INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

8(586)
SIERPIEŃ 2026

GAZETA samorządu i administracji

www.inforlex.pl

INDEKS 353469, ISSN 2545-3378

PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA



Kiedy urząd musi oznaczyć treści tworzone z pomocą AI

Prawidłowa weryfikacja deklaracji podatkowej w gminie

Umowa o powierzeniu zarządzania instytucją kultury

Od 1 stycznia 2027 r. więcej przypadków „milczącej zgody”

DODATEK: **PORADNIK SAMORZĄDOWCA**

Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (CRU JSFP). Praktyczne zagadnienia

eprasa.pl 44318a3854

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Nowa klasyfikacja budżetowa

z Asystentem AI ✨

Przygotuj jednostkę do planowania finansowego na 2027 r. **szybciej, pewniej i bez błędów**



W pakiecie zyskasz:

- publikację z kompleksowym omówieniem nowego rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 20 kwietnia 2026 r., kluczami przejścia i komentarzem eksperta,
- dostęp do **Asystenta AI Nowa klasyfikacja budżetowa – klucze przejścia** – opartego na wiarygodnych źródłach INFORLEX, który pozwala szybko i pewnie ustalić prawidłowy paragraf w nowej klasyfikacji obowiązującej od roku budżetowego 2027.

ZAMÓW **sklep.infor.pl**

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

eprasa.pl 44318a3854

SPIS TREŚCI

AKTUALNOŚCI

NOWOŚCI PRAWNE

Nowe standardy usług opiekuńczych 5
Powiaty zajmą się koordynacją opieki długoterminowej 5
Nowy wzór wieloletniej prognozy finansowej 6
Krótsze terminy w planowaniu finansowym 6
Interpretacje podatków lokalnych mają trafić do KIS 7
ROP ma odciążyć gminne systemy odpadowe 7
„Premia społeczna": do 800 tys. zł 8
Zasady ustalania średniego wynagrodzenia nauczycieli początkujących 8

ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Wzmocnienie lokalnych systemów dostępu do wody 9
Aktywna integracja w regionie 9
Cyfryzacja działalności 10
Ochrona różnorodności biologicznej 10
Odbudowa infrastruktury 10

PRAWO W SAMORZĄDZIE

CYFRYZACJA

Sławomir Biliński
Kiedy urząd musi oznaczyć treści tworzone z pomocą AI 11

ZADANIA WŁASNE

Leszek Jaworski
Umowa o powierzeniu zarządzania instytucją kultury 18

POMOC SPOŁECZNA

Krzysztof Tomaszewski
Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania pod kontrolą gmin 22

Zgodnie z nowymi przepisami, świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania monitoruje i ocenia gmina. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości gmina ma prawo podejmować działania mające na celu ich wyeliminowanie. Takie regulacje wprowadziła obowiązująca od 5 sierpnia br. nowelizacja ustawy o pomocy społecznej.

USTRÓJ SAMORZĄDU

Tomasz Król
Nie wszyscy radni tracą mandat w sądzie 25

ADMINISTRACJA

PROCEDURY

Szymon Kujda
Od 1 stycznia 2027 r. więcej przypadków „milczącej zgody" 28

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Andrzej Dybowski
Terminy przedawnienia roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych 30

Sąd Najwyższy zastosował niekorzystny dla gminy okres przedawnienia jej roszczeń o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z majątku gminy. Zamiast 10 lat wstecz (lub 6 obecnie) sędziowie przyjęli tylko 3 lata (zasady jak dla działalności gospodarczej). Wykładnia prawa zastosowana przez SN znacząco ogranicza wartość roszczeń gmin w sytuacji niedopilnowania majątku i dopuszczenia do bezumownego korzystania z niego.

Zofia Przygoda
Warunki stawiania domków rekreacyjnych na zgłoszenie 33

INFORMACJA PUBLICZNA

Tomasz Król
W sporach o udostępnienie informacji publicznej ważne są wyroki ETPC 36

FINANSE PUBLICZNE

DYSCYPLINA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Michał Rylski
Wydatki na diety radnych do uporządkowania 38

Większość samorządów prawidłowo nalicza i wypłaca diety radnym. Ale kontrola 129 jednostek samorządu ujawniła problem systemowy. Obowiązujące prawo traktuje dietę przede wszystkim jako rekompensatę kosztów i utraconych korzyści, podczas gdy w praktyce świadczenie to funkcjonuje najczęściej jako miesięczny ryczałt związany z wykonywaniem mandatu. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych proponuje więc zmianę konstrukcji prawnej tego świadczenia.

eprasa.pl 44318a3854

PODATKI I OPŁATY LOKALNE

Sławomir Biliński

Prawidłowa weryfikacja deklaracji podatkowej w gminie 41

Małgorzata Masłowska

Wyznaczenie na inkasentów opłat lokalnych pracowników urzędu a ich obowiązki pracownicze **44**

Choć rady gmin mają prawo do zarządzania poboru podatków i opłat lokalnych w drodze inkasa – a w przepisach rangi ustawowej wyraźnie wskazano, jaki jest zakres związanych z tym ich kompetencji – w podejmowanych uchwałach wciąż formułowane są zapisy istotnie naruszające obowiązujące przepisy. Takie uchwały lub ich fragmenty są unieważniane przez organy nadzoru. Biorąc pod uwagę fakt, że nadchodzi okres, w którym samorządy intensywnie pracują nad podjęciem uchwał podatkowych na kolejny rok, warto zwrócić uwagę na to, jakich zapisów nie powinny w nich zamieszczać.

GOSPODARKA

INFRASTRUKTURA

Andrzej Dybowski

Samorządy mogą wprowadzać ulgi postojowe dla honorowych krwiodawców 47

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Rafał Frankiewicz

Zmiana zakresu podwykonawstwa i udostępnienia zasobów **49**

Zarówno podczas ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego, jak również jego późniejszej realizacji wykonawcę mogą wspierać inne podmioty, które uzyskają status podmiotu udostępniającego zasoby, podwykonawcy, a w pewnych sytuacjach – także oba te statusy jednocześnie. Czy wstępna deklaracja wykonawcy na ten temat w ofercie złożonej w ramach postępowania może zostać zmieniona?

NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Z PRAKTYKI JST

Izabela Motowilczuk

Nieudokumentowanie zajścia przesłanek do umorzenia należności podatkowej 52

Nieprawidłowe ustalenie terminu wypłaty wynagrodzenia 55

Bezpodstawne przyznawanie innych dodatków do wynagrodzenia 56

SAMORZĄD I PRAKTYKA

CYFRYZACJA

Sławomir Biliński

Cztery modele architektury informacyjnej JST. Co oznaczają dla samorządów **58**

Zanim urząd kupi „asystenta AI" czy kolejny system teleinformatyczny, powinien wiedzieć, jakie dane posiada, gdzie je przechowuje, kto może z nich korzystać i w jaki sposób wymieniają je poszczególne systemy. Właśnie temu ma służyć prowadzony przez Ministerstwo Cyfryzacji projekt budowy i pilotażowego wdrożenia Modeli Architektury Informacyjnej Jednostek Samorządu Terytorialnego (AIS). Wyjaśniamy, czym są cztery wzorcowe modele, na jakim etapie znajduje się projekt i czy wiążą się z nim nowe obowiązki dla gmin i powiatów.

Małgorzata Masłowska

Informacje o charakterze publicznym na profilu samorządu w mediach społecznościowych 61

USTRÓJ SAMORZĄDU

Krzysztof Tomaszewski

Będzie dwanaście nowych miast 64

PORADNIK SAMORZĄDOWCA



eprasa.pl 44318a3854

Nowości prawne

Nowe standardy usług opiekuńczych

pomoc społeczna

Od 7 sierpnia obowiązują przepisy określające standardy usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania osoby potrzebującej wsparcia. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2026 r. poz. 1067) wskazuje zarówno zakres czynności, które mogą być wykonywane w ramach usług, jak i zasady ich realizacji oraz sposób monitorowania jakości.

Pomoc ma obejmować m.in. podstawowe czynności związane z samoobsługą, ubieraniem się i zmianą odzieży, przygotowaniem prostych posiłków, słaniem łóżka i zmianą pościeli. W katalogu znalazły się także czynności związane z prowadzeniem gospodarstwa domowego: sprzątanie, wynoszenie śmieci, przynoszenie wody i opału, ogrzewanie pomieszczeń, robienie niezbędnych zakupów lub towarzyszenie przy zakupach, pranie odzieży i pościeli oraz dbanie o sprzęt ułatwiający codzienne funkcjonowanie. Opiekun może też towarzyszyć podopiecznemu w sprawach związanych z leczeniem i rehabilitacją, sprawach urzędowych oraz przy płaceniu rachunków.

Usługi mają być świadczone z uwzględnieniem dobra osoby korzystającej ze wsparcia, z poszanowaniem jej intymności, godności, autonomii i prawa do samostanowienia. Rozporządzenie wymaga także przestrzegania zasad higieny i potwierdzania wykonanych czynności w sposób ustalony przez ośrodek pomocy społecznej lub centrum usług społecznych. Na gminy nałożono obowiązek monitorowania jakości. Co najmniej raz na pół roku ma być przeprowadzana wizyta w miejscu zamieszkania podopiecznego. Przy ocenie usług trzeba, o ile pozwala na to stan zdrowia osoby korzystającej ze wsparcia, pozyskać także jej opinię oraz opinię członków rodziny. Na bieżąco mają być analizowane m.in. liczba niezrealizowanych godzin, zmiany osób świadczących usługi oraz liczba skarg i zgłoszeń o nieprawidłowościach, również anonimowych.

Przepisy rozporządzenia omawiamy szczegółowo w bieżącym numerze Gazety Samorządu i Administracji na stronie 22.

Powiaty zajmą się koordynacją opieki długoterminowej

Ustawa o osobach starszych i koordynacji opieki długoterminowej (Dz.U. z 2026 r. poz. 986) rozdziela nowe zadania pomiędzy gminy i powiaty. Program dotyczący bonu senioralnego mają realizować gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Z kolei koordynacja działań związanych z opieką długoterminową oraz przekazywanie informacji o dostępnych usługach i świadczeniach będzie zadaniem własnym powiatu.

Usługi finansowane w ramach bonu mają służyć zaspokajaniu podstawowych potrzeb życia codziennego seniora. Ustawa wymienia m.in. pomoc przy ubieraniu się, przygotowaniu posiłków, poruszaniu się i utrzymywaniu porządku, opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, wsparcie przy korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych oraz zapewnienie kontaktu z otoczeniem, w tym aktywizację intelektualną lub ruchową. Właściwa do przyznania bonu ma być gmina miejsca zamieszkania seniora, który ma niezaspokojone potrzeby dotyczące podstawowych czynności dnia codziennego. Warunkiem będzie ukończenie 65 lat oraz spełnienie kryterium dochodowego. Zgodnie z ustawą dochód w ostatnich trzech miesiącach poprzedzających złożenie wniosku nie może przekraczać 3410 zł; kryterium ma być corocznie waloryzowane. Na bon przewidziano 1 mld zł w latach 2026–2028 i łącznie 4,5 mld zł do 2035 roku.

pomoc społeczna

Program ma być uruchamiany etapami. W pierwszej kolejności bon ma trafić do seniorów w gminach, w których nie były dotąd realizowane publiczne usługi opiekuńcze, następnie do gmin, w których takie usługi obejmują najwyżej 10 osób. Ustawa przewiduje też działania adresowane do opiekunów nieformalnych i osób bliskich. Samorządy będą mogły organizować dla nich szkolenia, spotkania edukacyjne i integracyjne, grupy wsparcia, konsultacje psychologiczne, czasowe zastępstwo w sprawowaniu opieki oraz spotkania ze specjalistami.

⇒

eprasa.pl 44318a3854

Koordynacja opieki długoterminowej ma należeć do powiatów. Koordynatorem będzie kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie, a w mieście na prawach powiatu – kierownik miejskiego ośrodka pomocy społecznej albo dyrektor centrum usług społecznych. Do jego zadań ma należeć m.in. indywidualne doradztwo przy wyborze usług lub świadczeń dopasowanych do potrzeb konkretnej osoby, w tym świadczeń paliatywnych i hospicyjnych. Koordynator będzie też zbierał i analizował dane oraz przekazywał informacje o dostępności usług, ich odpłatności, wymaganej dokumentacji i prognozowanym czasie oczekiwania.

Nowy wzór wieloletniej prognozy finansowej

finanse publiczne

Od 1 sierpnia obowiązuje nowy wzór wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Zmianę wprowadziło rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki (Dz.U. z 2026 r. poz. 1029) – dostosowując dotychczasowe regulacje do nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 27 lutego 2026 r. Zgodnie z rozporządzeniem zmieniony wzór ma zostać zastosowany po raz pierwszy do projektu uchwały w sprawie WPF, o którym mowa w art. 230 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przedstawianego wraz z projektem uchwały budżetowej na 2027 rok.

Zmiany dotyczą przede wszystkim sposobu prezentowania niektórych kategorii wydatków i dostosowania brzmienia pozycji do nowych przepisów ustawy. W wydatkach bieżących wyodrębnione mają zostać wydatki na uposażenia i wynagrodzenia wraz ze składkami od nich naliczanymi. Z kolei w części dotyczącej wydatków majątkowych wyodrębnione zostaną transfery majątkowe obejmujące przepływy wskazane w art. 124 ust. 7 ustawy o finansach publicznych. Rozporządzenie zmienia w tym zakresie załącznik nr 1 określający wzór WPF. Zmieniony układ formularza będzie więc wykorzystywany przy opracowaniu projektu prognozy przedstawianego razem z projektem budżetu na 2027 rok. Celem zmiany jest nadanie poszczególnym pozycjom formularza brzmienia zgodnego z ustawą z 27 lutego 2026 r. Wprost wskazano dwa obszary korekty: część dotyczącą wydatków bieżących, w której mają być pokazane wynagrodzenia i składki, oraz część dotyczącą wydatków majątkowych. Dotyczy to załącznika ze wzorem WPF.

Krótsze terminy w planowaniu finansowym

finanse publiczne

Ministerstwo Finansów przygotowało projekt nowelizacji rozporządzenia dotyczącego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Proponowane zmiany mają skrócić dwa terminy związane z opracowywaniem i przekazywaniem planów finansowych. Projekt jest konsekwencją nowelizacji ustawy o finansach publicznych, która weszła w życie 14 kwietnia 2026 r., oraz postępującej cyfryzacji procesu planistycznego.

Pierwsza zmiana dotyczy dysponentów części budżetowych. Zweryfikowane projekty planów finansowych mają być przekazywane Ministrowi Finansów do 5 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, a nie – jak dotychczas – do 15 grudnia (dotyczy to dysponentów części budżetowych). Resort wskazuje, że proces jest prowadzony w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, co pozwala na znacznie szybszy przepływ i przetwarzanie informacji. Krótszy termin ma usprawnić weryfikację i konsolidację danych oraz przyspieszyć dalsze prace nad budżetem państwa.

Druga propozycja dotyczy kierowników państwowych jednostek budżetowych. Termin na sporządzenie planów finansowych po otrzymaniu informacji od dysponentów części budżetowych ma zostać skrócony z 14 do 7 dni (termin dotyczy kierowników państwowych jednostek budżetowych). W uzasadnieniu wskazano na pełną automatyzację procesu planistycznego i natychmiastową dostępność danych w systemach teleinformatycznych. Według resortu zmiany mają uelastycznić gospodarowanie środkami publicznymi. Rozporządzenie ma wejść w życie następnego dnia po ogłoszeniu.

eprasa.pl 44318a3854

Interpretacje podatków lokalnych mają trafić do KIS

podatki lokalne

Ministerstwo Finansów planuje scentralizować wydawanie indywidualnych interpretacji dotyczących podatków i opłat lokalnych. Zgodnie z założeniami nowelizacji Ordynacji podatkowej (projekt nr UD450) kompetencje, które obecnie należą do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, miałby przejąć Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. Resort uzasadnia zmianę potrzebą ograniczenia rozbieżności w stosowaniu tych samych przepisów w analogicznych stanach faktycznych i prawnych.

