kwestię zostały już zawarte m.in. w Regulaminie, w którym w § 2 pkt 23 czytamy, że okres trwałości Inwestycji to „czas, w którym nie może nastąpić istotna zmiana wpływająca na charakter Inwestycji, jej cele lub warunki wdrażania, która mogłaby doprowadzić do naruszenia pierwotnych celów Inwestycji – w szczególności dotyczy to tytułu prawnego do dysponowania urządzeniami objętymi Wnioskiem o dofinansowanie". W § 5 ust. 8 wskazano natomiast, że okres trwałości wynosi 5 lat, a w § 5 ust. 13 podkreślono, że składając wniosek o dofinansowanie, wnioskodawca składa oświadczenie o zapoznaniu się i przyjęciu do stosowania zasad trwałości projektu.



POLSKI ŁAD

BGK BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

OŚWIADCZENIE O ZASADACH TRWAŁOŚCI PROJEKTU

do Wniosku o dofinansowanie składanych w 9. edycji

Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych

Wnioskodawca oświadcza, że w przypadku otrzymania Dofinansowania z Programu na Inwestycję wskazaną w niniejszym wniosku w okresie 5 lat od dnia jej ukończenia będzie przestrzegać zasad trwałości projektu, opisanych w § 2 pkt 22 Regulaminu.

Trudno jednak rozciągać regulację edycji 9. na inne nabory, które miały przecież własne regulaminy oraz załączniki do nich. **W omawianej edycji 3. takie zapisy się nie pojawiły i w związku z tym nie mają zastosowania.**

Ramy czasowe, które „na upartego" można byłoby utożsamiać z okresem trwałości, zakreśla jednak wniosek o dofinansowanie oraz wydana na jego podstawie Promesa. Zgodnie z uchwałą RM oraz załącznikiem do niej pod nazwą „Szczegółowe zasady i tryb udzielania dofinansowania z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych" w promesie wskazuje się okres jej ważności, jednak nie może być on dłuższy niż 6 miesięcy od dnia planowanego zakończenia inwestycji. Oznaczałoby to, że okres trwałości, w związku z brakiem szczegółowej regulacji w tym zakresie, można byłoby odnosić do ważności promesy. **Wypłata środków w ramach jedynej lub ostatniej transzy dofinansowania powoduje jednak, że w systemie informatycznym, w którym składa się wnioski – w tym te o uruchomienie środków – pojawia się status „Promesa została wypłacona. Promesa jest zakończona.", co należałoby interpretować jako koniec jej ważności.**
Powyższe oznacza, że nawet, jeśli uznamy czas, przez jaki Promesa jest ważna, za okres trwałości, to po zrealizowaniu inwestycji i wypłacie środków z tej Promesy nie istnieje. To z kolei

eprasa.pl 0a269e8ff8

powoduje, że nie jest konieczne wprowadzanie do umów dzierżawy lub użyczenia specjalnych zapisów związanych z Programem.
Jeśli jednak taka wola byłaby po stronie podmiotu publicznego, to warto uwzględnić następujące zapisy:

1. Główna działalność prowadzona na obiekcie musi być zgodna z jego przeznaczeniem i nadaną podczas budowy funkcją.
2. Przekazywanie obiektu innemu podmiotowi powinno wymagać każdorazowej zgody wyrażonej na piśmie przez właściciela obiektu.
3. Właściciel obiektu ma prawo do przeprowadzania kontroli na obiekcie.
4. W przypadku kontroli prowadzonej przez podmioty zewnętrzne (m.in. NIK lub RIO) biorący w użyczenie lub dzierżawca zobowiązani są w pełni udostępnić obiekt, celem przeprowadzenia czynności kontrolnych.
5. Naruszenie postanowień umowy może skutkować jej natychmiastowym wypowiedzeniem.

Na koniec warto wskazać sugestię, aby **pytający przeanalizował omawianą kwestię pod kątem podatkowym.** Pomocne może być tutaj pismo Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 27 listopada 2023 r. (sygn. 0112-KDIL1--2.4012.475.2023.1.PM). Należy także spojrzeć na zamierzenia pod kątem pomocy publicznej, bowiem na etapie wnioskowania składane było oświadczenie, iż zaplanowane przedsięwzięcie ma charakter, który wyklucza uznanie przyznanego na jego realizację dofinansowania za pomoc publiczną.



POLSKI ŁAD BGK BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

OŚWIADCZENIE O POMOCY PUBLICZNEJ

do Wniosku o dofinansowanie

z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych

Wnioskodawca oświadcza, że jest świadomy, że Inwestycja objęta dofinansowaniem ze środków publicznych może podlegać ocenie pod kątem wystąpienia pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2016/C 262/01), a w przypadku stwierdzenia, iż wsparcie miało charakter pomocy publicznej Wnioskodawca może zostać zobowiązany do zwrotu otrzymanych środków.

©℗

Podstawa prawna:

▸ art. 65, art. 69, art. 69a ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568)

ABONAMENT 2026



Przedłuż abonament
Gazety Samorządu i Administracji
na 2026 rok

Zawsze aktualne i wiarygodne informacje na temat zmian przepisów znajdziesz na

inforlex.pl/ewydania

22 761 30 30, 801 626 666 bok@infor.pl sklep.infor.pl

eprasa.pl 0a269e8ff8

Z praktyki JST

Nierozliczanie dotacji przekazanej samorządowemu zakładowi budżetowemu



IZABELA MOTOWILCZUK

magister administracji, były wieloletni inspektor kontroli gospodarki finansowej w regionalnej izbie obrachunkowej

Nieprawidłowość

Samorządowy zakład budżetowy otrzymał dotację „przedmiotową" z przeznaczeniem na „dopłatę do deficytowych usług mieszkaniowych". Kwota dotacji została ujęta w budżecie gminy w wysokości odpowiadającej stracie zakładu za rok poprzedni, zamiast zostać wyliczona zgodnie z uchwałą rady gminy w sprawie stawek dotacji przedmiotowej dopłat do deficytowych usług mieszkaniowych. Po zakończeniu roku budżetowego zakład nie przedłożył wójtowi gminy rozliczenia dotacji przedmiotowej, ponieważ według kierownika zakładu wójt gminy nie domagał się jej. Wójt faktycznie nie występował do zakładu o przedłożenie rozliczenia. Ponadto w ogóle nie określił szczegółowości, w jakiej takie rozliczenie powinno być sporządzone.

Prawidłowe postępowanie

Samorządowy zakład budżetowy (dalej: zakład) może otrzymywać z budżetu gminy dotację przedmiotową, kalkulowaną według stawek jednostkowych ustalonych przez radę gminy (art. 15 ust. 3 pkt 1, art. 219 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp). Kwotę dotacji na dany rok budżetowy kalkuluje się według postanowień uchwały rady gminy i ujmuje w budżecie (art. 219 ust. 3 uofp). W przypadku dopłat do deficytowych usług mieszkaniowych stawki dotacji przedmiotowej kalkuluje się zwyczajowo jako kwotę dopłaty do kosztów utrzymania powierzchni lokali mieszkalnych wynajmowanych za czynsze regulowane, niższe od kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego. W przykładzie przedstawiamy prawidłową kalkulację kwoty dotacji przedmiotowej.

PRZYKŁAD

Rada gminy ustaliła stawki jednostkowe dotacji przedmiotowej na 2025 rok w kwocie dopłaty jednostkowej do powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w budynkach wybudowanych:

- do 1945 r. – 100 zł do 1 m^2,
- od 1946 r. do 2000 r. – 50 zł do 1 m^2,
- po 2000 r. – 10 zł do 1 m^2.

Zakład skalkulował dotację przedmiotową na 2025 rok według stanu na 30 października 2024 r. w kwocie ogółem 1 810 000 zł, w odniesieniu do powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w budynkach wybudowanych:

- do 1945 r. – 100 zł × 15 000 m^2 = 1 500 000 zł,
- od 1946 r. do 2000 r. – 50 zł × 5000 m^2 = 250 000 zł,
- po 2000 r. – 10 zł × 6000 m^2= 60 000 zł.

Kwota dotacji przedmiotowej została ujęta w uchwale budżetowej na 2025 rok.

Pierwszą nieprawidłowością, jaka wystąpiła w opisanym przypadku, było ujęcie kwoty dotacji przedmiotowej dla zakładu nie w sumie ustalonej na podstawie wstępnej kalkulacji obliczonej według stawek dotacji przedmiotowej w uchwale rady gminy, ale w sumie odpowiadającej stracie zakładu za poprzedni rok obrotowy. Za tę nieprawidłowość odpowiada wójt gminy jako zarząd JST – który nieprawidłową kwotę ujął w projekcie uchwały budżetowej, nie informując rady gminy, w jaki sposób została ustalona. Wójt gminy, jako zarząd JST, powinien dopilnować, aby dotacja planowana została wyliczona zgodnie z uchwałą rady gminy, ponieważ to on odpowiada za wykonywanie uchwał organu stanowiącego (art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

W konsekwencji zakład, zamiast dotacji przedmiotowej, miał *de facto* przyznaną i przekazaną dotację o charakterze podmiotowym – której udzielenie było naruszeniem art. 15 ust. 3 i 4 uofp. Podmiotowy charakter dotacji (czyli jej przyznanie jako ogólnej dopłaty do kosztów prowadzonej działalności zakładu) dodatkowo potwierdził fakt, że po zakończeniu roku nie rozliczono dotacji i nie dokonano zwrotu dotacji przekazanej nadmiernie.

eprasa.pl 0a269e8ff8

Przepisy § 45 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych wymagają, aby kierownik zakładu przedłożył wójtowi gminy rozliczenie dotacji przedmiotowej i zwrócił kwotę dotacji przekazaną w nadmiernej wysokości do 31 stycznia roku kolejnego. W razie niewykonania tych obowiązków przez kierownika zakładu wójt gminy powinien niezwłocznie skontrolować sposób wykorzystania dotacji przedmiotowej i w razie stwierdzenia jej pobrania w nadmiernej wysokości – wydać decyzję o zwrocie dotacji do budżetu gminy wraz z odsetkami, w wysokości i terminie określonym w art. 252 uofp.

Opisane wyżej działania i zaniechania wójta gminy oraz kierownika zakładu są zagrożone odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wójt gminy odpowiada za czyny określone w art. 8 pkt 1 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – czyli za przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad oraz za nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Kierownik samorządowego zakładu budżetowego odpowiada natomiast za czyn określony w art. 9 pkt 2 tej ustawy – czyli za nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji. Nieprawidłowości w dotowaniu samorządowego zakładu budżetowego trzeba niezwłocznie usunąć na przyszłość.

W celu usunięcia nieprawidłowości:

1) **kierownik zakładu powinien:**
   - do projektu uchwały budżetowej przedstawić prawidłową kalkulację dotacji przedmiotowej,
   - po zakończeniu roku obrotowego przedłożyć wójtowi (do 31 stycznia roku kolejnego) rozliczenie z dotacji przedmiotowej za rok ubiegły i jeśli z rozliczenia wynika, że została ona pobrana w nadmiernej wysokości – zwrócić w tym samym terminie nadmiarową kwotę do budżetu gminy (jeśli kwota okaże się za niska, zakładowi nie przysługuje dopłata z budżetu).
2) **wójt gminy powinien:**
   - wydać zarządzenie w sprawie szczegółowości rozliczenia z dotacji przedmiotowej udzielonej samorządowemu zakładowi budżetowemu,
   - skontrolować prawidłowość rozliczenia zakładu i w razie stwierdzenia jej pobrania w nadmiernej wysokości – wydać decyzję o zwrocie dotacji do budżetu gminy wraz z odsetkami.

Treść zarządzenia wójta gminy w sprawie szczegółowości rozliczenia z dotacji przedmiotowej udzielonej samorządowemu zakładowi budżetowemu zależy od treści uchwały rady gminy w sprawie stawek kalkulacyjnych dotacji przedmiotowej. Generalnie powinno ono mieć taką szczegółowość, aby możliwe było ustalenie faktycznej kwoty dotacji, jaką zakład powinien uzyskać w ramach dopłat do danego rodzaju usługi. Przedstawiamy przykład prawidłowego rozliczenia dotacji przedmiotowej.

PRZYKŁAD

Rada gminy ustaliła stawki jednostkowe dotacji przedmiotowej w kwocie dopłaty jednostkowej do powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w budynkach wybudowanych:
- do 1945 r. – 100 zł do 1 m^2,
- od 1946 r. – 50 zł do 1 m^2.

Samorządowy zakład budżetowy skalkulował planowaną wielkość dotacji przedmiotowej w kwocie ogółem 1 750 000 zł, w odniesieniu do powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w budynkach wybudowanych:
- do 1945 r. – 100 zł × 15 000 m^2 = 1 500 000 zł,
- od 1946 r. do 2000 r. – 50 zł × 5000 m^2 = 250 000 zł.

Kwota dotacji przedmiotowej została ujęta w uchwale budżetowej na 2025 rok.

Wójt gminy zarządził, że zakład powinien po zakończeniu roku rozliczyć dotację za okresy miesięczne, podając powierzchnię lokali według stanu na koniec każdego miesiąca, następnie mnożąc ją przez odpowiednią stawkę kwotową dopłaty i dzieląc otrzymaną sumę przez 12 miesięcy. Dotacja należna stanowi sumę dwunastu kwot dotacji miesięcznych.