To kolejny etap zmian dotyczących interpretacji lokalnych. Wcześniej wprowadzono centralną publikację interpretacji wydawanych przez gminne organy podatkowe we wspólnej bazie Informacji Celno-Skarbowej Eureka. Teraz centralizacji ma podlegać samo wydawanie interpretacji. Chodzi o przepisy dotyczące m.in. podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku rolnego i leśnego, a także opłaty skarbowej, miejscowej, uzdrowiskowej, targowej, od posiadania psów oraz reklamowej.

Projekt ma jednocześnie pozostawić samorządom udział w procedurze. Właściwy gminny organ podatkowy otrzyma prawo do opiniowania projektu interpretacji przygotowanego przez KIS w zakresie wykładni przepisów podatków i opłat lokalnych. Na przedstawienie opinii ma mieć 14 dni. Brak stanowiska w tym terminie będzie traktowany jako akceptacja projektu, czyli tzw. milcząca zgoda. Dodatkowym elementem jest też przewidywane prawo gminnego organu podatkowego do zaskarżenia interpretacji do sądu administracyjnego w określonych przypadkach. Planowany termin wejścia nowelizacji w życie to 1 lipca 2027 r. Ministerstwo przedstawia centralizację jako kontynuację wcześniejszego kroku, czyli skupienia publikowanych interpretacji w jednej bazie. KIS już obecnie odpowiada za wydawanie indywidualnych interpretacji prawa podatkowego i zapewnianie jednolitej informacji podatkowej; projekt ma rozszerzyć ten model na daniny pozostające obecnie we właściwości gminnych organów podatkowych.

ROP ma odciążyć gminne systemy odpadowe

Projektowany model Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta ma zmienić sposób finansowania gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Ministerstwo Klimatu i Środowiska wskazuje, że obecnie znaczna część kosztów obciąża gminne systemy gospodarki odpadami, a w konsekwencji mieszkańców płacących za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Po zmianach część tego ciężaru ma zostać przeniesiona na producentów opakowań.

Resort zapewnia, że środki pochodzące od producentów nie mają trafiać do wspólnej puli bez określonego przeznaczenia. Po stronie NFOŚiGW mają być „znaczone", m.in. przez gromadzenie na wyodrębnionym rachunku bankowym, a ich wykorzystanie ma być ograniczone przepisami. Pieniądze mają służyć pokrywaniu kosztów bezpośrednio związanych z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi, w tym selektywnej zbiórki, transportu i przetwarzania. Mechanizm ma przeciwdziałać przeznaczaniu tych środków na inne cele.

MKiŚ zastrzega jednak, że wprowadzenie ROP nie oznacza automatycznej ani jednakowej obniżki opłat za odpady we wszystkich gminach. Projekt ma stworzyć warunki, w których część kosztów dotychczas finansowanych przez mieszkańców zostanie pokryta ze środków producentów, ale wysokość stawek zależy również od innych czynników. Resort wymienia m.in. koszty pracy, w tym poziom płacy minimalnej, ceny energii elektrycznej i paliw, inflację oraz inne lokalne uwarunkowania. Zakładanym efektem jest przede wszystkim ograniczenie presji kosztowej na gminne systemy odpadowe, a w dłuższej perspektywie – stabilizacja i stopniowe obniżanie realnych kosztów ponoszonych przez mieszkańców. Harmonogram projektu (nr UC100) przewiduje dwuletni okres przejściowy, a pełne wdrożenie nowego modelu dla opakowań ma nastąpić dopiero w 2028 roku. Nie należy zatem oczekiwać natychmiastowego przełożenia reformy na opłaty mieszkańców.

gospodarka odpadami

eprasa.pl 44318a3854

„Premia społeczna": do 800 tys. zł

pomoc społeczna

Gminy i powiaty mogą składać wnioski w kolejnym naborze programu „Premia społeczna". W aktualnej edycji maksymalna łączna wartość wsparcia wzrosła do 800 tys. zł, a grant może pokryć do 95% wartości realizowanej usługi. O dofinansowanie mogą ubiegać się wszystkie gminy i powiaty, a środki są przeznaczone na usługi społeczne zlecane podmiotom ekonomii społecznej. Wnioski można składać od 17 sierpnia do 16 września za pośrednictwem generatora.

Katalog możliwych do sfinansowania działań jest szeroki. Obejmuje m.in. usługi opiekuńcze służące zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, pielęgnację zaleconą przez lekarza oraz zapewnianie kontaktu z otoczeniem. Wsparcie może dotyczyć usług świadczonych przez opiekunów faktycznych, usług sąsiedzkich i dziennych form opieki. Grantami mogą być objęte również opieka wytchnieniowa, usługi asystenckie dla osób z niepełnosprawnościami, pielęgniarska opieka długoterminowa w domu oraz opieka paliatywna i hospicyjna realizowana w formach zdeinstytucjonalizowanych.

Samorządy mogą też finansować usługi wspierania rodziny oraz działania dla dzieci i młodzieży w formach dziennych i środowiskowych, usługi preadopcyjne i postadopcyjne, rodzinną pieczę zastępczą, rodzinne domy dziecka i placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego. Nowością w tej edycji jest możliwość przeznaczenia do 5% pozyskanych środków na finansowanie specjalisty do spraw współpracy z podmiotami ekonomii społecznej. Skorzystanie z tego rozwiązania jest dobrowolne. W IV naborze wkład własny JST wynosi 5%, a realizacja i rozliczenie usług może trwać do 31 maja 2029 r.

Zasady ustalania średniego wynagrodzenia nauczycieli początkujących

Ministerstwo Edukacji Narodowej przedstawiło projekt zmiany Karty Nauczyciela, który ma systemowo uregulować sposób ustalania średniego wynagrodzenia nauczycieli początkujących. Resort proponuje podwyższenie wskaźnika kwoty bazowej, na podstawie którego wyliczane jest średnie wynagrodzenie tej grupy, ze 120% do 122,7696%. Według MEN ma to zagwarantować, że w 2027 roku i kolejnych latach procentowy wzrost średniego wynagrodzenia nauczycieli początkujących będzie taki sam jak w przypadku nauczycieli mianowanych i dyplomowanych.

Problem wynika z obecnego sposobu liczenia wynagrodzeń. Rada Ministrów przyjęła w czerwcu średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w 2027 roku na poziomie 103%, a planowana kwota bazowa dla nauczycieli ma być o 3% wyższa niż w 2026 roku. Według wyliczeń resortu samo podniesienie kwoty bazowej o 3%, przy pozostawieniu wskaźnika dla nauczycieli początkujących na poziomie 120%, przełożyłoby się jednak na wzrost ich średniego wynagrodzenia jedynie o 0,68%.

Karta Nauczyciela

Po podniesieniu wskaźnika do 122,7696% średnie wynagrodzenie nauczycieli początkujących, obliczone przy planowanej na 2027 rok kwocie bazowej, ma wzrosnąć o 3%. MEN zwraca uwagę, że obecnie ta grupa nie ma prawnej gwarancji dodatkowego zwiększenia średniego wynagrodzenia w 2027 roku i w latach następnych, a bez zmiany wskaźnika wzrost byłby niższy od prognozowanej inflacji. Obecnie wskaźniki te wynoszą odpowiednio: 120% kwoty bazowej dla początkującego, 144% dla mianowanego i 184% dla dyplomowanego. Przyjęcie projektu (nr UD453) przez Radę Ministrów planowane jest na IV kwartał 2026 r.

oprac. MR

eprasa.pl 44318a3854

Środki unijne i dotacje

Wzmocnienie lokalnych systemów dostępu do wody

Można uzyskać dofinansowanie projektów związanych z budową/przebudową/modernizacją ujęć wody pitnej, stacji uzdatniania wody, sieci wodociągowych wraz z rozwiązaniami zwiększającymi bezpieczeństwo, cyberbezpieczeństwo i niezawodność (zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych), a także inwestycji mających na celu ograniczenie strat wody do spożycia w sieciach wodociągowych. Nabór będzie prowadzony do 4 września 2026 r. Wnioski o dofinansowanie 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. Nabór ogłosił Zarząd Województwa Świętokrzyskiego jako Instytucja Zarządzająca programem Fundusze Europejskie dla Świętokrzyskiego 2021–2027.

do **4 września 2026 r.**

Aktywna integracja w regionie

do **11 września 2026 r.**

JST i ich jednostki organizacyjne, a także związki, porozumienia i stowarzyszenia JST mogą składać wnioski w ramach naboru, który ogłosił Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie. Nabór będzie prowadzony do 11 września 2026 r. Dofinansowanie/wsparcie można otrzymać na tworzenie podmiotów reintegracyjnych – tj. centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej oraz warsztatów terapii zajęciowej i zakładów aktywności zawodowej oraz wsparcie działalności istniejących podmiotów reintegracyjnych.

REKLAMA



eprasa.pl 44318a3854

Cyfryzacja działalności

do **15 września 2026 r.**

Centrum Obsługi Przedsiębiorcy, działające jako Instytucja Pośrednicząca w realizacji zadań w ramach programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021–2027, ogłosiło nabór, w ramach którego wnioski o dofinansowanie mogą składać m.in. JST oraz jednostki organizacyjne działające w ich imieniu. Nabór będzie prowadzony do 15 września 2026 r. Dofinansowanie/wsparcie można uzyskać m.in. na:

- przedsięwzięcia w zakresie cyfryzacji działalności instytucji publicznych, służących poprawie efektywności zarządzania oraz upowszechnianiu komunikacji elektronicznej w instytucjach publicznych (np. podpis elektroniczny, elektroniczny obieg dokumentów),
- rozwój usług związanych z udostępnianiem danych przestrzennych (geodezyjnych) zasobów gminnych, powiatowych lub wojewódzkich (tworzenie, aktualizacja, modernizacja, zakup, poprawa jakości baz danych),
- tworzenie, rozwój lub zakup systemów teleinformatycznych na potrzeby elektronicznego obiegu dokumentów wraz z obiegiem spraw i pracy, modelowania i optymalizacji procesów w administracji publicznej, tworzenie teleinformatycznych systemów komunikacji (np. podpis elektroniczny, elektroniczna pieczątka oraz inne sposoby uwierzytelniania form elektronicznych).

Ochrona różnorodności biologicznej

do **30 września 2026 r.**

Projekty dotyczące tworzenia centrów ochrony różnorodności biologicznej w oparciu o rodzime gatunki oraz realizujące działania z zakresu błękitno-zielonej infrastruktury i działania z zakresu ograniczenia zanieczyszczeń środowiska mogą uzyskać dofinansowanie/wsparcie w ramach naboru ogłoszonego przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. Wnioski mogą składać członkowie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Miasta Łomży – tj. gmina wiejska Łomża, miasto Łomża, gmina Nowogród i gmina Piątnica. Nabór będzie prowadzony do 30 września 2026 r.

Odbudowa infrastruktury

do **30 września 2026 r.**

Przedsięwzięcia związane z zaopatrzeniem w wodę do spożycia, których celem jest przywrócenie funkcjonalności lub odbudowa infrastruktury uszkodzonej lub zniszczonej na skutek wystąpienia powodzi mogą uzyskać wsparcie w ramach naboru ogłoszonego przez NFOŚiGW. Planowany do realizacji w ramach projektu zakres związany z przywróceniem funkcjonalności lub odbudową infrastruktury (z wyłączeniem elementów dotyczących wzmocnienia odporności infrastruktury objętej projektem na wypadek kolejnych powodzi) powinien wynikać z raportu komisji/rzeczoznawcy/weryfikatora szkód przeprowadzonego zgodnie z kompetencjami przez właściwy organ/instytucję wskazującego zakres szkód i wartość szacunkową szkód. W ramach naboru, który potrwa do 30 września 2026 r., wnioski mogą składać m.in. JST i ich związki.

oprac. **Krzysztof Tomaszewski**

eprasa.pl 44318a3854

Cyfryzacja

Kiedy urząd musi oznaczyć treści tworzone z pomocą AI

Od 2 sierpnia 2026 r. trzeba stosować obowiązki przejrzystości określone w art. 50 AI Act. Nie oznacza to jednak konieczności opatrywania etykietą AI każdego pisma, komunikatu lub obrazu przygotowanego z pomocą modelu generatywnego. O tym, czy potrzebne jest techniczne znakowanie albo informacja dla mieszkańca, decydują: rodzaj materiału, zakres kontroli człowieka oraz rola JST jako dostawcy lub podmiotu stosującego system.



SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Modele generatywne weszły do codziennej pracy urzędów: pomagają redagować komunikaty, tłumaczyć ogłoszenia, tworzyć grafiki promocyjne i obsługiwać mieszkańców przez chatboty. W małej gminie, w której promocją, BIP-em i mediami społecznościowymi zajmuje się często jedna osoba, pokusa, by odciążyć się dzięki AI, jest szczególnie duża. Wraz z nią wraca pytanie: co i w jaki sposób trzeba oznaczyć, aby nie narazić urzędu na zarzut wprowadzania mieszkańców w błąd. Odpowiedź nie sprowadza się do jednej naklejki, lecz do kilku precyzyjnie zakreślonych sytuacji.

Dwa reżimy, dwie daty

Nowe obowiązki wynikają wprost z art. 50 rozporządzenia (UE) 2024/1689 (dalej: AI Act). Rozporządzenie stosuje się bezpośrednio, więc wiąże JST bez potrzeby wdrożenia do prawa krajowego. Równolegle działa ustawa z 3 lipca 2026 r. o systemach sztucznej inteligencji (Dz.U. z 2026 r. poz. 1003). Ma ona charakter proceduralny: nie tworzy własnych zasad oznaczania grafik ani tekstów, lecz powołuje krajowy organ nadzoru – czyli Komisję Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji (KRiBSI).

Warto tu wyjaśnić częste nieporozumienie. **Unijny pakiet Digital Omnibus – czyli rozporządzenie (UE) 2026/1744, obowiązujące od 27 lipca 2026 r. – przesunął najbardziej wymagające terminy dla systemów wysokiego ryzyka na lata 2027 i 2028, lecz nie odroczył obowiązków przejrzystości z art. 50.** Obowiązki te stosuje się od 2 sierpnia 2026 r. i od tej daty wiążą one również JST. Krajowy system egzekwowania będzie natomiast uruchamiany etapami: KRiBSI rozpoczął działalność na podstawie przepisów obowiązujących od 11 sierpnia br., a regulacje dotyczące kontroli, postępowań w sprawie naruszeń i administracyjnych kar pieniężnych wejdą w życie 28 października 2026 r. Nie zawiesza to jednak obowiązków wynikających bezpośrednio z AI Act.

Znak techniczny a ujawnienie dla odbiorcy

Kluczem do zrozumienia nowych zasad jest rozdzielenie dwóch pytań.

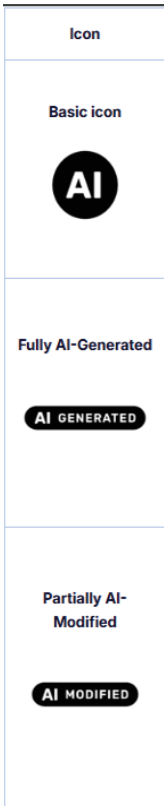
1. Czy treść ma być technicznie wykrywalna jako syntetyczna? To obowiązek „maszynowego znakowania" z art. 50 ust. 2 AI Act, spoczywający na dostawcy systemu.