Takie rozliczenie odpowiada faktycznym zmianom powierzchni lokali mieszkalnych w administrowaniu zakładu wskutek ich sprzedaży, likwidacji fizycznej lub przyjęcia do użytkowania, oraz naliczaniu i dochodzeniu czynszów najmu w okresach miesięcznych. Odzwierciedla więc faktyczne zapotrzebowanie na dopłaty do różnicy między czynszami a kosztami eksploatacji lokali.

Po zakończeniu roku kierownik samorządowego zakładu budżetowego przedłożył rozliczenie dotacji, zgodnie z którym powinna ona wynieść 1 690 416,67zł, według poniższego zestawienia.

eprasa.pl 0a269e8ff8

Miesiąc	Powierzchnia użytkowa lokali na ostatni dzień miesiąca	Stawka jednostkowa dotacji	Kwota dotacji za miesiąc
1	2	3	2 × 3 : 12 miesięcy
styczeń	15 000 m²	100 zł	1 500 000 zł : 12 = 125 000 zł
	5 000 m²	50 zł	250 000 zł : 12 = 20 833,33 zł
luty	14 000 m²	100 zł	1 400 000 zł : 12 = 116 666,67 zł
	5 000 m²	50 zł	250 000 zł : 12 = 20 833,33 zł
marzec	14 500 m²	100 zł	1 450 000 zł : 12 = 120 833,33 zł
	5 000 m²	50 zł	250 000 zł : 12 = 20 833,33 zł
kwiecień	14 500 m²	100 zł	1 450 000 zł : 12 = 120 833,33 zł
	5 100 m²	50 zł	255 000 zł : 12 = 21 250 zł
maj	14 550 m²	100 zł	1 455 000 zł : 12 = 121 250 zł
	5 100 m²	50 zł	255 000 zł : 12 = 21 250 zł
czerwiec	14 400 m²	100 zł	1 440 000 zł : 12 = 120 000 zł
	5 100 m²	50 zł	255 000 zł : 12 = 21 250 zł
lipiec	14 400 m²	100 zł	1 440 000 zł : 12 = 120 000 zł
	5 000 m²	50 zł	250 000 zł : 12 = 20 833,33 zł
sierpień	14 400 m²	100 zł	1 440 000 zł : 12 = 120 000 zł
	4 900 m²	50 zł	245 000 zł : 12 = 20 416,67 zł
wrzesień	14 400 m²	100 zł	1 440 000 zł : 12 = 120 000 zł
	4 900 m²	50 zł	245 000 zł : 12 = 20 416,67 zł
październik	14 300 m²	100 zł	1 430 000 zł : 12 = 119 166,67 zł
	4 900 m²	50 zł	245 000 zł : 12 = 20 416,67 zł
listopad	14 250 m²	100 zł	1 425 000 zł : 12 = 118 750 zł
	4 900 m²	50 zł	245 000 zł : 12 = 20 416,67 zł
grudzień	14 250 m²	100 zł	1 425 000 zł : 12 = 118 750 zł
	4 900 m²	50 zł	245 000 zł : 12 = 20 416,67 zł
Suma dotacji rocznej			**1 690 416,67 zł**

Dotacja planowana i przekazana wyniosła 1 750 000 zł, dotacja faktycznie należna była niższa. Zakład powinien zatem zwrócić do budżetu gminy (do 31 stycznia) różnicę – czyli 59 583,33 zł.

Jeśli chodzi o dotację nierozliczoną, wójt gminy powinien niezwłocznie wszcząć postępowanie w sprawie ustalenia kwoty dotacji pobranej nadmiernie (art. 252 uofp), ustalić kwotę dotacji podlegającą zwrotowi i wyegzekwować jej wpłatę do budżetu. Co prawda nie zwolni to ani jego, ani kierownika zakładu z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – ale zostanie wzięte pod uwagę przy wymierzaniu kary (art. 33 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wy-

eprasa.pl 0a269e8ff8

mierzając karę organ orzekający uwzględnia m.in. zachowanie sprawcy po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych). ©℗

Podstawa prawna:

- art. 15 ust. 3 i 4, art. 219 ust. 1, 3 i 4, art. 252 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483)
- art. 8 pkt 1 i 3, art. 9 pkt 2, art. 33 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- art. 30 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)
- § 45 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 1718)

Sprzedaż bezprzetargowa działki gruntu bez zachowania przesłanek ustawowych dla tego trybu

Nieprawidłowość

Burmistrz miasta sprzedał w trybie bezprzetargowym – na poprawę warunków zagospodarowania – nieruchomość zabudowaną 20-stanowiskowym parkingiem. Sprzedaż nastąpiła na rzecz dzierżawcy sąsiedniego gruntu, na którym był posadowiony budynek biurowy zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej. Umowa dzierżawy była zawarta z gminą na 10 lat – z możliwością jej dalszego przedłużenia. Dzierżawca wykorzystywał nabyty parking do prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na wynajmie strzeżonych miejsc parkingowych. Nieruchomość została zbyta za cenę równą wartości oszacowanej przez biegłego, mimo że znajdowała się w centrum miasta, gdzie ceny gruntów sprzedawanych w trybie przetargowym z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej osiągały wysokość kilkukrotnie przewyższającą cenę wywoławczą.

Prawidłowe postępowanie

Bezprzetargowa sprzedaż nieruchomości lub jej części na poprawę zagospodarowania innej nieruchomości jest możliwa tylko przy łącznym zachowaniu trzech warunków:

1) obie nieruchomości muszą do siebie przylegać,
2) sprzedaż może nastąpić tylko na rzecz właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, której warunki zagospodarowania mają być poprawione,
3) nieruchomość sprzedawana na poprawę warunków zagospodarowania nie może być zagospodarowana jako odrębna nieruchomość.

W opisanej sprawie został spełniony tylko jeden warunek – nieruchomości do siebie przylegały. Pozostałe dwa warunki nie były spełnione – sprzedaż bezprzetargowa nie była więc dopuszczalna w świetle art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce gruntami. Ponadto transakcja sprzedaży była skrajnie niekorzystna dla gminy miejskiej, która mogłaby:

- nie sprzedawać gruntu i sama osiągać korzyści z pobierania opłat parkingowych, albo
- sprzedać nieruchomość w drodze przetargowej ze cenę kilkukrotnie wyższą od ceny wywoławczej, która z kolei mogłaby być już na wstępie ustalona w cenie wyższej od wartości oszacowanej przez biegłego.

Za powstanie nieprawidłowości odpowiada burmistrz miasta, który najpierw zadecydował o trybie sprzedaży bezprzetargowej, następnie podpisał protokół rokowań z nabywcą i ostatecznie akt notarialny sprzedaży. Zrobił to, mimo że z akt sprawy wyraźnie wynikało, że sprzedaż w trybie bezprzetargowym jest niedopuszczalna. W konsekwencji zostało wobec niego wszczęte postępowanie wyjaśniające, którego celem jest ustalenie, czy nie popełnił przestępstwa z art. 231 Kodeksu karnego, polegającego na działaniu na

eprasa.pl 0a269e8ff8

szkodę interesu publicznego (gminy miejskiej) w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków. Czyn taki jest zagrożony karą pozbawienia wolności, gdy sprawcza działał umyślnie (nawet do 10 lat) lub karą grzywny albo ograniczenia wolności – jeśli został popełniony nieumyślnie.

Niezależnie od postępowania wszczętego wobec burmistrza gmina powinna podjąć niezwłocznie kroki w celu odzyskania sprzedanej nieruchomości. W tym celu powinna powołać się na art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym czynność prawna niezgodna z ustawą lub mająca na celu jej obejście jest nieważna. Stan nieważności w tym przypadku powstaje z mocy samego prawa i powoduje, że czynność prawną traktuje się tak, jakby nigdy do niej nie doszło. Na wstępie gmina powinna podjąć próbę odzyskania nieruchomości na drodze polubownej (mediacje). Jeśli jednak nabywca nie zgodzi się z tym, gmina miejska ma możliwość ustalenia nieważności czynności prawnej wyrokiem sądowym (art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego). Nieważność powoduje, że strony muszą sobie nawzajem zwrócić wszystko, co uzyskały w związku z nieważną czynnością prawną. Gmina powinna odzyskać nieruchomość, natomiast nabywca – wpłacone za nią pieniądze.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1080)
- art. 231 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 383)
- art. 189 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1661)
- art. 58 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1508)

Obchodzenie zakazu wypłaty nagród przez ich finansowanie z rachunku ZFŚS

Nieprawidłowość

Kontrola wykazała, że na rachunek bankowy zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w kolejnych latach przekazywano zawyżone odpisy. Przy czym kwoty zawyżenia były tak duże, że nie dało się ich uzasadnić zwykłymi błędami i pomyłkami w ustalaniu należnych odpisów. W każdym roku kwoty zawyżeń odpowiadały przeszło połowie prawidłowo naliczonego odpisu (np. przy odpisie wynoszącym 50 000 zł kwota zawyżenia wynosiła prawie 25 000 zł). Kwoty zawyżenia rokrocznie były rozdysponowywane na wypłatę „nagród rocznych" dla wszystkich pracowników jednostki. Z tego najwyższe kwoty nagród (po 4000 zł) otrzymywali burmistrz, zastępca burmistrza i skarbnik miasta. Pozostali pracownicy otrzymywali nagrody w wysokości: po 1000 zł – pracownicy na stanowiskach urzędniczych i po 300 zł – pracownicy na stanowiskach pomocniczych. Działalność socjalna była finansowa w ramach prawidłowo naliczonego odpisu.

Prawidłowe postępowanie

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych (dalej: u.p.s.) nie pozwalają na wypłatę wszystkim pracownikom nagród uznaniowych w tej samej wysokości. Zgodnie z art. 36 ust. 6 u.p.s. pracownikowi samorządowemu, który jest zatrudniony na podstawie powołania lub umowy o pracę, może być przyznana nagroda za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Przepis ten wyklucza w ogóle możliwość przyznania nagrody pracownikom zatrudnionym na podstawie wyboru – czyli burmistrzowi miasta (art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c u.p.s.). Inni pracownicy – w tym zatrudnieni na podstawie powołania (zastępca burmistrza, skarbnik miasta) lub umowy o pracę (pozostali pracownicy na stanowiskach urzędniczych i pomocniczych) mogą otrzymać nagrody – ale nie wszyscy w równej kwocie uzależnionej od rodzaju zajmowanego stanowiska. Mogą ją otrzymać tylko nieliczni pracownicy, którzy w danym okre-

eprasa.pl 0a269e8ff8

sie (np. roku) wyróżniali się ponadprzeciętnie w wykonywaniu pracy.

Szczególnie naganne jest w pełni świadome obchodzenie tych przepisów i ukrywanie tego faktu poprzez przekazywanie środków na wypłaty nagród na rachunek ZFŚS – tak jakby były to środki, które urząd gminy musi obowiązkowo przekazywać na odpisy na działalność socjalną. W ten sposób kontrolę nad kierunkami wydatkowania środków publicznych utraciła rada miejska – która nie była świadoma na etapie ustalania budżetu miasta, jakie środki są faktycznie przeznaczane na wynagrodzenia urzędników.

Wydatkowanie środków publicznych z naruszeniem przepisów ustaw szczególnych (tu: dotyczących wypłat nagród dla pracowników samorządowych) stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za to ponosi burmistrz miasta – jako osoba, która zadysponowała przekazanie zawyżonych odpisów na rachunek bankowy ZFŚS, a następnie wydanie kwoty zawyżenia na wypłatę nagród dla pracowników z naruszeniem art. 36 ust. 6 u.p.s.

Ponieważ czynności były pozorne – nie można naprawić nieprawidłowości przez zwrot nadpłaconych odpisów na ZFŚS z rachunku bankowego funduszu na rachunek bieżący urzędu miasta, a stamtąd do budżetu miasta. Tak trzeba byłoby zrobić, gdyby środki nadpłacone zostały wydatkowane na działalność socjalną.

W sytuacji wypłacania nagród pod pozorem działalności socjalnej trzeba odzyskać przynajmniej część środków wydatkowanych niezgodnie z prawem od samych pracowników. Szeregowi pracownicy urzędu miasta nie byli świadomi, z jakich środków otrzymują nagrody. Dlatego od nich nie można dochodzić zwrotu nagród na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Wyłącza to art. 409 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.), zgodnie z którym obowiązek wydania bezpodstawnie uzyskanej korzyści wygasa, jeżeli ten, kto korzyść uzyskał, zużył ją lub utracił w taki sposób, że nie jest już wzbogacony, chyba że wyzbywając się korzyści lub zużywając ją powinien był liczyć się z obowiązkiem zwrotu.

Jednak gmina miejska powinna dochodzić zwrotu nagród wypłaconych nienależnie kierownictwu urzędu miasta – które miało świadomość, że nagrody się im nie należą (art. 405 i 409 k.c.). Dotyczy to burmistrza, a także jego zastępcy i skarbnika – którzy powinni byli nie dopuścić do wydatkowania środków publicznych niezgodnie z przepisami, podczas gdy nie tylko nie powstrzymali przed tym burmistrza, ale jeszcze sami brali udział w ukrywaniu nielegalnych wypłat pod pozorem prowadzenia działalności socjalnej. Mowa tu o pozorach działalności socjalnej – ponieważ w jej ramach jednostki sektora finansów publicznych nie mogą:

- przekazywać na rachunek ZFŚS środków wyższych niż prawidłowo wyliczone odpisy (art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 2, art. 5 ustawy o ZFŚS),
- wypłacać pracownikom „nagród rocznych" (art. 2 pkt 1 ustawy o ZFŚS – definiujący działalność socjalną).