2. Czy mieszkaniec danego samorządu ma zobaczyć lub usłyszeć informację, że materiał JST wygenerowała albo zmieniła AI? To obowiązek ujawnienia prezentowanego odbiorcy z art. 50 ust. 4 AI Act, obciążający podmiot stosujący system – czyli po prostu urząd publikujący materiał.

Rozróżnienie ma praktyczne znaczenie. Metadane pliku, przeznaczone dla wyszukiwarek i platform społecznościowych, nie zastąpią czytelnego oznaczenia dla mieszkańca. A napis na grafice nie wypełni technicznego obowiązku dostawcy. Nierzadko potrzebne są obie warstwy naraz. Oznaczenie prezentowane odbiorcy powinno być przy tym jasne, odróżnialne od pozostałej treści, dostępne dla osób z niepełnosprawnościami, czytelne lub słyszalne i przedstawione najpóźniej przy pierwszym

eprasa.pl 44318a3854

kontakcie z materiałem. Nie można zakładać, że mieszkaniec sam sprawdzi metadane albo użyje specjalnego programu do wykrywania treści AI.



Na rysunku tzw. ikony UE są dostępne w czterech wariantach kolorystycznych i trzech wersjach:

- Podstawowej („Basic") – gdy AI uczestniczyło w tworzeniu treści lub oznaczeniu towarzyszy dodatkowy opis,
- „Fully AI-Generated" – gdy całość została wygenerowana przez AI bez istotnej kontroli redakcyjnej człowieka,
- „Partially AI-Modified" – gdy AI zmieniło wcześniej istniejącą treść stworzoną przez człowieka.

WAŻNE **Stosowanie tych ikon jest dobrowolne i samo w sobie nie przesądza o zgodności z art. 50 AI Act. Dlatego podmiot publikujący nadal odpowiada za zapewnienie, aby oznaczenie było odpowiednio jasne, widoczne i spełniało wszystkie wymagania prawne.**

Kiedy urząd musi ujawnić użycie AI

W odniesieniu do treści publikowanych przez urząd przepis art. 50 ust. 4 AI Act obejmuje dwie kategorie:

1) deepfake,
2) teksty informujące społeczeństwo o sprawach interesu publicznego, które nie przeszły rzeczywistej kontroli człowieka.



„Tehty tekoälyllä" *– wykonano przy użyciu AI; znak wodny stosowany przez miasto Helsinki. Prezentowana tu grafika może stanowić przykład deepfake.*

eprasa.pl 44318a3854

Nie są to jedyne obowiązki z art. 50, który dotyczy również chatbotów oraz systemów rozpoznawania emocji i kategoryzacji biometrycznej.

DEFINICJA

Deepfake – obraz, nagranie audio lub wideo, które może fałszywie uchodzić za autentyczne. Komisja Europejska wskazuje trzy kryteria oceniane łącznie do uznania materiału za deepfake: materiał wykazuje wysoki stopień podobieństwa do przedstawianego podmiotu; odnosi się do osoby, przedmiotu, miejsca, jednostki organizacyjnej lub zdarzenia, które istnieje, mogło istnieć albo mogłoby w sposób wiarygodny zaistnieć; oraz – z uwzględnieniem kontekstu i odbiorców – może fałszywie uchodzić za autentyczny.

Obrazy i głos: granica jest w kontekście

Nie każda grafika stworzona przez algorytm to deepfake. Realistyczna wizualizacja planowanej inwestycji, wyraźnie podpisana jako „wizualizacja koncepcyjna", nie wprowadza odbiorcy w błąd, bo nikt nie oczekuje, że ogląda fotografię istniejącego budynku. Jednak ten sam obraz opatrzony podpisem: „Tak wygląda nasz rynek po remoncie", choć prac jeszcze nie rozpoczęto, staje się już treścią mogącą uchodzić za autentyczną i wymaga ujawnienia. Ilustracja bajkowego smoka na ogłoszeniu o pikniku rodzinnym czy abstrakcyjne tło plakatu pozostają oczywiście poza obowiązkiem, bo odbiorca nie traktuje ich jako zapisu rzeczywistości.



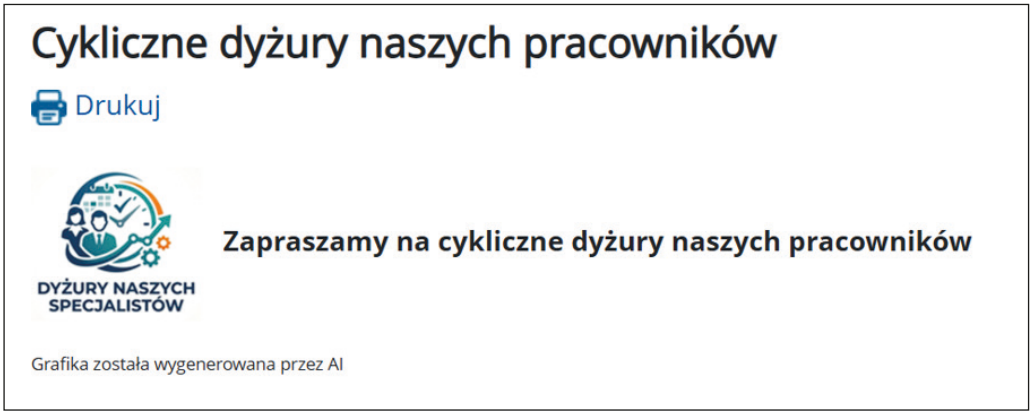
Grafik Stadt Friedrichsthal, erstellt mit KI-Unterstützung (OpenAI ChatGPT)

Napis na niemieckiej grafice „Grafika miasta Friedrichsthal wykonana ze wsparciem AI – OpenAI ChatGPT" – również nie wymagał wskazania udziału AI.

PRZYKŁAD

Zapowiedź dożynek

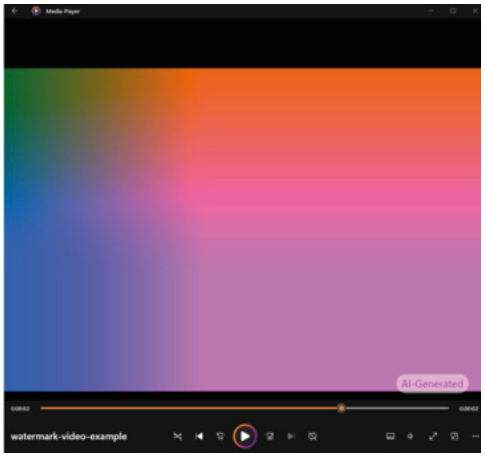
Referat promocji w gminie liczącej 6000 mieszkańców przygotowuje zapowiedź dożynek. W darmowym generatorze grafik powstaje realistyczne „zdjęcie" zapełnionego rynku, opatrzone podpisem „Zobaczcie, jak bawiliśmy się w tym roku!". Impreza jeszcze się nie odbyła, a obraz może uchodzić za autentyczną fotografię wydarzenia – więc jest to prawdopodobny deepfake wymagający oznaczenia. Bezpieczne rozwiązanie: albo neutralny podpis „Grafika wygenerowana przez AI; nie przedstawia rzeczywistego wydarzenia", albo rezygnacja z sugerowania re-



Przykład oznaczenia grafiki jako wygenerowanej przez AI ze strony Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Górniczej https://dabrowagornicza.praca.gov.pl/. W tym wypadku jest to pewnego rodzaju przesadna ostrożność urzędu, a nie spełnianie wymogu z AI Act.

eprasa.pl 44318a3854

alności i użycie wyraźnie ilustracyjnej grafiki. W przypadku dźwięku samo użycie syntezatora mowy nie przesądza sprawy. Neutralny głos komputerowy, który nie naśladuje konkretnej osoby, może pozostać poza definicją deepfake'u. Inaczej jest ze sklonowanym głosem wójta, radnego czy znanej lokalnie postaci. Jeżeli słuchacz może sądzić, że osoba ta rzeczywiście wypowiedziała dane słowa, materiał trzeba wyraźnie oznaczyć – niezależnie od tego, czy udzieliła ona zgody na klonowanie głosu.



Przykład oznaczenia pliku wideo wytworzonego z użyciem AICopilot ze strony Microsoft

PRZYKŁAD

Spot z głosem wójta

Gmina przygotowuje krótki spot do lokalnego radia. Wójt nie ma czasu na nagranie, więc firma realizująca spot proponuje odtworzenie jego głosu z wcześniejszych wystąpień (klonowanie głosu). Nawet za zgodą wójta taki materiał wymaga wyraźnego ujawnienia przed emisją, na przykład zapowiedzi „Głos wójta został wygenerowany syntetycznie". Bez tego słuchacz uzna nagranie za autentyczną wypowiedź – co jest istotą deepfake.

Teksty urzędowe i kontrola redakcyjna

Obowiązek oznaczania treści jako stworzonej przez AI nie obejmuje każdego zdania wygenerowanego przez model językowy. Dotyczy tekstów opublikowanych, przeznaczonych do informowania społeczeństwa i odnoszących się do spraw interesu publicznego. W praktyce kryteria te spełnia znaczna część komunikacji gminy: informacje o podatkach lokalnych, odpadach, wodzie, drogach, szkołach, konsultacjach, opłatach czy zagrożeniach.

Najważniejszym wyłączeniem, a zarazem najskuteczniejszym narzędziem w rękach urzędu, jest kontrola redakcyjna. Etykieta nie jest potrzebna, jeżeli tekst przeszedł rzeczywisty przegląd człowieka, który przyjął odpowiedzialność redakcyjną za publikację. Kontrola nie może jednak ograniczać się do poprawienia języka lub przeczytania odpowiedzi modelu. Powinna mieć charakter merytoryczny i być prowadzona przez osobę dysponującą odpowiednią wiedzą oraz możliwością zatwierdzenia, zmiany lub odrzucenia materiału. W urzędzie oznacza to w szczególności sprawdzenie faktów, źródeł, podstawy prawnej, dat i danych liczbowych. Oznaczenie nie może też zastępować kontroli. Innymi słowy, **adnotacja „tekst wygenerowany przez AI" nie usprawiedliwia opublikowania niesprawdzonej informacji – np. o skażeniu wody czy zmianie terminu podatkowego.**

PRZYKŁADY

Komunikat o stawkach za odpady

Sekretarz gminy prosi model językowy o szkic komunikatu o nowych stawkach za odbiór odpadów. Referent porównuje treść z uchwałą rady gminy, sprawdza daty, wykonawcę i kwoty, nanosi poprawki i zatwierdza tekst do publikacji. Etykieta AI nie jest wtedy potrzebna, bo zadziałało wyłączenie z tytułu kontroli redakcyjnej. Warto natomiast zachować krótki ślad: kto sprawdził, z jakich źródeł skorzystał i kiedy zatwierdził wersję finalną. Gdyby ten sam komunikat trafił na stronę automatycznie, bez sprawdzenia, etykieta byłaby konieczna, a niezależnie od AI Act – takiego modelu publikacji urząd zawsze powinien unikać.

Automatyczne tłumaczenie ostrzeżenia

Gmina przygraniczna tłumaczy maszynowo ostrzeżenie przeciwpowodziowe na język ukraiński i publikuje je natychmiast, bo liczy się czas. Nikt znający język nie zdążył sprawdzić przekładu. Jeżeli użyte narzędzie jest systemem AI, w rozumieniu AI Act, a publikacja informuje o sprawie interesu publicznego i nie przeszła kontroli człowieka – tłumaczenie należy oznaczyć jako wygenerowane automatycznie. Niezależnie

eprasa.pl 44318a3854

od obowiązku oznaczenia urząd powinien unikać publikowania nieweryfikowanego tłumaczenia komunikatu kryzysowego, ponieważ błędny przekład może zagrozić bezpieczeństwu odbiorców. Gdy przekład sprawdzi kompetentny pracownik lub tłumacz, oznaczenie nie jest wymagane – wystarczy udokumentować, kto i w jakim zakresie go zweryfikował.

Chatboty: obowiązek zaczyna się u dostawcy

Przy wirtualnych asystentach częstym uproszczeniem jest przypisanie obowiązku wyłącznie urzędowi. Tymczasem art. 50 ust. 1 AI Act nakłada go w pierwszej kolejności na dostawcę: **chatbot ma być zaprojektowany tak, aby rozmówca od początku wiedział, że komunikuje się z maszyną, chyba że jest to oczywiste, a wyjątek ten należy czytać wąsko.** Jeśli gmina kupuje gotowe rozwiązanie i używa go pod marką dostawcy, to dostawca zapewnia stosowny komunikat, urząd zaś powinien go przed uruchomieniem zweryfikować i nie usuwać. Dobrą praktyką jest dodanie informacji o ograniczeniach bota oraz o drodze do pracownika, bo odpowiedzi asystenta nie powinny być mylone z urzędowym rozstrzygnięciem.

Kiedy watermarking wykonuje sam urząd

Definicja dostawcy obejmuje również organ publiczny, który opracuje system AI albo zleci jego opracowanie, a następnie wprowadzi go do obrotu lub odda do użytku pod własną nazwą albo znakiem towarowym. Tu tkwi pewna pułapka, bo w takim wypadku JST przejmuje obowiązek technicznego, maszynowo odczytywalnego znakowania wyników – i to zarówno audio, obrazu, wideo, jak i tekstu. **Nie wystarczy wówczas napis „Powered by AI" na stronie, bo dotyczy on interakcji z systemem, a nie samych plików będących jego wynikami.** Rola dostawcy przechodzi na gminę zwłaszcza przy platformach generatywnych budowanych pod jej marką, rozwiązaniach typu *white label,* zmodyfikowanych systemach *open source* uruchamianych pod własną nazwą oraz wspólnych generatorach tworzonych przez związki międzygminne, centra usług wspólnych lub spółki komunalne.

DEFINICJA

Rozwiązania typu ***white label*** to gotowe produkty lub usługi tworzone przez jednego dostawcę, które inna firma może oferować pod własną marką, nazwą i identyfikacją wizualną.

PRZYKŁAD

„Asystent Gminy" od lokalnej firmy IT
Gmina zamawia u miejscowej firmy informatycznej chatbota, który staje na stronie i w BIP jako „Asystent Gminy X". JST może stać się dostawcą systemu AI, jeżeli opracuje system albo zleci jego opracowanie, a następnie wprowadzi go do obrotu lub odda do użytku pod własną nazwą albo znakiem towarowym. Nie przesądza o tym wyłącznie lokalna nazwa chatbota ani fakt, że urząd określił jego bazę wiedzy i funkcje. Konieczna jest analiza całego modelu wdrożenia, zakresu odpowiedzialności wykonawcy i tego, pod czyją nazwą system został formalnie oddany do użytku. O kwalifikacji nie decyduje więc sama nazwa nadana stronie umowy, lecz rzeczywisty sposób opracowania i oddania systemu do użytku. Jeśli gmina rzeczywiście jest dostawcą, odpowiada nie tylko za komunikat początkowy („Rozmawiasz z systemem sztucznej inteligencji"), lecz także za techniczne znakowanie generowanych treści.

Dla systemów wprowadzonych na rynek przed 2 sierpnia 2026 r. dostawcy otrzymali czas na dostosowanie znakowania



eprasa.pl 44318a3854

technicznego do 2 grudnia 2026 r. To odroczenie nie obejmuje jednak systemów uruchamianych później ani ujawniania deepfake'ów i tekstów, które urząd publikuje już od 2 sierpnia br.

C2PA to nie „certyfikat AI"

W dokumentacji przetargowej pojawia się pokusa wpisania bezwzględnego wymogu „certyfikacji C2PA" – to taki to otwarty standard techniczny służący do dokumentowania pochodzenia i historii treści cyfrowych — zdjęć, filmów, nagrań audio i dokumentów. Takie żądanie bliżej nieokreślonej certyfikacji może być nieprecyzyjne i niepotrzebnie ograniczać konkurencję. AI Act nie narzuca jednej technologii, lecz wymaga znakowania skutecznego, interoperacyjnego, solidnego i trwałego w zakresie technicznie wykonalnym. Jednym z dostępnych rozwiązań jest standard C2PA, wykorzystywany między innymi w mechanizmach Content Credentials. Nie jest on jednak jedyny i nie zastępuje ujawnienia użycia AI wobec odbiorcy. Przedmiot zamówienia powinien przede wszystkim odwoływać się do efektu wymaganego przez art. 50 ust. 2 AI Act – czyli opisania zastosowanej technologii oraz sposobu wykrywania treści, a C2PA wskazywać jako rozwiązanie preferowane tam, gdzie jest dostępne.

Sankcje i realne ryzyka

Naruszenie obowiązków określonych w art. 50 AI Act może zostać objęte administracyjną karą pieniężną do 15 mln euro. Jeżeli sprawca jest przedsiębiorstwem, górny limit może wynieść 3% jego całkowitego rocznego światowego obrotu. Wariant procentowy nie oznacza jednak 3% budżetu ani dochodów JST. Samorząd może być przedsiębiorstwem w odniesieniu do określonej działalności gospodarczej, ale nie z tego tylko powodu, że jest jednostką samorządu terytorialnego. Polska ustawa nie wprowadza generalnego wyłączenia organów publicznych spod odpowiedzialności, a wysokość kary musi uwzględniać okoliczności konkretnej sprawy – w tym charakter, czas trwania i skutki naruszenia oraz podjęte działania naprawcze. W praktyce dotkliwsze bywają następstwa cywilne – na przykład naruszenie dóbr osobistych czy prawa do wizerunku, postępowania z zakresu ochrony danych oraz utrata zaufania mieszkańców.



Osobny wymiar dotyczy projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Obok wymogów AI Act obowiązują tam zasady informacji i promocji Funduszy Europejskich. Niewykonanie tych obowiązków – zwłaszcza mimo wezwania do podjęcia działań naprawczych – może prowadzić do pomniejszenia dofinansowania, co do zasady nawet o 3%, zależnie od postanowień umowy i dokumentów właściwego programu. Żaden z reżimów nie znosi drugiego: **prawidłowe logo Funduszy Europejskich nie zwalnia z oznaczenia deepfake, a etykieta AI nie sanuje błędnego rozmieszczenia znaków unijnych.**

WAŻNE **AI Act nie nakazuje prowadzenia odrębnego rejestru kontroli redakcyjnych. W razie kontroli lub skargi urząd powinien jednak umieć wykazać, że publikacja rzeczywiście została sprawdzona przez człowieka oraz że za jej treść ponosi odpowiedzialność redakcyjną. Dlatego warto pozostawić prosty ślad: kto zweryfikował materiał, z jakich źródeł skorzystał, jakie zmiany wprowadził i kiedy zatwierdził wersję finalną.**

Procedura, którą warto wdrożyć w urzędzie

Najgorszym rozwiązaniem byłoby polecenie „oznaczamy wszystko, co stworzyła AI". Prowadzi ono do zalewu zbędnych etykiet, które tracą znaczenie, i miesza obowiązki dostawcy z obowiązkami publikującego. Rozsądniejsza jest krótka, obowiązująca w całej jednostce procedura. Powinna ona obejmować:

eprasa.pl 44318a3854

- inwentaryzację narzędzi AI – także funkcji w programach biurowych, u wykonawców oraz w jednostkach organizacyjnych i spółkach komunalnych,
- przypisanie każdemu systemowi roli prawnej JST,
- zasadę obowiązkowej kontroli redakcyjnej publikowanych treści,
- bibliotekę standardowych oznaczeń,
- prosty rejestr dowodowy,
- klauzule w zamówieniach publicznych nakładające na wykonawców obowiązek ujawnienia użytej AI, zachowania metadanych i dostarczenia materiału z trwałym, dostępnym oznaczeniem.

Trzeba wreszcie pamiętać, że **etykieta nie legalizuje materiału.** Oznaczony deepfake nadal może naruszać dobra osobiste, prawa autorskie czy zasady bezstronnej komunikacji publicznej. Obowiązek ujawnienia to minimalny standard przejrzystości, a nie zezwolenie na tworzenie syntetycznej rzeczywistości. Dla urzędu to nie jest zadanie wyłącznie referatu informatyki. Dotyczy promocji, biura prasowego, zamówień publicznych, ochrony danych, oświaty, kultury i osób zatwierdzających publikacje. Najpilniejsze nie jest zatem kupno kolejnego narzędzia, lecz przyjęcie jasnej procedury, która określa role, kontrolę redakcyjną, wzory oznaczeń i wymagania wobec wykonawców. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 50 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji (AI Act)
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2026/1744 z 8 lipca 2026 r. zmieniające m.in. rozporządzenie (UE) 2024/1689 w zakresie terminów stosowania (tzw. Digital Omnibus)
- ustawa z 3 lipca 2026 r. o systemach sztucznej inteligencji (Dz.U. z 2026 r. poz. 1003)

Źródła:

- Komisja Europejska, *Guidelines on the implementation of the transparency obligations for certain AI systems under Article 50 of the AI Act* [Wytyczne dotyczące stosowania obowiązków przejrzystości wobec niektórych systemów AI na podstawie art. 50 AI Act], 20 lipca 2026 r., https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/131215
- Komisja Europejska, *Code of Practice on Transparency of AI-Generated Content* [Kodeks postępowania w sprawie przejrzystości treści generowanych przez AI], 10 czerwca 2026 r., https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/129555
- Komisja Europejska, *EU Icons for labelling AI-generated content* [Unijne ikony do oznaczania treści generowanych przez AI], 20 lipca 2026 r., https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eu-icons-labelling-ai-generated-content

INFOR
Zał. R. Pleńkowski w 1987 r.

NAJNOWSZY KOMENTARZ DO USTAWY O POMOCY SPOŁECZNEJ



Komentarz jest kompleksową i praktyczną analizą przepisów ustawy oraz aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem systemu pomocy społecznej. Wskazuje, jak interpretować i stosować obowiązujące regulacje. Uwzględnia najnowsze zmiany w przepisach, które weszły w życie w 2026 r., dotyczące m.in.:

- nowego zakresu pojęcia „bezrobotny",
- rozbudowania ustawowego katalogu świadczeń niewliczanych do dochodu osoby starającej się o pomoc,
- nowych kryteriów ograniczenia wysokości lub rozmiaru przyznawanych świadczeń, odmowy ich przyznania bądź uchylenia decyzji o ich przyznaniu,
- wprowadzenia nowego zasiłku celowego na pokrycie kosztów pogrzebu.

KUP : sklep.infor.pl

eprasa.pl 44318a3854

Zadania własne

Umowa o powierzeniu zarządzania instytucją kultury

Instytucja powierzenia zarządzania instytucją kultury, uregulowana w art. 15a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, stanowi szczególną formę wykonywania zadań publicznych z zakresu kultury. Jej istotą jest odejście od klasycznego modelu kierowania instytucją przez dyrektora powoływanego przez organizatora na rzecz modelu kontraktowego, w którym zarządzanie zostaje powierzone wybranemu podmiotowi na podstawie umowy cywilnoprawnej.



LESZEK JAWORSKI

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

Rozwiązanie to nie oznacza prywatyzacji samej instytucji kultury ani przekazania jej majątku podmiotowi prywatnemu. Przedmiotem powierzenia pozostaje wyłącznie wykonywanie czynności zarządczych. Natomiast organizator zachowuje status podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadania publicznego oraz nadal sprawuje nadzór nad działalnością instytucji. **Zmienia się więc jedynie sposób wykonywania zadania publicznego, a nie odpowiedzialność za jego realizację.** W literaturze wskazuje się, że jest to przykład prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, a nie prywatyzacji samego zadania publicznego (K. Zalasińska, „Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne", LEX 2013/el).

Powierzenie zarządzania stanowi przejaw współczesnych tendencji zachodzących w administracji publicznej, polegających na zwiększaniu znaczenia instrumentów prawa prywatnego przy wykonywaniu zadań publicznych. Zamiast jednostronnych, administracyjnoprawnych form działania ustawodawca dopuścił możliwość wykorzystania umowy cywilnoprawnej jako instrumentu organizacji zarządzania instytucją kultury. Rozwiązanie to wpisuje się w szersze zjawisko określane mianem kontraktualizacji administracji publicznej – polegające na zastępowaniu władczych form działania administracji formami opartymi na współpracy stron.

Cel rozwiązania

Celem wprowadzenia art. 15a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej było stworzenie możliwości bardziej efektywnego, elastycznego i ekonomicznego zarządzania instytucjami kultury. Założono, że w określonych przypadkach wykorzystanie doświadczenia podmiotów prywatnych może przyczynić się do lepszej organizacji działalności kulturalnej, sprawniejszego gospodarowania środkami publicznymi oraz zwiększenia skuteczności realizacji zadań statutowych instytucji. Jednocześnie ustawodawca pozostawił organizatorowi pełną swobodę decyzji, czy zastosowanie tego modelu będzie w konkretnym przypadku uzasadnione.

Zastosowanie tej konstrukcji powinno być poprzedzone oceną korzyści ekonomicznych i społecznych wynikających z przekazania zarządzania podmiotowi zewnętrznemu. **Kryterium wyboru tej formy organizacji nie może być wyłącznie możliwość ograniczenia kosztów funkcjonowania instytucji, lecz przede wszystkim poprawa jakości wykonywania zadania publicznego.** Z tego względu wskazuje się również, że nie każda instytucja kultury nadaje się do objęcia takim modelem zarządzania.

PRZYKŁAD

Szczególne wątpliwości odnoszone są do muzeów publicznych, których działalność wiąże się z wykonywaniem konstytucyjnego obowiązku ochrony dziedzictwa narodowego. Przekazanie zarządzania muzeum podmiotowi zewnętrznemu należy rozumieć jako swoisty outsourcing wykonywania określonych zadań administracji publicznej.

eprasa.pl 44318a3854

Jednocześnie państwo nie może uchylić się od odpowiedzialności za ochronę dziedzictwa kulturowego – dlatego prywatyzacja wykonywania zadań nie może prowadzić do utraty przez organizatora możliwości skutecznego nadzoru ani do nadmiernej komercjalizacji działalności instytucji. W konsekwencji argumenty ekonomiczne nie mogą dominować nad realizacją misji publicznej instytucji kultury (K. Zalasińska, „Muzea publiczne…").

WAŻNE **Powierzenie zarządzania jest alternatywną – wobec powołania dyrektora – metodą organizacji kierowania instytucją kultury. Organizator może zdecydować, czy zadanie będzie wykonywane przez dyrektora działającego w ramach publicznoprawnej struktury organizacyjnej, czy przez zarządcę wybranego zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych i działającego na podstawie umowy cywilnoprawnej.**

Istota umowy o zarządzanie instytucją kultury

Powierzenie zarządzania następuje wyłącznie na podstawie umowy o zarządzaniu instytucją kultury, zawartej pomiędzy organizatorem a zarządcą. Umowa ta stanowi podstawę prawną wykonywania czynności zarządczych i jednocześnie określa wzajemne prawa oraz obowiązki stron. **Jej zawarcie jest obligatoryjne, a ustawodawca wyraźnie przesądził, że powinna być zawarta na czas oznaczony, nie krótszy niż trzy lata.**

W doktrynie przyjmuje się zgodnie, że umowa o zarządzanie instytucją kultury ma charakter cywilnoprawny. Jest umową nazwaną, odpłatną, dwustronnie zobowiązującą, konsensualną oraz terminową. Nie stanowi stosunku pracy – nawet wówczas, gdy zarządcą jest osoba fizyczna. W praktyce jej charakter odpowiada kontraktowi menedżerskiemu, do którego nie stosuje się przepisów prawa pracy.
Przedmiotem umowy jest wykonywanie zarządu instytucją kultury, rozumianego jako bieżące podejmowanie wszelkich czynności faktycznych i prawnych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania instytucji oraz realizacji jej celów statutowych. Zarządca odpowiada za organizację działalności instytucji, gospodarowanie jej zasobami oraz podejmowanie działań umożliwiających wykonywanie zadań publicznych powierzonych instytucji kultury.

Umowa starannego działania

Umowa o zarządzanie ma przede wszystkim charakter umowy o świadczenie usług – a więc umowy starannego działania, nie zaś umowy rezultatu. Oznacza to, że **podstawowym obowiązkiem zarządcy jest dochowanie należytej staranności przy wykonywaniu powierzonych czynności, a nie osiągnięcie z góry określonego efektu.** Nie można bowiem zagwarantować rezultatu działalności kulturalnej, która zależy od wielu czynników pozostających poza kontrolą zarządcy.
Jednocześnie nie wyklucza to zamieszczenia w umowie elementów charakterystycznych dla zobowiązań rezultatu. **Strony mogą określić konkretne cele, których osiągnięcie będzie podlegało ocenie** – takie jak organizacja



eprasa.pl 44318a3854



określonej liczby wydarzeń kulturalnych, osiągnięcie wskazanego poziomu przychodów czy realizacja określonych przedsięwzięć inwestycyjnych. Nie zmienia to jednak ogólnego charakteru umowy jako umowy starannego działania.

Strony umowy

Stronami umowy są wyłącznie organizator instytucji kultury oraz zarządca. Organizatorem może być minister, kierownik urzędu centralnego albo jednostka samorządu terytorialnego, natomiast zarządcą osoba fizyczna lub osoba prawna – w tym również inna instytucja kultury. Nie jest natomiast dopuszczalne zawarcie takiej umowy z jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Po stronie JST umowę zawiera osoba upoważniona do składania oświadczeń woli w jej imieniu w sprawach majątkowych – a zatem wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), dwóch członków zarządu powiatu (art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym), marszałek województwa z innym członkiem zarządu województwa (art. 57 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa) lub inna osoba – zgodnie z ogólnymi zasadami reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, wskazanymi w przywołanych przepisach.

Ze względu na przedmiot umowy, który stanowią m.in. warunki wynagradzania zarządcy – jej zawarcie powinna poprzedzać kontrasygnata skarbnika JST, gdyż umowa taka może być źródłem zobowiązań pieniężnych.

Niedopuszczalne jest zawarcie umowy o zarządzaniu instytucją kultury między ministrem lub kierownikiem urzędu centralnego a JST. Tryb powierzenia prowadzonych przez te podmioty instytucji kultury gminom, powiatom i województwom odrębnie został uregulowany w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (art. 21a ust. 1).

Treść umowy

Ustawa określa minimalny katalog postanowień, które muszą znaleźć się w umowie.

1. Warunki wynagradzania zarządcy z zachowaniem zasady równowagi świadczeń – umowa powinna jednoznacznie określać podstawy obliczenia należności, jej wysokość oraz terminy i sposób wypłaty. Wynagrodzenie nie może prowadzić do nadmiernego uprzywilejowania zarządcy, lecz powinno odpowiadać zakresowi, charakterowi i wartości czynności wykonywanych przez niego w związku z kierowaniem instytucją kultury.

2. Sposób podziału zysku – umowa powinna szczegółowo określać sposób jego podziału pomiędzy zarządcę a instytucję kultury – tak aby możliwe było prawidłowe i przejrzyste rozliczenie obu stron. Powinna również regulować kwestie związane z ustalaniem wysokości zysku, terminami jego obliczania oraz przekazywania należnych części.

3. Kryteria oceny pracy zarządcy – mogą one opierać się na kryteriach ogólnych, takich jak zgodność z prawem, celowość, rzetelność i gospodarność, albo na bardziej szczegółowych miernikach – w tym zgodności działalności instytucji z jej statutem. Ocena może obejmować zarówno poziom realizacji zadań merytorycznych, jak i sposób prowadzenia spraw organizacyjnych oraz finansowych.