©℗

Podstawa prawna:

- art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c art. 36 ust. 6 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 11 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- art. 1 ust. 1, art. 2 pkt 1, art. 3 ust. 2, art. 5 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 288)
- art. 405, art. 409 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U z 2025 r. poz. 1508)



eprasa.pl 0a269e8ff8

Opłaty lokalne

Czy w zawiadomieniu o zmianie wysokości opłaty śmieciowej zawierać informację o zniżce za kompostowanie

Gmina przyjęła uchwałę określającą metodę ustalania oraz stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – i odrębną uchwałę w sprawie częściowego zwolnienia z tej opłaty w związku z kompostowaniem bioodpadów. Czy w zawiadomieniu o zmianie wysokości stawki powinna znaleźć się również informacja o możliwości skorzystania ze zniżki za kompostowanie, jeżeli warunkiem jej uzyskania jest złożenie nowej deklaracji?

Odpowiedź

W zawiadomieniu o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, sporządzonym w związku ze zmianą stawki tej opłaty, powinna się znaleźć informacja o możliwości skorzystania z częściowego zwolnienia z tytułu kompostowania bioodpadów oraz o konieczności złożenia nowej (zmienionej) deklaracji jako warunku jego zastosowania, jeżeli dotychczas złożona deklaracja nie zawiera danych uprawniających do uwzględnienia zwolnienia.

Uzasadnienie

W przypadku uchwalenia nowej stawki opłaty wójt, burmistrz albo prezydent miasta zawiadamia właściciela nieruchomości o wysokości opłaty obliczonej jako iloczyn nowej stawki i danych wynikających z ostatnio złożonej deklaracji – przy czym właściciel nie jest wówczas zobowiązany do składania nowej deklaracji, a obowiązek uiszczania opłaty w zmienionej wysokości powstaje na podstawie doręczonego zawiadomienia (zob. art. 6m ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; dalej: u.c.p.g.). W orzecznictwie NSA utrwalony jest pogląd, że doręczenie takiego zawiadomienia ma charakter konstytutywny i warunkuje skuteczność dochodzenia opłaty w nowej wysokości (por. wyrok NSA z 28 czerwca 2023 r., sygn. akt III FSK 836/22).

Jednocześnie **częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości jednorodzinnych kompostujących bioodpady w przydomowym kompostowniku (przewidziane w art. 6k ust. 4a u.c.p.g.) ma charakter odrębnego elementu konstrukcji opłaty i znajduje zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy organ dysponuje podstawą faktyczną do jego uwzględnienia – co w praktyce następuje poprzez wykazanie spełnienia warunków zwolnienia w deklaracji o wysokości opłaty.** Stanowisko to znajduje potwierdzenie zarówno w praktyce nadzorczej RIO, które konsekwentnie wskazują, że ulga kompostownikowa nie może być „ukryta" w stawce, lecz powinna funkcjonować jako wyraźne zwolnienie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych – akcentujących deklaracyjny charakter danych stanowiących podstawę ustalenia opłaty (por. np. wyrok NSA z 27 maja 2025 r., sygn. akt III FSK 100/25; wyrok WSA w Poznaniu z 17 lipca 2020 r., sygn. akt I SA/Po 221/20; czy uchwałę RIO w Warszawie z 8 stycznia 2020 r, sygn. 1.12.2020).

W tej sytuacji – choć przepisy ustawy nie określają wprost obligatoryjnych elementów



LESZEK JAWORSKI

prawnik, wieloletni pracownik administracji publicznej, specjalista ds. prawa samorządowego i administracyjnego, autor licznych publikacji z tego zakresu

eprasa.pl 0a269e8ff8

zawiadomienia (poza wskazaniem wysokości należnej opłaty) – brak informacji o możliwości skorzystania ze zwolnienia oraz o konieczności złożenia nowej lub zmienionej deklaracji prowadziłby do przekazania właścicielowi nieruchomości informacji niepełnej i potencjalnie wprowadzającej w błąd co do jego praw. Obowiązek działania organów gminy w sposób rzetelny i budzący zaufanie obywateli do władzy publicznej (wynikający z art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego) przemawia za tym, aby zawiadomienie – obok wyliczenia opłaty na podstawie aktualnych danych – zawierało także jednoznaczne pouczenie, że właściciel nieruchomości może obniżyć wysokość opłaty poprzez skorzystanie z przewidzianego uchwałą zwolnienia, pod warunkiem złożenia deklaracji obejmującej informację o kompostowaniu bioodpadów.

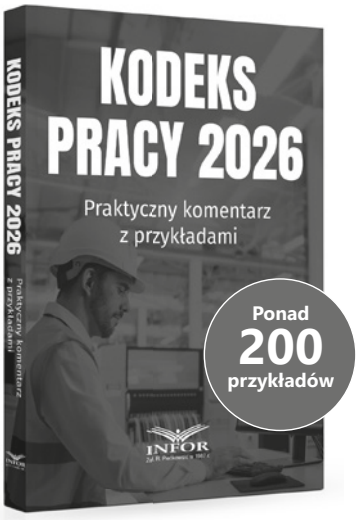
Takie ukształtowanie treści zawiadomienia pozostaje w zgodzie z funkcją informacyjną tego aktu, ogranicza ryzyko sporów oraz realizuje standard prawidłowej i lojalnej administracji, bez naruszania konstrukcji prawnej opłaty ani zasad jej ustalania**. Jeżeli zwolnienie działa dopiero, gdy organ ma podstawę do jego zastosowania (tj. wiarygodną informację, zwykle z deklaracji), to w sytuacji zmiany stawki i masowej wysyłki zawiadomień najbardziej naturalnym miejscem na pouczenie o uldze jest właśnie zawiadomienie.** ©℗

Podstawa prawna:

- art. 6m ust. 2a ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 733)

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

WSZYSTKO O ZMIANACH W PRAWIE PRACY W 2026 R.



Publikacja opisuje najnowsze zmiany w prawie pracy, które wchodzą w życie w 2026 r. Główną zaletą komentarza jest wzbogacenie go o przykłady, tabelaryczne zestawienia i wzory dokumentów, dzięki którym z publikacji skorzysta każdy praktyk zajmujący się prawem pracy.

W komentarzu omówiono m.in.:

- **nowe zasady naliczania stażu pracy** i ich praktyczne konsekwencje,
- zmiany w ustalaniu **minimalnego wynagrodzenia od 1 stycznia 2026 r.**,
- obowiązki pracodawców wynikające z zasad **jawności wynagrodzeń** i neutralności płciowej **w rekrutacji**,
- skutki wprowadzenia nowych zasad **zawierania układów zbiorowych pracy.**

ZAMÓW: sklep.infor.pl

W SERII POLECAMY



KSeF
Wdrożenie w sektorze finansów publicznych



Czas pracy 2026
Planowanie, rozliczanie i ewidencja



Instrukcje KSeF
15 praktycznych procedur dla podatników

eprasa.pl 0a269e8ff8

Zadania własne

Umowa na żywienie w szkole

Czy w grudniu szkoła może podpisać umowę na przyszły rok na żywienie (umowa po przetargu)?