4. Tryb przeprowadzania kontroli – umowa powinna kompleksowo regulować sposób sprawowania przez organizatora nadzoru nad działalnością instytucji kultury, której zarządzanie powierzono osobie fizycznej lub prawnej. Należy w niej określić w szczególności prawa i obowiązki stron, terminy oraz częstotliwość kontroli, stosowane kryteria i formy jej przeprowadzania, podmioty uprawnione do podejmowania czynności kontrolnych, a także okoliczności uzasadniające wszczęcie postępowania kontrolnego (więcej na ten temat poniżej).

5. Kary umowne za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.

eprasa.pl 44318a3854

6. Przesłanki i tryb wcześniejszego rozwiązania umowy – strony powinny wskazać okoliczności uprawniające do rozwiązania kontraktu przed upływem okresu, na jaki został zawarty, a także określić sposób dokonania tej czynności. Jako jedną z takich przesłanek można przewidzieć w szczególności negatywną ocenę działalności zarządcy wynikającą z kontroli przeprowadzonej przez organizatora.

7. Wskazanie osoby wykonującej czynności zarządu, jeżeli zarządcą jest osoba prawna – umowa powinna wskazywać konkretną osobę fizyczną albo stanowisko w strukturze organizacyjnej zarządcy, z którym wiąże się wykonywanie faktycznych i prawnych czynności składających się na zarządzanie instytucją kultury.

Katalog ten ma charakter minimalny. Strony mogą uzupełnić umowę o dalsze postanowienia dotyczące sposobu wykonywania zarządu, o ile pozostają one w związku z przedmiotem umowy. W piśmiennictwie wskazuje się przykładowo na:

- obowiązek posiadania przez zarządcę odpowiedniego ubezpieczenia,
- szczegółowe zasady korzystania z infrastruktury instytucji czy
- mechanizmy monitorowania realizacji celów zarządczych.

Mechanizmy kontroli

Szczególnie istotną funkcję pełnią przewidziane w umowie mechanizmy kontroli. Skoro organizator pozostaje odpowiedzialny za wykonywanie zadania publicznego, musi zachować możliwość bieżącego monitorowania działalności zarządcy. Dlatego umowa powinna szczegółowo określać sposób prowadzenia kontroli, jej częstotliwość, kryteria oceny oraz uprawnienia organizatora do weryfikowania prawidłowości wykonywania zarządu. Kontrola stanowi podstawowy instrument zapewniający zachowanie publicznego charakteru wykonywanego zadania mimo wykorzystania cywilnoprawnej formy organizacji zarządzania.

W rezultacie umowa o zarządzanie instytucją kultury stanowi szczególny instrument prawa administracyjnego i cywilnego zarazem. Ma postać umowy cywilnoprawnej, jednak jej przedmiotem pozostaje wykonywanie zadania publicznego. Łączy więc mechanizmy właściwe prawu prywatnemu z obowiązkiem realizacji interesu publicznego oraz zachowaniem odpowiedzialności organizatora za funkcjonowanie instytucji kultury. W tym znaczeniu jest jednym z najbardziej wyrazistych przykładów wykorzystania konstrukcji kontraktowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 48 ust. 1 i 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz.1684; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 57 ust. 1 i 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 720; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 863)
- art. 15a ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 457; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 46 ust. 1 i 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)



eprasa.pl 44318a3854

Pomoc społeczna

Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania pod kontrolą gmin

Zgodnie z nowymi przepisami, świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania monitoruje i ocenia gmina. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości gmina ma prawo podejmować działania mające na celu ich wyeliminowanie. Takie regulacje wprowadziła obowiązująca od 5 sierpnia br. nowelizacja ustawy o pomocy społecznej.



KRZYSZTOF TOMASZEWSKI

dziennikarz specjalizujący się w tematyce samorządowej i podatkowej

Nowe unormowania dotyczą osób, które potrzebują pomocy z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn. Takim osobom:

- przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, jeżeli są samotne i są pozbawione wsparcia, którego wymagają,
- może być przyznana pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, jeżeli ich rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonkowie, wstępni ani zstępni nie mogą zapewnić odpowiedniego wsparcia.

Zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych

Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej przewiduje, że **usługi opiekuńcze** obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację w zakresie niewymagającym specjalistycznej wiedzy i kompetencji oraz – w miarę możliwości – zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Natomiast **specjalistyczne usługi opiekuńcze** obejmują dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności usługi świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.

Zgodnie z nowymi przepisami, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich.

Ustawowe wymogi

W znowelizowanej ustawie określono, kto może wykonywać usługi opiekuńcze. Może to być osoba, która:

- jest pełnoletnia,
- nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której są świadczone usługi opiekuńcze,
- nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której są świadczone usługi opiekuńcze,
- złożyła podmiotowi świadczącemu usługi opiekuńcze oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług,
- ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy.

Oświadczenie o zdolności psychofizycznej

W uzasadnieniu rządowego projektu nowych przepisów podkreślono, że ustawa wymaga złożenia przez osobę wykonującą usługi opiekuńcze oświadczenia o zdolności pod względem psychofizycznym do ich świadczenia. Oświadczenie to będzie składane podmiotowi świadczącemu usługi opiekuńcze, którym może być gmina albo podmiot uprawniony (w przypadku zlecenia realizacji zadania zgodnie z odpowiednimi przepisami ustawy o pomocy społecznej), albo podmiot, od którego gmina kupuje świadczenie usług, jeżeli taki jest sposób realizacji tego zadania w gminie.

eprasa.pl 44318a3854

Usługi sąsiedzkie

Usługi sąsiedzkie może wykonywać osoba, która:

- jest pełnoletnia; nie jest członkiem rodziny osoby, na rzecz której są świadczone usługi opiekuńcze; nie jest oddzielnie zamieszkującym małżonkiem, wstępnym ani zstępnym osoby, na rzecz której są świadczone usługi opiekuńcze; ukończyła szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy,
- złożyła organizatorowi usług sąsiedzkich oświadczenie o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia takich usług,
- zamieszkuje w najbliższej okolicy osoby, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie,
- została zaakceptowana przez osobę, na rzecz której są świadczone usługi sąsiedzkie, a także przez organizatora usług sąsiedzkich.

Jeżeli osoba wykonująca usługi sąsiedzkie nie ukończyła szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy, to organizator takich usług jest zobowiązany zorganizować to szkolenie.

Monitorowane i ocena

Zgodnie z nowymi unormowaniami zawartymi w nowelizacji, świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania monitoruje i ocenia gmina. Monitorowanie obejmuje zbieranie i analizowanie informacji na temat świadczonych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w celu dokonania oceny ich świadczenia. Natomiast ocena jest dokonywana w celu zapewnienia odpowiedniej jakości usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania świadczonych zgodnie ze standardem ich świadczenia. Obejmuje ona w szczególności ocenę bezpieczeństwa, skuteczności i celowości tych usług.

W nowych przepisach uregulowano również sytuację, gdy dojdzie do stwierdzenia nieprawidłowości podczas świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W takim przypadku gmina będzie podejmować w stosunku do podmiotu świadczącego te usługi działania mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości.

Zbieranie i analizowanie informacji

W uzasadnieniu rządowego projektu nowych przepisów podkreślono m.in., że **sposób monitorowania** będzie polegał na zbieraniu i analizowaniu informacji na temat usług opiekuńczych świadczonych osobom uprawnionym. Natomiast **ocena zebranych informacji** będzie służyła zapewnieniu odpowiedniej jakości usług opiekuńczych świadczonych zgodnie ze standardem świadczenia usług opiekuńczych i obejmie w szczególności bezpieczeństwo, skuteczność i celowość takich usług. **Efektem dokonania oceny ma być podjęcie działań przez gminę w celu wyeliminowania nieprawidłowości w stosunku do podmiotu świadczącego usługi opiekuńcze.**

Nakładany obowiązek monitorowania i oceny nie będzie dotyczył świadczenia usług sąsiedzkich, które ze swej natury są usługami nieprofesjonalnymi, odformalizowanymi.

WAŻNE **W przypadku zgłoszenia przez osobę, której świadczone są usługi sąsiedzkie, nieprawidłowości – co oznacza w istocie brak wymaganej akceptacji osoby wykonującej usługi sąsiedzkie – gmina rozwiąże umowę zawartą z osobą wykonującą usługi sąsiedzkie.**

Ważne zadanie

Jednocześnie w uzasadnieniu nowych ustawowych rozwiązań zaznaczono, że monitorowanie i ocena usług opiekuńczych nie jest w praktyce nowym zadaniem, a jedynie ma charakter porządkujący i systematyzujący. Samorządy gminne obecnie monitorują realizowanie



eprasa.pl 44318a3854

wszystkich zadań z zakresu pomocy społecznej, które do nich należą. Gminy podejmują takie działania w ramach nadzoru nad usługami opiekuńczymi (kontrola jakości, zgodności z decyzją administracyjną, reagowanie na skargi). Ponadto podstawowym narzędziem monitorowania jest przeprowadzany co pół roku rodzinny wywiad środowiskowy – podkreślono w rządowym uzasadnieniu dotyczącym nowych przepisów.

Określenie standardu

Nowelizacja ustawy przewiduje, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa, w drodze rozporządzenia:

- standard świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania,
- sposób ich świadczenia, a także
- sposób monitorowania i oceny.

Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania są jedną z niewielu form pomocy, dla których nie opracowano dotychczas stosownego standardu. Obecnie obowiązujące przepisy ustawowe określają jedynie ogólne ramy tych usług, natomiast w prawie powszechnie obowiązującym brak jest regulacji szczegółowych dotyczących standardu i sposobu ich świadczenia oraz sposobu monitorowania i oceny jakości świadczonych usług. Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej weszła w życie 5 sierpnia 2026 r.

Przepis przejściowy

Warto zaznaczyć, że nowelizacja zawiera również przepis przejściowy w zakresie wymagania posiadania przeszkolenia z udzielania pierwszej pomocy. Jak podkreślono w uzasadnieniu, **osoby wykonujące usługi opiekuńcze przed dniem wejścia w życie ustawy, niespełniające tego wymagania, będą mogły wykonywać te usługi przez okres trzech miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie.** Wskazany czas pozwoli na uzupełnienie osobom zainteresowanym wiedzy w tym zakresie. Jednocześnie uznano, że wymóg złożenia oświadczenia o zdolności pod względem psychofizycznym do świadczenia usług opiekuńczych będzie mógł być spełniony wcześniej. Z tego względu określono miesięczny okres na złożenie takiego oświadczenia przez osobę wykonującą usługi opiekuńcze. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 1–3 ustawy z 11 czerwca 2026 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. z 2026 r. poz. 974)



eprasa.pl 44318a3854

Ustrój samorządu

Nie wszyscy radni tracą mandat w sądzie

W lipcu 2026 r. NSA wydał kolejne wyroki w sprawach utraty mandatu przez radnych. Sprawy trafiały przed sąd z powodu błędnej interpretacji prostych przepisów. Na przykład: radny uważał, że jego wspólnik w spółce cywilnej może prowadzić działalność gospodarczą, bo zakaz dotyczy tylko radnych. Inny sądził, że wystarczy złożyć oświadczenie majątkowe w jednym egzemplarzu. W trzeciej sprawie prawo źle odczytali burmistrz, rada miasta i nawet sąd I instancji. Dopiero NSA obronił mandat radnego, który zorganizował biletowaną zabawę andrzejkową. Sąd zaakceptował pogląd, że była to jednorazowa inicjatywa społeczna, niemająca nic wspólnego z prowadzeniem działalności gospodarczej.



TOMASZ KRÓL

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

Podstawą zakazu łączenia mandatu z działalnością gospodarczą opartą na majątku gminy jest art. 24f ustawy o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.). Przepis wprowadza zasadę, że: „Radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności".

Przepis jasny, lecz źle rozumiany

Co do zasady przepis art. 24f u.s.g. należy do kategorii przepisów antykorupcyjnych – ale nie ma tu znaczenia, czy do korupcji rzeczywiście doszło albo czy istniało jej ryzyko. Sądy jednoznacznie przyjmują, że **celem regulacji wprowadzających ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – w tym sprawujące mandat radnego – jest zapobieżenie angażowaniu się tych osób w sytuacje i uwikłania mogące poddawać w wątpliwość autorytet konstytucyjnych organów państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania.** Nie można więc uratować mandatu radnego, przeprowadzając przed sądem dowód braku korupcji. Podobnie, nie pomoże np. wykazanie, że gmina zapłaciła radnemu za usługi jego firmy znacznie mniej, niż płaci innym przedsiębiorcom. Pomimo zatem jasności przepisu radni wciąż nie stosują go prawidłowo. I wynika to właśnie z przyjmowania przez radnego wykładni, której nie akceptują sądy. Radny stoi na przykład na stanowisku, że skoro wykorzystuje ziemię gminną leżącą odłogiem, z której nikt inny nie korzysta, to właściwie przynosi gminie korzyści, płacąc czynsz. Sprawa sądowa dotycząca zastosowania tego przepisu zazwyczaj przebiega według podobnego schematu. Radny prowadzi firmę, która wykorzystuje majątek gminy w działalności gospodarczej, ale sam nie widzi w tym naruszenia prawa. Częste jest przekonanie, że realizacja wieloletniej umowy najmu lub dzierżawy, zawartej z gminą jeszcze przed objęciem mandatu, nie narusza art. 24f ust. 1 u.s.g. **Radni, w błędnym przekonaniu o legalności takich działań, wycofują się z bieżącej działalności biznesowej, przekazując to zadanie pełnomocnikom albo wspólnikom. Sądzą, że wystarczy „wyłączyć się" z zarządzania firmą, aby nie ryzykować utraty mandatu.** Właśnie ten ostatni przypadek został rozstrzygnięty w niedawnym wyroku NSA.

Radny traci mandat przez wspólnika

W wyroku NSA z 10 lipca 2026 r. (sygn. akt III OSK 354/26) chodziło o firmę przewozową i 12 faktur wystawionych przez wspólnika radnego – głównie za dowóz dzieci do szkół. Sam

eprasa.pl 44318a3854

radny nie świadczył osobiście żadnych usług przewozowych na rzecz gminy, a jego wspólnik – na prośbę szkoły, z uwagi na brak transportu – okazjonalnie podjął się przewozu dzieci, ponosząc indywidualnie koszty najmu kierowcy, paliwa i eksploatacji pojazdu. W sprawie tej dowóz dzieci do szkoły był prawdopodobnie rodzajem grzeczności ze względu na brak możliwości zapewnienia transportu przez inne podmioty. Radny bronił się twierdzeniem, że jego wspólnik „na wyraźną prośbę samej gminy zgodził się okazjonalnie zaspokoić pilną potrzebę gminy, która w inny sposób nie byłaby w danym momencie w stanie zrealizować swojego zadania publicznego". Wnioskował przy tym, aby NSA przyjął wykładnię, iż art. 24f u.s.g. nie obejmuje swoim zakresem działalności o charakterze okazjonalnym ani działalności, której radny osobiście nie prowadzi, a jedynie pośrednio w niej uczestniczy. Argumenty te nie przekonały jednak sędziów i radny stracił mandat.

Wyrok NSA z 10 lipca 2026 r. (sygn. akt III OSK 354/26) potwierdza prawidłowość rozstrzygnięcia WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 listopada 2025 r. (sygn. akt II SA/Go 412/25).