Odpowiedź

Przedstawiony stan faktyczny nie zawiera przeciwwskazań do zawarcia umowy na żywienie uczniów na kolejny rok budżetowy. Użyte w pytaniu stwierdzenie „przetarg" sugeruje, że przeprowadzona została procedura udzielenia zamówienia publicznego w oparciu o ustawę – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). W takim przypadku, jeśli nie zostały spełnione przesłanki do unieważnienia takiego postępowania (np. te określone w art. 255 Pzp), trudno odstąpić od zawarcia umowy z wybranym wykonawcą. Można przypuszczać, że obawy pytającego związane są z dopuszczalnością zwarcia umowy w danym roku, z usługą świadczoną w roku kolejnym, przez pryzmat zapisów ustawy o finansach publicznych. Takie przypadki jednak, jak żywienie szkolne, wpisują się w regulację art. 228 ust. 1 pkt 2 oraz art. 258 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Można je bowiem zakwalifikować jako usługę konieczną do zapewnienia ciągłości działania jednostki. Zapewnienie gorącego posiłku oraz możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole stanowią obowiązek wynikający z ustawy – Prawo oświatowe. Tym samym, to właśnie działanie przeciwne – tj. oczekiwanie z przeprowadzeniem postępowania lub z samą czynnością zawarcia umowy na kolejny rok – mogłoby stanowić naruszenie przepisów prawa w opisanym wyżej zakresie.

Uzasadnienie

Z uwagi na to, że w pytaniu pojawiło się pojęcie „przetarg", wyjaśnienia wymaga na wstępie kwestia proceduralna wyboru wykonawcy. Wszczęcie procedury udzielenia zamówienia publicznego jest ściśle regulowane zapisami Pzp. Narzuca to pewne wymagania – m.in. w zakresie terminów podejmowania poszczególnych czynności, a także możliwości unieważnienia postępowania. W tym kontekście należy w szczególności pamiętać, że obowiązuje tu termin związania ofertą, regulowany w art. 220 i art. 307 Pzp. Upływ tego terminu będzie powodował, że wykonawca może odstąpić od zawarcia umowy w przypadku wyboru jego oferty. Tym samym należy czynić starania, aby postępowanie zostało rozstrzygnięte w terminie. **Mając to na uwadze, nierekomendowane byłoby oczekiwanie z zawarciem umowy na kolejny rok budżetowy w sytuacji, w której można byłoby wybrać wykonawcę i podpisać taką umowę w roku bieżącym. Niedopuszczalne jest także odstąpienie od zawarcia umowy przez zamawiającego i równoczesne unieważnienie postępowania, jeśli nie wystąpiły okoliczności przewidziane w ustawie Pzp (np. art. 255).**

Kolejną kwestią, którą należy wyjaśnić, jest zgodność zawarcia umowy (w opisanym w pytaniu stanie faktycznym) z ustawą o finansach publicznych (dalej: uofp). Wydaje się, że to zagadnienie może budzić największe wątpliwości. Uzasadniając przyjęte stanowisko należy jednak oprzeć się na kilku regulacjach uofp.

1. **Art. 228 ust. 1 pkt 2** dopuszcza zawieranie – w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej – upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

2. **Art. 258 ust. 1 pkt 3** pozwala organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego upoważnić zarząd do przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym JST do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

3. **Art. 261** daje uprawnienie kierownikowi samorządowej jednostki budżetowej do



RAFAŁ FRANKIEWICZ

doświadczony pracownik samorządowy, specjalista z zakresu prawa i administracji, ekspert w dziedzinie prawa podatkowego oraz prawa zamówień publicznych

eprasa.pl 0a269e8ff8

zaciągania zobowiązań pieniężnych w celu realizacji zadań. Umocowanie to jest wiążące do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

4. **Art. 4** – przyznaje m.in. szkołom zakładanym i prowadzonym przez ministrów i JST status jednostki budżetowej.

Powyższe przepisy stanowią podstawę prawną zaciągania zobowiązań, czyli zawierania umów dla danej placówki. **Warto jednak pamiętać, że wydatki takie powinny zostać ujęte w WPF.**

Wydaje się, że najwięcej wątpliwości budzi możliwość uznania żywienia szkolnego za umowę, której „realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki" – i w ramach której będą dokonywane płatności wykraczające poza dany rok budżetowy**. Z całą pewnością jest to jednak usługa kluczowa z punktu widzenia placówki oświatowej, która musi być zapewniona w trybie ciągłym przez cały rok szkolny, w okresie trwania zajęć.** Obowiązek w tym zakresie wynika wprost z regulacji Prawa oświatowego. Trudno sobie zresztą wyobrazić interpretację odmienną, ponieważ wówczas szkoła – aby móc przeprowadzić postępowanie i zawrzeć umowę na posiłki szkolne – musiałaby czekać na rozpoczęcie nowego roku budżetowego. Co wówczas z czasem potrzebnym na przeprowadzenie całej procedury i na zawarcie umowy? Zachowanie takie wydaje się przeczyć funkcjonalności wynikającej ze wskazanej podstawy prawnej oraz intencji ustawodawcy.

Bardzo ważnym argumentem za przyjętym stanowiskiem będzie oparcie się na regulacji art. 106a Prawa oświatowego, która określa obowiązek, skierowany do szkół podstawowych (z wyjątkiem szkół podstawowych dla dorosłych oraz szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej), zapewnienia uczniom jednego gorącego posiłku w ciągu dnia. Dodatkowo konieczne jest stworzenie dzieciom możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole. Podkreśla to wagę tego rodzaju usług oraz potrzebę zachowania ich ciągłości.

Na koniec warto zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi (sygn. WA 4120-43/2023-w). Co prawda pismo dotyczyło DPS-u, jednak wydaje się, że argumentacja i kierunek interpretacji prawa będą tu analogiczne. Izba w swoim stanowisku potwierdziła, że takie usługi jak żywienie można uznać za niezbędne do zapewnienia ciągłości działania jednostki.

INTERPRETACJE

Zawieranie umów zapewniających ciągłość działania jednostki na podstawie upoważnienia z art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych może być rozpatrywane na dwóch poziomach funkcjonowania JST, tj.:

- *na poziomie funkcjonowania jej jednostek organizacyjnych – do tych umów należy zaliczyć wszystkie umowy zabezpieczające bieżące funkcjonowanie tych jednostek, oraz*
- *na poziomie jednostki samorządu terytorialnego – zapewnienie ciągłości działania tej jednostki wynika z konieczności zapewnienia ciągłości świadczenia usług publicznych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty.*

(…)

Oceniając przedmiot, charakter, czasookres oraz cele potencjalnej umowy należy wziąć pod uwagę przede wszystkim to, czy planowane wydatki są wydatkami jednorazowymi, czy ciągłymi, powtarzalnymi, czy zapewniają utrzymanie wytworzonej już infrastruktury, i czy służą zabezpieczeniu funkcjonowania jednostek organizacyjnych JST.

Stanowisko RIO w Łodzi, sygn. WA 4120-43/2023-w

©℗

Podstawa prawna:

- art. 220, art. 255, art. 307 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1235)
- art. 106a ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. 2025 r. poz. 1043; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1837)
- art. 4, art. 228 ust. 1 pkt 2, art. 258 ust. 1 pkt 3, art. 261 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483)

eprasa.pl 0a269e8ff8

Czy gmina może dowozić swoim autobusem dzieci z innej gminy do swojej szkoły

Czy gmina może dowozić swoim autobusem dzieci z terenu innej gminy do szkoły na terenie swojej gminy? Jeżeli nie, jakie są konsekwencje takiego działania?

ANDRZEJ DYBOWSKI

prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym

Odpowiedź

Podstawą dowożenia autobusem dzieci w takiej sytuacji powinno być porozumienie międzygminne. Dowóz autobusem gminy A (gmina położenia szkoły) ucznia mieszkającego w gminie B może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uzasadnienie

Obowiązek zapewnienia dziecku przez gminę transportu do szkoły może dotyczyć sytuacji, gdy szkoła obwodowa wybrana przez rodziców ucznia znajduje się poza terenem gminy. Potwierdza to np. wyrok z 8 lipca 2025 r. NSA (sygn. akt III OSK 1622/24). Tocząca spór w sądzie gmina twierdziła, że obowiązek z art. 39 ust. 3 pkt 1 Prawa oświatowego nie istnieje, jeżeli dziecko nie uczęszcza do swojej szkoły obwodowej, lecz do szkoły w innym obwodzie. Z uzasadnienia wyroku wynika, że pogląd ten jest błędny. NSA stwierdził, że wykładnia spornego przepisu prowadzi do wniosku o istnieniu obowiązku zapewnienia bezpłatnego dowożenia uczniów szkół podstawowych lub na wniosek rodziców – zapewnienia zwrotu kosztów dowożenia w przypadku, gdy odległość ucznia od szkoły obwodowej przekracza granicę 3 km (dla uczniów klas I–III) i 4 km (dla uczniów klas IV–VIII).

WAŻNE **Realizacja tego obowiązku nie jest uzależniona od tego, czy taki uczeń uczęszcza do szkoły obwodowej, czy też do innej szkoły.**

W efekcie tej zasady gminy zawierają między sobą porozumienia, których przedmiotem jest wykonanie obowiązku dowozu, kiedy dziecko mieszkające w gminie A uczęszcza do szkoły na terenie gminy B. Gmina B zobowiązuje się wówczas do dowożenia dziecka mieszkającego w gminie A. Zazwyczaj takie porozumienia dotyczą dzieci z niepełnosprawnościami. W tym przypadku porozumienia są zawierane na podstawie:

1) art. 18 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 10 ust. 1, art. 74 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym,
2) art. 39 ust. 4 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe.

PRZYKŁAD

Przykładem może być porozumienie międzygminne gminy Rokitno i gminy Piszczac z 29 stycznia 2025 r. Na tej podstawie gmina Rokitno przekazuje, a gmina Piszczac przyjmuje do realizacji zadanie własne publiczne w zakresie dowozu uczniów niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie gminy Rokitno do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego (SOSW) w Zalutyniu, dla którego organem prowadzącym jest gmina Piszczac. Dowóz realizowany jest busem będącym w użytkowaniu SOSW w Zalutyniu, ubezpieczonym od następstw nieszczęśliwych wypadków, odpowiedzialności cywilnej oraz autocasco. Gmina Rokitno zobowiązuje się do zwrotu wydatków poniesionych na realizację zadania według stawki 1,50 zł za przejechanie 1 km. Kwota miesięczna kosztów przewozu ucznia jest iloczynem: ilości km pokonanych w ciągu jednego dnia, liczby dni, w których uczniowie byli obecni w szkole, oraz stawki za 1 km. Urząd Gminy w Piszczacu wystawia notę księgową gminie Rokitno w terminie do 5. dnia miesiąca, następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie. Do noty księgowej dołączone zostanie potwierdzenie obecności dziecka na zajęciach w danym miesiącu.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 39 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1043; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1837)
- art. 10 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 12, art. 74 ust. 1 i 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2025 r. poz. 1436)

eprasa.pl 0a269e8ff8

W następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

- Przewodnik po e-Doręczeniach
- KSeF w jednostkach pomocy społecznej
- Uchwała rady gminy o zezwoleniu na realizację inwestycji mieszkaniowej
- Zasady określania postanowień umów urbanistycznych

W INFORLEX:

- Jakie okresy mogą być zaliczone do stażu pracy – 10 pytań i odpowiedzi
- Większa władza gmin nad mikroapartamentami
- Jak sporządzić opinię do wniosku o zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów
- Pół roku na przygotowanie strategii rozwoju gminy

PRENUMERATA 2026

Gazeta Samorządu i Administracji
w wersji STANDARD (e-wydanie)
Abonament na 12 miesięcy w cenie 1190,00 zł

POLECAMY RÓWNIEŻ:
Rachunkowość Budżetowa
w wersji PREMIUM (papier + e-wydanie)
Abonament na 12 miesięcy w cenie 1480,00 zł

Poradnik Rachunkowości Budżetowej
w wersji PREMIUM (papier + e-wydanie)
Abonament na 12 miesięcy w cenie 1370,00 zł

www.sklep.infor.pl
801 626 666, 22 761 30 30
bok@infor.pl

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Grupa INFOR PL

Właściciel i Prezes Zarządu
Ryszard Pieńkowski

INFOR PL Spółka Akcyjna
ul. Burakowska 14,
01-066 Warszawa
www.infor.pl

Dyrektor Centrum Wydawniczego
Grzegorz Błażejczyk
e-mail: grzegorz.blazejczyk@infor.pl

Redaktor naczelna Grupy INFORLEX
Agnieszka Oleksiak-Komorowska
e-mail: agnieszka.oleksiak@infor.pl

Adres redakcji
ul. Burakowska 14, 01-066 Warszawa
e-mail: gs@infor.pl, www.inforlex.pl

Redaktor naczelny
Michał Rylski
e-mail: michal.rylski@infor.pl

Redakcja
Dorota Majcher – sekretarz redakcji
e-mail: dorota.majcher@infor.pl
Remigiusz Waśniewski – redaktor merytoryczny
Jarosław Miller – redaktor graficzny

Stale współpracują
Justyna Andała-Sępkowska,
Michał Cyrankiewicz-Gortyński, Grzegorz Drozd,
Rafał Frankiewicz, Leszek Jaworski, Tomasz Król,
Szymon Kujda, Małgorzata Masłowska, Adrian Mazur,
Kazimierz Pawlik

Zdjęcia w numerze
shutterstock.com, archiwum, materiały gmin

Biuro Reklamy
Ewa Gromek-Tyburska
tel. 510 024 764
e-mail: ewa.gromek@infor.pl

Biuro Obsługi Klienta
ul. Burakowska 14, 01-066 Warszawa
tel. 22 761 30 30, 801 626 666
e-mail: bok@infor.pl
www.sklep.infor.pl

Zamówienia na prenumeratę przyjmują również prywatni kolporterzy oraz urzędy pocztowe.