Z ORZECZNICTWA

(…) stan faktyczny sprawy odpowiada hipotezie przepisów art. 383 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego w związku z art. 24f u.s.g. Skarżący prowadzi działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej (…). Równocześnie, będąc od kwietnia 2024 r. radnym Gminy (...), w okresie od czerwca 2024 r. do marca 2025 r. wykonywał na rzecz Gminy (...) usługi w postaci przewozu osób (przewozy dzieci do szkół). Fakt wykonania takich usług potwierdza 12 faktur VAT, w których jako sprzedawca usługi widnieje firma P. spółka cywilna, natomiast jako nabywca usługi widnieje Gmina (...). Wypłacone wynagrodzenie z tytułu wykonanej usługi jest ekwiwalentem świadczenia wykonanego na rzecz Gminy i pochodzi z jej majątku. Oznacza to, że skarżący prowadził działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminy. Taka sytuacja wyczerpuje przesłanki z art. 24f ust. 1 u.s.g.

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 20 listopada 2025 r., sygn. akt II SA/Go 412/25

Zabawa andrzejkowa – jednorazowa inicjatywa społeczna

Zwykła impreza andrzejkowa zorganizowana przez radnego niepotrzebnie nakręciła spiralę interwencji urzędników, którą zakończył dopiero wyrok NSA z 10 lipca 2026 r. (sygn. akt III OSK 2136/25). Błędną interpretację przyjął nawet sąd I instancji – uznając, że jednorazowa organizacja takiej zabawy powoduje utratę mandatu.

Przebieg wydarzeń, który doprowadził do serii pomyłek interpretacyjnych, był następujący: burmistrz otrzymał informację o zabawie andrzejkowej z sugestią, że radny zorganizował ją w celu osiągnięcia zysku. Burmistrz zwrócił się o dodatkowe wyjaśnienia do sołtysa i ostatecznie uznał, że radny prowadzi działalność gospodarczą z wykorzystaniem majątku komunalnego. Impreza była odpłatna (300 zł od pary), a zapisy dokonywane były osobiście lub telefonicznie u radnego – o czym sam informował na swoim profilu w mediach społecznościowych. Sala wiejska, w której bawili się uczestnicy, należy do gminy. Zdaniem burmistrza radny naruszył zakaz wynikający z art. 24f ust. 1 u.s.g. Radny argumentował natomiast, że tak niekorzystna interpretacja oznaczałaby, iż każde wydarzenie, którego uczestnicy pokrywają wspólne koszty, mogłoby zostać uznane za prowadzenie działalności gospodarczej. Wskazywał przy tym, że opłata 300 zł od pary nie miała generować zysku, lecz pokryć realne wydatki (wynajem sali, oprawę muzyczną, catering, dekoracje), a nie przynieść korzyść majątkową organizatorom.

Warto zajrzeć do definicji działalności gospodarczej

Z wyroku NSA z 10 lipca 2026 r. (sygn. akt III OSK 2136/25) wynika, że samorządowcy – zanim zaangażują wojewodę i sądy w procedurę pozbawienia mandatu radnego – powinni sięgnąć do art. 3 Prawa przedsiębiorców. Definicja z tego przepisu stanowi, że działalnością gospodarczą „jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły". W definicji tej nie ma wymogu rejestracji firmy w CEIDG, ponieważ prawo dopuszcza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej bez takiego wpisu. Z tego względu burmistrz uznał, że radny naruszył przepisy i powinien stracić mandat.

eprasa.pl 44318a3854

Burmistrz nie zwrócił jednak uwagi na dwa kluczowe szczegóły. Definicja działalności gospodarczej zawiera warunki, których przeprowadzenie pojedynczej imprezy andrzejkowej po prostu nie spełnia. Oprócz samego celu „zarobkowego" definicja ta wymaga dwóch dodatkowych przesłanek:

1) **działalność zarobkowa musi mieć charakter zorganizowany** (zewnętrznym przejawem tego byłoby np. wykorzystywanie przez radnego stałego pomieszczenia biurowego czy prowadzenie profesjonalnej akcji promującej sprzedaż biletów),
2) **działalność musi być prowadzona w sposób ciągły** (np. gdyby po andrzejkach radny cyklicznie organizował kolejne wydarzenia, takie jak spotkanie wigilijne, bal sylwestrowy czy zabawy karnawałowe).

Zaangażowanie się radnego w jednorazową organizację zabawy nie spełniało tych kryteriów. Mimo to w gminie podjęto uchwałę wygaszającą jego mandat. Identyczne błędy w zakresie wadliwego zastosowania art. 24f u.s.g. popełnił WSA w Poznaniu – sędziowie w wyroku z 16 lipca 2025 r. (sygn. akt II SA/Po 326/25) również uznali zasadność pozbawienia mandatu. Dopiero NSA prawidłowo ocenił całą sytuację i radny mandat obronił.

Wykazanie faktu prowadzenia działalności

W uzasadnieniu wyroku z 10 lipca 2026 r. (sygn. akt III OSK 2136/25) NSA powołał się na postanowienie Sądu Najwyższego z 5 lutego 2025 r. (sygn. akt III USK 336/23), w którym czytamy: „przejawem działalności gospodarczej nie są działania o charakterze sporadycznym, doraźnym, okazjonalnym lub incydentalnym". Sąd wskazał, że zaskarżona przez radnego uchwała nie wykazuje, aby prowadził on działalność zarobkową w sposób ciągły. NSA nie zgodził się z poglądem, iż każde „podejmowanie działań, które są działaniami odpłatnymi z wykorzystaniem mienia gminnego, wyczerpuje przesłankę, o jakiej mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g., i ma charakter obiektywny". Sankcja w postaci wygaśnięcia mandatu wiąże się bowiem wyłącznie z naruszeniem zakazu wynikającego z art. 24f ust. 1 u.s.g. – tj. prowadzeniem działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy.

Niezłożenie oświadczenia majątkowego

Trzeci z najnowszych wyroków NSA rozstrzygających spory o pozbawienie mandatu radnego dotyczy niezłożenia oświadczenia majątkowego. Ściślej: radny złożył oświadczenie, ale tylko w jednym egzemplarzu. NSA w wyroku z 10 lipca 2026 r. (sygn. akt III OSK 2248/25) potwierdził wygaśnięcie mandatu radnego z tego powodu. Zgodnie z art. 24h ust. 3 u.s.g. zasadą jest składanie oświadczeń majątkowych w dwóch egzemplarzach. Skarżący, mimo udzielonej w trybie art. 383 § 3 Kodeksu wybborczego dwukrotnej możliwości złożenia wyjaśnień, nie złożył brakującego egzemplarza oświadczenia majątkowego, utrzymując, że złożył dwa egzemplarze, a jeden został mu „zwrócony".
Sędziowie sądu I instancji wprost napisali w uzasadnieniu, że nie rozumieją zachowania byłego radnego.

Z ORZECZNICTWA

(…) niezrozumiały jest uporczywy brak złożenia brakującego egzemplarza dokumentu w postaci drugiego egzemplarza oświadczenia majątkowego, którym dysponował. Warto też podkreślić, że Skarżącemu dwukrotnie na sesjach Rady Gminy z [...] sierpnia i [...] listopada 2024 r. udzielono ponadto głosu w sprawie niezłożenia drugiego egzemplarza oświadczenia majątkowego. Niestety nie przyniosło to oczekiwanego skutku w postaci złożenia brakującego egzemplarza oświadczenia majątkowego. Te wszystkie okoliczności wskazują, że Skarżący, zamiast po upływie dodatkowego terminu na złożenie oświadczenia majątkowego złożyć brakujący egzemplarz oświadczenia majątkowego, wolał prowadzić polemikę z organem Gminy.

Wyrok NSA z 10 lipca 2026 r., sygn. akt III OSK 2248/25

©℗

Podstawa prawna:

- art. 24f ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)

eprasa.pl 44318a3854

Procedury

Od 1 stycznia 2027 r. więcej przypadków „milczącej zgody”

W przyszłym roku w szerszym zakresie niż do tej pory będzie stosowana instytucja milczącego załatwienia sprawy. Wprowadzono ją aż do 16 ustaw. Przy okazji znowelizowano ustawę o gospodarce nieruchomościami w zakresie podziału nieruchomości.



SZYMON KUJDA

adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej

Milczące załatwienie sprawy jest uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Przepis art. 122a § 1 k.p.a. stanowi, że sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Przepis ten wymaga więc, aby ustawa inna niż k.p.a. przewidywała tryb milczącego załatwienia sprawy. Sprawę uznaje się wówczas za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i zapobieganiu alkoholizmowi

W ramach tej ustawy wprowadzono milczącą zgodę w procedurze wydawania opinii przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych. Opinia ta dotyczy zgodności lokalizacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych z uchwałami rady gminy. **Komisja ma 30 dni od dnia otrzymania żądania na przedstawienie opinii. Jeśli organ nie dotrzyma tego terminu, uznaje się, że została wydana opinia pozytywna.**

Ustawa o podatku rolnym

W sprawach podatku rolnego milczące załatwienie sprawy obejmuje wnioski o przyznanie zwolnień i ulg określonych w art. 12 ust. 1 pkt 3–7 oraz ust. 6 ustawy o podatku rolnym. Termin na załatwienie sprawy przez organ podatkowy wynosi 60 dni od dnia złożenia wniosku. W tym terminie organ może jednak wcześniej wydać decyzję (zarówno zgodną z wnioskiem, jak i korzystniejszą dla podatnika czy też mniej korzystną bądź odmowną) albo postanowienie kończące postępowanie – a wówczas tryb milczącego załatwienia sprawy nie będzie miał zastosowania. Na wniosek podatnika organ podatkowy, w drodze postanowienia, wyda zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy albo odmówi wydania takiego zaświadczenia.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Nowelizacja dotyczy dwóch rodzajów rozstrzygnięć:
1) decyzji o ustaleniu kierunku rekultywacji i
2) decyzji o uznaniu rekultywacji za zakończoną.

Decyzje wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii przez takie organy, jak np. dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, dyrektor parku narodowego, wójt (burmistrz, prezydent miasta). **Niewydanie przez te organy opinii w terminie 30 dni od dnia wpłynięcia wniosku o jej wydanie traktuje się jako brak zastrzeżeń.**

Ustawa o gospodarce nieruchomościami

Zgodnie z nowelizacją, osoba, która ma interes prawny w dokonaniu podziału nieruchomości, może wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o opinię dotyczącą zgodności proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego – z wyjątkiem podziałów, o których mowa w art. 95 tej ustawy. Pozytywna opinia daje pewność właścicielowi nieruchomości co do szans realizacji podziału, a w przypadku opinii negatywnej wnioskodawca może odstąpić od podziału w celu uniknięcia kosztów.

eprasa.pl 44318a3854

UWAGA! Omawiana zmiana nie wprowadza instytucji milczącego załatwienia sprawy.

Ordynacja podatkowa

W przypadku wniosku o umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej sprawę uznaje się za załatwioną milcząco – w sposób w całości uwzględniający żądanie wnioskodawcy – jeżeli w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku o umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej organ podatkowy nie wydał decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w tej sprawie. Możliwość tę stosuje się pod warunkiem, że kwota zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej objęta umorzeniem wnioskowanym przez tego samego podatnika do jednego organu podatkowego w zakresie danego podatku, nie przekracza w roku podatkowym wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. W sprawach pozostałych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych jest niezbędne podjęcie przez organ rozstrzygnięć związanych z tymi ulgami – przykładowo ustalenie liczby rat, terminów płatności i określenie wysokości opłaty prolongacyjnej.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku

Będzie możliwe milczące potwierdzenie aktualności warunków realizacji inwestycji określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku, gdy od dnia jej wydania upłynęło nie mniej niż 5 lat. **Jeżeli organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie potwierdził tego w postanowieniu w terminie 90 dni od dnia doręczenia temu organowi wniosku, uznaje się, że aktualność warunków realizacji przedsięwzięcia określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach została milcząco potwierdzona przez organ.**

Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych

Organ wydaje zezwolenie albo odmawia jego wydania w terminie co najmniej 7 dni przed planowanym terminem przeprowadzenia imprezy masowej. Przekroczenie tego terminu oznacza, że uznaje się, iż organizatorowi zostało wydane zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej w przypadku imprezy masowej artystyczno-rozrywkowej – zgodnie z warunkami, które określił we wniosku. Organ niezwłocznie wydaje z urzędu zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy. Wydanie tego zaświadczenia jest obligatoryjne (w odróżnieniu od zasad określonych w k.p.a., gdzie organ czyni to na wniosek).

Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi

Nowelizacja wprowadza mechanizm zabezpieczający interes publiczny. Przewiduje ona wyłączenie stosowania milczącego załatwienia sprawy w okresie powodzi o rozmiarach powodujących konieczność zastosowania szczególnych rozwiązań oraz w okresie 14 dni po zakończeniu tego okresu.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Nowelizacja dotyczy współdziałania naczelnika urzędu skarbowego z organem samorządowym przy umarzaniu podatków stanowiących dochód JST. W przypadku niektórych podatków stanowiących dochody JST, umorzenia należności dokonuje naczelnik urzędu skarbowego, ale wyłącznie za zgodą przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Zgoda taka jest wydawana w formie postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie**. Jeżeli w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia naczelnika urzędu skarbowego przewodniczący zarządu JST nie wyda postanowienia – uznaje się, że zgoda została wyrażona milcząco.** Nowych przepisów nie stosuje się w czasie trwania:

- stanu klęski żywiołowej albo stanu wyjątkowego,
- stanu epidemii albo stanu zagrożenia epidemicznego

– na obszarze, na którym znajduje się siedziba przewodniczącego zarządu JST oraz w okresie 60 dni od dnia zniesienia, odwołania albo zakończenia tego stanu. ©℗

Podstawa prawna:

- ustawa z 11 czerwca 2026 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (Dz.U. z 2026 r. poz. 875)
- art. 122a § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)

eprasa.pl 44318a3854

Postępowanie administracyjne

Terminy przedawnienia roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości gminnych

Sąd Najwyższy zastosował niekorzystny dla gminy okres przedawnienia jej roszczeń o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z majątku gminy. Zamiast 10 lat wstecz (lub 6 obecnie) sędziowie przyjęli tylko 3 lata (zasady jak dla działalności gospodarczej). Wykładnia prawa zastosowana przez SN znacząco ogranicza wartość roszczeń gmin w sytuacji niedopilnowania majątku i dopuszczenia do bezumownego korzystania z niego.

ANDRZEJ DYBOWSKI

prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym

Wyrokiem z 5 maja 2021 r. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze zasądził od spółki z o.o. na rzecz gminy 1 635 263 zł tytułem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z mienia wodociągowego. Sąd ustalił, że gmina jest właścicielem działek, w skład których wchodzą sieci i urządzenia wodociągowe, z których od lat bez tytułu prawnego korzysta pozwana spółka. Uznał za zasadne żądanie wynagrodzenia z tego tytułu – przy czym przyjął, że roszczenie powódki przedawnia się w okresie 10 lat, i że złożenie wniosku o zawezwanie do próby ugodowej przerwało bieg przedawnienia. Ostatecznie jednak Sąd Najwyższy w wyroku z 20 maja 2026 r. (sygn. akt II CSKP 950/23) uchylił korzystne dla gminy wyroki.

Terminy przedawnienia a art. 118 k.c.