Copyright by INFOR PL SA. Publikacja jest chroniona przepisami prawa autorskiego. Wykonywanie kserokopii lub powielanie inną metodą oraz rozpowszechnianie bez zgody Wydawcy w całości lub części jest zabronione i podlega odpowiedzialności karnej.

© – znak zastrzeżenia praw autorskich
℗ – znak odpłatności
©℗ – dwa znaki przy artykule oznaczają możliwość jego dalszego wykorzystania wyłącznie po uiszczeniu opłaty zgodnie z cennikiem (www.infor.pl/licencje) i w zgodzie z regulaminem korzystania z artykułów redakcyjnych

INFOR PL SA jest podatnikiem VAT, NIP 1180093066

Materiałów niezamówionych nie zwracamy, zachowując sobie prawo do skrótów i zmian tytułu. Nie ponosimy odpowiedzialności za treść reklam zamieszczonych na łamach.

Serwisy INFOR LEX dedykowane dla JST z GSiA w pdf – 5000 sprzedanych dostępów

eprasa.pl 0a269e8ff8

Młodzieżowe rady – inwestycja w przyszłość samorządu

Młodzieżowe rady warto traktować jako szkołę samorządności i kuźnię przyszłych liderów lokalnych. To wśród młodzieżowych radnych mogą w kolejnych latach pojawić się przyszli radni wszystkich szczebli, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, a także pracownicy samorządowi – osoby, które będą współtworzyć lokalne polityki publiczne i codzienną praktykę działania urzędu.



Foto arch. Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie

Młodzieżowe rady uczą zaangażowania obywatelskiego, ale także „rzemiosła" działania we wspólnocie: pracy zespołowej, formułowania wniosków, przygotowywania stanowisk, prowadzenia dyskusji, dochodzenia do kompromisu i brania odpowiedzialności za słowo. W dobrze zorganizowanym modelu są też bezpiecznym środowiskiem do popełniania błędów i uczenia się na nich.

Jednocześnie samorząd zyskuje kanał realnego kontaktu z młodymi mieszkańcami. Młodzieżowe rady potrafią sygnalizować problemy, które umykają dorosłym decydentom. Z tej perspektywy młodzieżowe ciało doradcze nie jest wyłącznie „lekcją obywatelskości", lecz elementem dialogu społecznego i źródłem informacji dla organów JST.

W tym kontekście warto przywołać przykład działań podejmowanych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. W 2025 r. Fundacja rozpoczęła realizację projektu „Mazowsze Młodych Liderów – rozwój kompetencji i aktywność obywatelska", finansowanego ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego. Celem projektu jest wsparcie i współpraca z Młodzieżowym Sejmikiem Województwa Mazowieckiego, a zadanie przewidziano do realizacji w latach 2025–2026. W ramach projektu zaplanowano m.in. konferencje i szkolenia dla młodzieżowych radnych, przygotowanie materiałów edukacyjnych oraz koordynację wyjazdów integracyjnych. Najważniejszym celem projektu jest pokazanie młodym ludziom prawnych oraz formalno-organizacyjnych uwarunkowań funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego.

Dobrze zaprojektowane wsparcie merytoryczne może też pomóc uporządkować relacje między młodzieżową radą a instytucjami samorządowymi. Z jednej strony chodzi o autonomię młodzieżowego gremium, które powinno mieć przestrzeń do własnych inicjatyw. Z drugiej strony – o stałe, przewidywalne kanały współpracy: opiekę organizacyjną, dostęp do informacji, możliwość konsultacji z urzędnikami i radnymi, a przede wszystkim jasną ścieżkę przekazywania opinii i wniosków oraz uzyskiwania odpowiedzi. Bez tego młodzieżowe ciało łatwo staje się forum jednorazowych wydarzeń, a nie trwałą instytucją dialogu.

Jeżeli myślimy o młodzieżowych radach jako o „kuźni liderów", warto zadbać o kilka praktycznych warunków, które nie wymagają rewolucji, a decydują o jakości działania: po pierwsze, stabilne zaplecze organizacyjne i czytelne zasady współpracy z urzędem; po drugie, cykliczne działania rozwojowe, które łączą wiedzę o samorządzie z kompetencjami komunikacyjnymi i projektowymi; po trzecie, sensowna agenda pracy – taka, która pozwala młodym zajmować się sprawami dla nich ważnymi, ale jednocześnie prowadzi do konkretnych rezultatów, choćby w postaci stanowisk, rekomendacji czy inicjatyw lokalnych; po czwarte, kultura traktowania młodych serio: wysłuchanie, informacja zwrotna i uczciwe wyjaśnianie ograniczeń, gdy postulatu nie da się zrealizować.

Projekt „Mazowsze Młodych Liderów" wpisuje się w potrzebę wzmacniania takich właśnie fundamentów. Pokazuje, że praca z młodzieżowym sejmikiem może mieć charakter systematyczny: obejmować rozwój kompetencji, dostarczać narzędzi do działania i budować wspólnotę młodych osób zainteresowanych sprawami publicznymi. A to z kolei służy nie tylko samym uczestnikom, ale też samorządowi jako instytucji – bo inwestycja w młodzieżowe formy partycypacji jest inwestycją w przyszłą jakość lokalnego życia publicznego.

Więcej informacji o działaniach FRDL skierowanych do młodzieży na: www.dlamlodych.frdl.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Biuro Zarządu
ul. Edwarda Jelinka 6
01-646 Warszawa
tel. +48 533 898 107
zarzad@frdl.org.pl

eprasa.pl 0a269e8ff8

INFORlex
KOMPLEKSOWA
BAZA WIEDZY

U nas odpowiedzi czekają na Ciebie!

W INFORLEX aktualności i wszystko
o zmianach w prawie i rachunkowości



Testuj bezpłatnie
inforlex.pl

eprasa.pl 0a269e8ff8