W omawianym wyroku sądy cywilne zastosowały termin przedawnienia 10 lat. Jest to pozornie sprzeczne z terminem ogólnym, który wynosi 6 lat. Określa go art. 118 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) o treści: „Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – trzy lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata”. Okres 6 lat przedawnienia wprowadzono ustawą z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1104). Przepis art. 118 k.c. został zmieniony od 9 lipca 2018 r. A osobna nowelizacja przepisów sprawiła, że próba pojednawcza nie przerywa już biegu przedawnienia – jednak w omawianej sprawie odbyła się próba pojednawcza w czasie, kiedy jeszcze miała taki skutek prawny. **W obecnym stanie prawnym maksymalny okres przedawnienia wynosiłby zatem 6 lat (w przypadku wyroku Sądu Najwyższego korzystnego dla gminy).**

Czy dla przedawnienia ma znaczenie staranność dbania o majątek gminy

W omawianej sprawie ważne jest również to, że gmina nie weszła w posiadanie majątku, który próbowała odzyskać. Typowa sytuacja dla bezumownego korzystania z majątku gminy to oddanie go w ramach dzierżawy albo najmu innemu podmiotowi, który po zakończeniu takiej umowy dalej go użytkuje (np. nieruchomość). Często można tu gminie zarzucić zaniedbania w podejmowaniu działań w kierunku odzyskania władztwa. Wtedy *ratio legis* dla krótkiego, trzyletniego okresu przedawnienia można upatrywać w wywieraniu prawnej presji na gminy, aby dbały o swój majątek.

Tu jednak majątek używany bezumownie nigdy nie znajdował się we władztwie gminy (uzyskała go ona w drodze decyzji administracyjnej, ale bez nabycia faktycznego władztwa nad nim). Nie istniała więc kwestia tego, czy gmina

eprasa.pl 44318a3854

zawiniła. Ostatecznie przy rozstrzyganiu sporu przez sądy okazało się, że kwestia staranności gminy nie ma znaczenia. Sędziowie SN poszli w zupełnie innym kierunku interpretacyjnym.

Z ORZECZNICTWA

Nie ma (…) dostatecznych podstaw, by zasadniczo odmiennie oceniać z punktu widzenia przedawnienia roszczenie z tytułu bezumownego korzystania w zależności od tego, czy podstawą wejścia przez korzystającego w posiadanie nieruchomości była uprzednia umowa, czy inne zdarzenia, o ile oczywiste jest, że nieruchomość (a szerzej – rzecz) nie może zostać wykorzystana w inny sposób niż w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Innymi słowy, roszczenie z tytułu bezumownego korzystania z rzeczy jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, nawet jeżeli właściciel nie miał tej rzeczy wcześniej w swoim władztwie, o ile rzecz może zostać wykorzystana wyłącznie do prowadzenia działalności gospodarczej.

Wyrok SN z 20 maja 2026 r., sygn. akt II CSKP 950/23

Stan faktyczny i prawny sporu

Sądy cywilne ustaliły, że gmina jest właścicielem działek, w skład których wchodzą sieci i urządzenia wodociągowe, od lat bezumownie użytkowane przez spółkę z o.o. A. Spółka uznała za zasadne żądanie od niej wynagrodzenia z tego tytułu, ale godziła się zapłacić jedynie za 3 lata wstecz – podczas gdy gmina domagała się przyjęcia 10-letniego okresu przedawnienia (w tym uwzględnienia faktu, że próba pojednawcza przerwała bieg tego terminu).

Skoro spółka z o.o. nie kwestionowała zasadności roszczeń gminy, to jak argumentowała stanowisko o trzyletnim okresie przedawnienia? Zakwalifikowała te roszczenia jako związane z działalnością gospodarczą gminy – i to mimo faktu, że gmina faktycznie takiej działalności w zakresie dostarczania wody nie prowadziła. Co prawda gmina powołała od 1 stycznia 2018 r. zakład budżetowy mający prowadzić tę działalność w jej imieniu, jednak z uwagi na nieprzekazanie działek wodonośnych do faktycznego podjęcia tych zadań nie doszło.

Sądy cywilne powołały się na art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), określający cele zadań użyteczności publicznej jako bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zwróciły jednak uwagę, że gmina może świadczyć te usługi w ramach prowadzonej działalności gospodarczej lub w inny sposób – uznając, że sama próba odzyskania majątku nie przesądza o charakterze sprawy i nie zalicza się do roszczeń związanych z działalnością gospodarczą.

Zasadniczo gospodarowanie zaopatrzeniem w wodę stanowi działalność gospodarczą gminy. W tej konkretnej sprawie gmina – choć stała się właścicielem urządzeń na podstawie decyzji administracyjnych – nigdy nie objęła ich w posiadanie. Stało się tak za sprawą pozwanej spółki, która mimo licznych procesów oraz prawomocnego wyroku nakazującego wydanie infrastruktury nadal korzysta z niej bez tytułu prawnego i bez opłat. W ocenie sądów gmina nie mogła więc prowadzić jakiejkolwiek działalności (np. oddać gruntu w dzierżawę), a nawet realizować podstawowego uprawnienia właściciela, jakim jest władanie rzeczą. Sędziowie odróżnili sytuację, w której: właściciel oddaje działkę w dzierżawę, czerpie z niej korzyści, a po zakończeniu umowy domaga się rozliczenia bezumownego korzystania – od sytuacji, w której: właściciel nie podjął żadnej decyzji dotyczącej nieruchomości, nie mógł z niej korzystać i dąży jedynie do odzyskania władztwa oraz uzyskania rekompensaty za jego pozbawienie.

Dla przedawnienia nie ma znaczenia, że gmina nie mogła dysponować majątkiem

Sąd Najwyższy uprościł sposób argumentacji sądów cywilnych i całkowicie pominął kontekst trudnej sytuacji, w jakiej znalazła się gmina (z przyczyn od siebie niezależnych nie władała ona majątkiem służącym do prowadzenia działalności wodociągowej). Sąd Najwyższy od lat konsekwentnie stoi na stanowisku, że gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości stanowi działalność gospodarczą. W jego orzecznictwie przyjmuje się również, że dla kwalifikacji roszczenia jako związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c. nie ma znaczenia prawny charakter leżącego u jego podstaw zdarzenia – może ono wynikać z czynności prawnej, czynu niedozwolonego lub

eprasa.pl 44318a3854



jakiegokolwiek innego zdarzenia (w tym bezpodstawnego wzbogacenia czy bezumownego korzystania z cudzej rzeczy) – kluczowy jest jedynie jego związek z tą działalnością.

PRZYKŁAD

W wyroku z 6 kwietnia 2023 r. (sygn. akt II CSKP 507/22) Sąd Najwyższy, analizując czynności składające się na gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości (określone w art. 25 ust. 2 i 2a w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami; dalej: u.g.n.), sformułował wniosek, że mają one charakter zorganizowany i powtarzalny. Są bowiem oparte na sporządzanych cyklicznie planach, obejmujących m.in. prognozy dotyczące udostępniania nieruchomości należących do gminnego zasobu oraz związanego z tym poziomu wydatków i wpływów. Z przepisów wynika, że każda nieruchomość wchodząca w skład gminnego zasobu powinna być objęta aktywnością gminy. Do przejawów tej aktywności – mieszczących się w granicach racjonalnego gospodarowania zasobem – należy zaliczyć nie tylko zbywanie nieruchomości, ich oddawanie w dzierżawę, użytkowanie czy wynajem, lecz także ewidencjonowanie nieruchomości i – w razie potrzeby – kalkulację oraz dochodzenie wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania przez inny podmiot. Działania te składają się na prawidłowy zarząd gminnym zasobem nieruchomości, przy czym zarząd ten, w zależności od sytuacji prawnej i faktycznej danej nieruchomości, może przybierać różne formy.

Istotne było co innego – **nieruchomość gminy mogła być wykorzystana wyłącznie w ramach działalności kwalifikowanej jako działalność gospodarcza.** Zawodowy i zorganizowany charakter czynności gminy składających się na gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości oznacza skrócony termin przedawnienia roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ma tu miejsce podwyższony stopień wymagań w zakresie dbałości o dochodzenie roszczeń ze strony profesjonalnego wierzyciela i dążenie do sprawnego realizowania roszczeń powstałych w sferze gospodarczej.

Bez znaczenia dla przedawnienia jest to, jakie działania podejmie gmina, chroniąc swoją własność. W przypadku bezumownego korzystania z jej nieruchomości, gmina może:

1) zażądać wydania nieruchomości i następnie udostępnić ją do korzystania – na podstawie umowy – innemu podmiotowi,
2) zaoferować korzystanie z nieruchomości na podstawie umowy, a w razie odmowy – zażądać jej wydania, czy
3) tolerować stan bezumownego korzystania z nieruchomości, dochodząc następnie wynagrodzenia.

Decyzje te i związane z nimi działania wchodzą w zakres gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości – czyli trzyletni okres przedawnienia. Sędziowie SN uznali, że nie ma znaczenia, iż w niektórych sytuacjach faktyczna swoboda gminy w tej materii może być ograniczona, (np. ze względu na toczący się spór sądowy).

Z ORZECZNICTWA

Roszczenie gminy powstające na skutek bezumownego korzystania przez inny podmiot z nieruchomości objętej pozwem pozostaje w związku z gospodarowaniem przez powódkę gminnym zasobem nieruchomości, która to aktywność odpowiada wymaganiu powtarzalności, jak również innym pojęciowym kryteriom działalności gospodarczej.

Wyrok SN z 20 maja 2026 r., sygn. akt II CSKP 950/23

©℗

Podstawa prawna:

- ustawa z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1104)
- art. 23 ust. 1, art. 25 ust. 2 i 2a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 399)
- art. 7 ust. 1, art. 9 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)

eprasa.pl 44318a3854

Warunki stawiania domków rekreacyjnych na zgłoszenie

Na jednej działce może powstać więcej niż jeden wolno stojący parterowy budynek rekreacji indywidualnej realizowany na zgłoszenie. Warunkiem jest nie tylko zachowanie ustawowego wskaźnika – nie więcej niż jeden taki budynek na każde 500 m² powierzchni działki – lecz także spełnienie pozostałych wymagań Prawa budowlanego, przepisów techniczno-budowlanych oraz ustaleń planistycznych. Starosta (jako organ administracji architektoniczno-budowlanej) nie może jednak wnieść sprzeciwu tylko dlatego, że inwestor postawił już wcześniej podobny domek, ani zakładać z góry, że kolejny obiekt posłuży działalności usługowej. Tak wynika z wyroku WSA w Gdańsku z 3 czerwca 2026 r. (sygn. akt II SA/Gd 72/26).

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

Rozstrzygnięcie ma praktyczne znaczenie przede wszystkim dla starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, a pośrednio także dla gmin turystycznych odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne.

Czego dotyczył spór

Sprawa zaczęła się od zgłoszenia zamiaru budowy budynku letniskowego o powierzchni zabudowy do 51,45 m² na działce, na której inwestor już w 2021 roku zrealizował inny budynek rekreacji indywidualnej. Starosta wniósł sprzeciw, uznając, że planowana inwestycja nie mieści się w katalogu robót możliwych do wykonania na zgłoszenie. **Sedno stanowiska organu sprowadzało się do założenia, że jedna osoba fizyczna może na jednej działce zgłosić tylko jeden budynek rekreacji indywidualnej.**

Wojewoda Pomorski utrzymał sprzeciw w mocy. Przyjął, że skoro inwestor ma już jeden taki obiekt, to kolejny musiałby być wykorzystywany przez inne osoby – co zdaniem organu przeczy „indywidualnemu" charakterowi rekreacji. Organ odwoławczy dodał, że drugi domek może być wykorzystywany komercyjnie – niezależnie od deklaracji inwestora, że zamierza udostępniać go wyłącznie w kręgu rodzinnym i prywatnym. WSA w Gdańsku uwzględnił skargę i uchylił obie decyzje: zarówno wojewody, jak i starosty.

Jeden budynek na każde 500 m²

Rdzeniem rozstrzygnięcia było odrzucenie tezy, że „indywidualny" charakter rekreacji oznacza dopuszczalność tylko jednego budynku dla jednego właściciela na jednej działce. Sąd zgodził się, że budynek rekreacji indywidualnej służy zaspokojeniu potrzeb wypoczynkowych właściciela, ale wyraźnie oddzielił tę cechę od liczby obiektów realizowanych na nieruchomości. Pojęcie rekreacji indywidualnej odróżnia wypoczynek organizowany we własnym zakresie od działalności zorganizowanej lub usługowej – nie służy natomiast wykluczeniu korzystania z obiektu przez rodzinę czy osoby bliskie.

Kluczowy wniosek jest taki, że pojęcia „budynku rekreacji indywidualnej", którym posługuje się art. 29 ust. 1 pkt 16 Prawa budowlanego, nie wolno interpretować rozszerzająco na niekorzyść inwestora – przez dopisywanie ograniczenia, którego ustawa nie przewiduje. **Jedynym ilościowym limitem budowy takich obiektów w trybie zgłoszenia jest relacja liczby budynków do powierzchni działki, określona w art. 29 ust. 1 pkt 16 Prawa budowlanego: nie więcej niż jeden budynek na każde 500 m².** Skoro ustawodawca wprost uregulował limit ilościowy, organ nie ma podstaw, by administracyjnie konstruować dodatkową regułę „jeden właściciel – jeden obiekt".

eprasa.pl 44318a3854

WAŻNE **Warto odnotować, że od 20 września 2026 r. Prawo budowlane będzie zawierało ustawową definicję tego pojęcia – zgodnie z dodanym art. 3 pkt 2g budynek rekreacji indywidualnej to budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku. Potwierdza ona, że o kwalifikacji obiektu decyduje jego przeznaczenie, a nie liczba budynków na działce.**

W praktyce oznacza to prosty rachunek. Przykładowo, na działce o powierzchni 1200 m² inwestor może zgłosić dwa takie budynki (2 × 500 m² mieści się w powierzchni działki), a na działce 900 m² tylko jeden. Na zgłoszenie realizuje się przy tym budynki o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz – po spełnieniu dodatkowych warunków konstrukcyjnych – powyżej 35 m², ale nie więcej niż 70 m². Obiekt o powierzchni 51,45 m², którego dotyczyła sprawa, mieścił się w tym drugim przedziale.

Nie wolno domniemywać działalności usługowej

Drugą przesłanką rozstrzygającą było zakwestionowanie sposobu dowodzenia przyjętego przez organy. Sąd uznał, że o usługowym charakterze inwestycji nie może świadczyć sam fakt planowania drugiego budynku na tej samej działce. Organ wyprowadził z tej okoliczności wniosek o możliwym komercyjnym wykorzystaniu obiektu, ale nie powołał na to żadnych konkretnych dowodów. Twierdzenie o zamiarze prowadzenia usług turystycznych było – jak podkreślił sąd – wyłącznie spekulacją co do przyszłego sposobu użytkowania budynku. Z akt sprawy nie wynikało nawet, aby inwestor prowadził działalność gospodarczą – w szczególności turystyczno-usługową.



To istotna wskazówka dla organów: **domniemanie, że drugi domek trafi na rynek najmu krótkoterminowego, nie zastępuje ustaleń faktycznych. Charakter usługowy trzeba wykazać konkretnymi okolicznościami, a nie wyprowadzać z samego faktu budowy kolejnego obiektu.**

Organ musi wskazać ustawową podstawę sprzeciwu

Sąd przypomniał, że reglamentacja procesu inwestycyjnego jest ustawowym ograniczeniem prawa własności. A takie ograniczenia organ może stosować wyłącznie wtedy, gdy wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej. Niedopuszczalna jest rozszerzająca wykładnia ograniczeń prowadząca do zawężenia uprawnień właściciela. WSA odwołał się tu zarówno do konstytucyjnej ochrony własności, jak i do zasady rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony, jeżeli postępowanie prowadzi do ograniczenia jej uprawnień.

Sąd zwrócił też uwagę, że **ryzyko wykorzystania obiektu w sposób niezgodny z warunkami zabudowy nie zostało wymienione wśród przesłanek uzasadniających sprzeciw.** Organ nie może więc tworzyć pozaprzepisowych podstaw sprzeciwu przez odwołanie do hipotetycznego, przyszłego sposobu korzystania z obiektu.

WAŻNE **Kwestia ewentualnego użytkowania budynku niezgodnie z przeznaczeniem może stać się przedmiotem odrębnego postępowania administracyjnego dopiero wtedy, gdy taka okoliczność rzeczywiście zaistnieje. Nie wolno natomiast antycypować przyszłego naruszenia i już na etapie zgłoszenia odmawiać inwestorowi uproszczonego trybu tylko dlatego, że organ przewiduje potencjalne nadużycie.**

Nie oznacza to, że organ jest bezradny. Poza przesłankami sprzeciwu z art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego (m.in. naruszenie planu miejscowego, decyzji o warunkach zabudowy lub innych przepisów) ustawa daje mu jeszcze jedno narzędzie: na podstawie art. 30 ust. 7 może (w drodze decyzji) nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę, jeżeli realizacja może naruszać plan miejscowy lub decyzję o warunkach zabudowy albo zwiększyć uciążliwości dla terenów

eprasa.pl 44318a3854

sąsiednich. Każda z tych podstaw musi jednak wynikać z przepisów prawa, a nie z domniemania nadużycia.

Etap zgłoszenia to nie etap użytkowania

Dla praktyki orzeczniczej organów szczególnie ważne jest rozróżnienie, które w tym wyroku jest bardzo wyraźne: **inaczej ocenia się zgodność samego zgłoszenia z warunkami ustawowymi, a inaczej ewentualne późniejsze naruszenia związane ze sposobem korzystania z obiektu.** Tych dwóch porządków nie należy mieszać. Inwestor, który wygra na etapie zgłoszenia, nie uzyskuje „immunitetu" na przyszłość. Jeżeli późniejsze wykorzystywanie budynku będzie oznaczało zmianę jego funkcji albo zmianę sposobu użytkowania w rozumieniu art. 71 Prawa budowlanego (a więc np. podjęcie działalności zmieniającej warunki bezpieczeństwa pożarowego, sanitarne czy środowiskowe), właściwe organy będą mogły podjąć odrębne działania – w szczególności w ramach nadzoru budowlanego. Wyrok chroni więc przed prewencyjnym, spekulatywnym sprzeciwem, nie zwalnia natomiast inwestora z obowiązku korzystania z obiektu zgodnie z jego funkcją.

Kiedy organ nadal może reagować

Rozstrzygnięcie nie oznacza, że każdy kolejny obiekt automatycznie jest budynkiem rekreacji indywidualnej. Sąd nie wyłączył zakwestionowania inwestycji, jeżeli z konkretnych okoliczności rzeczywiście wynikałby jej usługowy charakter. Ryzyko pozostaje tam, gdzie dokumentacja, sposób prezentacji przedsięwzięcia albo inne okoliczności wskazują na rzeczywiste ukierunkowanie na świadczenie usług turystycznych dla nieoznaczonego kręgu klientów.

PRZYKŁAD

Samo zamieszczenie oferty w serwisie najmu krótkoterminowego nie musi jeszcze przesądzać o usługowym charakterze obiektu, ale może stanowić jeden z elementów materiału dowodowego ocenianego łącznie z pozostałymi okolicznościami.

Wyrok nie przesądza, jak szeroki katalog dowodów byłby wówczas wystarczający. Wskazuje on jedynie, że w tej konkretnej sprawie dowodów zabrakło.

Warto dodać, że orzecznictwo od lat odróżnia budynek rekreacji indywidualnej, służący wypoczynkowi właściciela, od zabudowy usług turystyki. Nowy wyrok doprecyzowuje: charakteru usługowego nie można wyprowadzać z samej liczby budynków.

WAŻNE **Sprzeciw wobec zgłoszenia nie może opierać się na prognozie przyszłych, nieudowodnionych działań inwestora. Jeżeli zachowany jest wskaźnik jednego budynku na każde 500 m² powierzchni działki, sam fakt istnienia wcześniejszego domku rekreacyjnego nie jest podstawą do wniesienia sprzeciwu.**

Wnioski dla organów

Najważniejszy praktyczny wniosek jest taki, że organ nie może odmówić realizacji inwestycji na zgłoszenie wyłącznie dlatego, że inwestor wcześniej zrealizował już podobny obiekt na tej samej nieruchomości. Punktem odniesienia powinien być obiektywny limit ilościowy powiązany z powierzchnią działki. Prowadząc postępowanie w sprawie zgłoszenia, organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien:

- ustalić powierzchnię działki i sprawdzić, czy po zrealizowaniu zgłaszanego obiektu zachowany będzie wskaźnik jednego budynku na każde 500 m²,
- ocenić parametry samego obiektu (powierzchnia zabudowy, parterowość, wymogi konstrukcyjne dla obiektów powyżej 35 m²),
- sprawdzić zgodność zamierzenia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy, przepisami techniczno-budowlanymi i innymi przepisami mającymi zastosowanie do inwestycji,
- powstrzymać się od domniemań co do przyszłego, hipotetycznego sposobu korzystania z budynku,
- oprzeć ewentualny sprzeciw wyłącznie na przesłankach wynikających wprost z ustawy, a nie na prognozie nadużyć.

Zarzut usługowego charakteru inwestycji wymaga wykazania konkretnymi okolicznościami – jego domniemanie nie wystarczy. ©℗

Podstawa prawna:

▶ art. 29 ust. 1 pkt 16, art. 30 ust. 6 oraz art. 71, art. 71a ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 524; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 646)

eprasa.pl 44318a3854

Informacja publiczna

W sporach o udostępnienie informacji publicznej ważne są wyroki ETPC

W sprawach o udostępnienie informacji publicznej polskie sądy w praktyce orzeczniczej uwzględniają wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Jest tak pomimo tego, że art. 46 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Rzym, 4 listopada 1950 r.) stanowi, że wyroki ETPC mają charakter indywidualny i wiążą Polskę tylko w danej sprawie.



TOMASZ KRÓL

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

Przykładem omawianej praktyki jest wyrok NSA z 17 lipca 2026 r. (sygn. akt III OSK 83/2). Sąd I instancji pominął odniesienie się do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 marca 2024 r., wydanego w sprawie Obywatelskiej Sieci Watchdog Polska (skarga nr 10103/20) przeciwko Polsce. A na wyrok ten powoływało się stowarzyszenie żądające udostępnienia informacji publicznej. Stowarzyszenie żądało udostępnienia kalendarza spotkań wójta w zakresie, w jakim dotyczyły one wykonywania obowiązków wójta – od dnia zaprzysiężenia do dnia wykonania wniosku. Gmina uznała, że kalendarz lub terminarz spotkań funkcjonariusza publicznego nie stanowi informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu. Stowarzyszenie powołało się w związku z tym na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który uznał, że **zakwalifikowanie kalendarzy spotkań organów władzy publicznej jako dokumentów wewnętrznych stanowi nieuzasadnioną ingerencję w prawo do wolności wypowiedzi.** Strona samorządowa odrzuciła ten argument.

Sąd I instancji powołał orzecznictwo WSA i NSA

WSA w Olsztynie w wyroku z 29 lipca 2025 r. (sygn. akt II SAB/Ol 75/25) wskazał na ugruntowany pogląd w orzecznictwie polskich sądów, zgodnie z którym kalendarz (terminarz) spotkań piastuna organu (tu: wójta) nie stanowi dokumentu urzędowego ani innego rodzaju informacji publicznej. Jest on bowiem jedynie pomocniczym narzędziem biurowym, wspomagającym organizację pracy tego organu. Argumentacja jest prosta: wpisanie do kalendarza terminu określonego wydarzenia ma charakter czysto techniczny i nie przesądza o stanie faktycznym – tj. o tym, czy wydarzenie to rzeczywiście się odbyło lub odbędzie.

Przykładami dla tego poglądu są wyroki WSA:

- z 3 lipca 2013 r. (sygn. akt II SAB/Wa 187/13),
- z 12 stycznia 2015 r. (sygn. akt II SAB/Wa 564/14),
- z 4 lutego 2015 r. (sygn. akt II SAB/Wa 582/14),
- z 18 czerwca 2015 r. (sygn. akt IV SAB/Po 49/15).

W wyroku z 13 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OSK 2914/13) NSA wyraził pogląd, że terminarz (kalendarz) spotkań ministra należy zakwalifikować jako „dokumentację wewnętrzną" – wpisującą się w definicję „dokumentu wewnętrznego", sformułowaną w uzasadnieniu wyroku TK (sygn. akt P 25/12) – niestanowiącą informacji publicznej, lecz jedynie „przedmiot roboczy, biurowy, służący wprawdzie realizacji zadań publicznych przez ministra, lecz nieprzesądzający o kierunkach jego działania". Z tych względów nie podlega on udostępnieniu – co nie narusza art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

eprasa.pl 44318a3854

Z wyroków NSA wynika też, że dokument wewnętrzny (jakim jest terminarz spotkań) zostaje wytworzony tylko na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył i nie przedstawia jego stanowiska na zewnątrz. Zawiera on jedynie dane związane z funkcjonowaniem danego podmiotu, niewykorzystane w stosunku do podmiotów spoza administracji publicznej. Taka teza padła w uzasadnieniu wyroku NSA z 13 października 2021 r. (sygn. akt III OSK 3405/21).

Przykłady innych orzeczeń z taką tezą:
- wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 851/10)
- wyrok NSA z 4 kwietnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 1709/17)

NSA stosuje wykładnię prewencyjną

W wyroku z 17 lipca 2026 r. sędziowie NSA nie zgodzili się z sądem I instancji i przypomnieli, że **Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Rzym.1950.11.04.) ustanowiła szczególny reżim prawny w odniesieniu do obowiązywania orzeczeń ETPC wobec spraw, na tle których zostały wydane.**

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

To umowa międzynarodowa, która weszła w życie 3 września 1953 r., a jej stronami są wszystkie państwa członkowskie Rady Europy. W oparciu o postanowienia Konwencji został powołany do życia Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu, do którego skargi mogą składać grupy osób, organizacje oraz osoby indywidualne. Konwencja ustanawia międzynarodowy system ochrony praw człowieka.

Przepis art. 46 ust. 1 Konwencji stanowi, że państwa członkowskie „zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami". Z przepisu odczytywanego literalnie wynika więc, że wyrok ETPC wiąże Polskę tylko co do sprawy, na tle której został on wydany. Sędziowie NSA przyjęli jednak, że wyroki tego Trybunału – choć wydawane w indywidualnych sprawach – ustalają standardy ochrony praw człowieka o powszechnie stosowalnym charakterze. Założyli także, że łamanie tych standardów wcześniej czy później doprowadzi do uznania przez ETPC przyszłych działań i rozstrzygnięć organów krajowych jako pozostających w sprzeczności z tymi standardami. Dlatego – choć wyroki ETPC mają charakter indywidualny, a nie ogólny – sądy powinny się do nich odnosić także w innych sprawach. W ten sposób sądy zapobiegają sytuacjom, w których przyszłe skargi w podobnych sprawach zostaną skierowane do Strasburga – a ETPC uzna, że nastąpiło naruszenie Konwencji. NSA posłużył się więc rodzajem wykładni prewencyjnej.

Wykładnia prewencyjna a orzecznictwo TK

W wyroku z 17 lipca 2026 r. sędziowie NSA uzasadnili swoje poglądy w sprawie szerokiego traktowania indywidualnych wyroków ETCP, odwołując się do dorobku Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 19 lipca 2011 r. (sygn. akt K 11/10) określił jako szczególnie istotny obowiązek „uwzględniania" orzecznictwa ETPC. W wyroku tym wskazano, że choć zgodnie z art. 46 Konwencji wyroki ETPC wiążą państwo-stronę postępowania tylko w danej sprawie, to państwa trzecie, które są stroną Konwencji, powinny dążyć do ukształtowania systemu ochrony praw człowieka w taki sposób, aby w jak najpełniejszym zakresie uwzględniać standardy wypracowane w orzecznictwie ETPC. Trybunał podkreślił, że w deklaracji Interlaken z 2010 roku państwa członkowskie Rady Europy zgodziły się „brać pod uwagę rozwijające się orzecznictwo (ETPC), także odnośnie do uwzględniania wniosków, jakie wynikają z wyroków stwierdzających naruszenie Konwencji przez inne państwo członkowskie, jeśli zasadniczo identyczny problem występuje także w systemie prawnym danego państwa".

Ostatecznie NSA uchylił wyrok sądu I instancji i zobowiązał organ do rozpatrzenia wniosku skarżącego kasacyjnie stowarzyszenia o udostępnienie informacji publicznej. ©℗

Podstawa prawna:

▶ art. 46 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)

eprasa.pl 44318a3854

Dyscyplina finansów publicznych

Wydatki na diety radnych do uporządkowania

Większość samorządów prawidłowo nalicza i wypłaca diety radnym. Ale kontrola 129 jednostek samorządu ujawniła problem systemowy. Obowiązujące prawo traktuje dietę przede wszystkim jako rekompensatę kosztów i utraconych korzyści, podczas gdy w praktyce świadczenie to funkcjonuje najczęściej jako miesięczny ryczałt związany z wykonywaniem mandatu. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych proponuje więc zmianę konstrukcji prawnej tego świadczenia.



MICHAŁ RYLSKI

prawnik, dziennikarz, redaktor naczelny „Gazety Samorządu i Administracji”

Regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w 2025 roku ogólnopolską kontrolę koordynowaną dotyczącą wydatków JST na funkcjonowanie organów stanowiących. Kontrola objęła 129 jednostek różnego typu. W każdej z nich badano co najmniej pięciu radnych, w tym przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady lub sejmiku. Łącznie oznaczało to kontrolę co najmniej 645 radnych oraz operacji gospodarczych odnoszących się do co najmniej 774 miesięcy. W razie wykrycia problemów o charakterze systemowym zakres badania rozszerzano.

Większość JST działa prawidłowo

Pierwszy ważny wniosek z raportu jest taki, że **w większości kontrolowanych jednostek naliczanie i wypłacanie diet odbywa się prawidłowo.** Samorządy co do zasady przestrzegały regulacji dotyczących ustalania świadczeń, ich wypłaty oraz księgowania. Wykryte uchybienia nie miały charakteru powszechnego.

Nie znaczy to jednak, że ich skutki były nieistotne. W kontrolowanych przypadkach stwierdzono wypłatę diet w wysokości zawyżonej łącznie o 603 257,86 zł oraz zaniżonej o 44 932,34 zł. Zdaniem autorów raportu część błędów była następstwem nieprzestrzegania prawa lub jego błędnej interpretacji, ale znaczenie miała również niejednolitość obowiązujących regulacji. To właśnie ten ostatni element prowadzi do najważniejszych wniosków kontroli.

Dieta w prawie i w praktyce

W obowiązującym modelu dieta radnego nie jest wynagrodzeniem za wykonywanie funkcji. Jest świadczeniem rekompensacyjnym. Ma wyrównywać koszty oraz straty powstałe w związku ze sprawowaniem mandatu – w szczególności utracone korzyści związane z niewykonywaniem w tym samym czasie pracy zawodowej lub działalności gospodarczej.

Z takiej konstrukcji wynika, że **dieta nie powinna przysługiwać jedynie z tytułu samego posiadania mandatu. Powinna pozostawać w związku z wykonywaniem obowiązków radnego.** Ryczałtowa forma świadczenia jest dopuszczalna, ale według przedstawionej w raporcie wykładni nie powinna prowadzić do powstania stałego miesięcznego świadczenia, całkowicie niezależnego od aktywności radnego.

Tymczasem w badanych jednostkach 52 organy stanowiące przyjęły 70 uchwał dotyczących ustalenia lub zmiany zasad wypłacania diet. Aż 59 z nich (84,29%) opierało świadczenie na ryczałcie z możliwością potrąceń w przypadkach wskazanych w uchwale. W kolejnych 10 zastosowano inne rozwiązania – np. stałą kwotę za udział w sesji albo komisji – które zdaniem autorów raportu również są w praktyce konstrukcjami zbliżonymi do ryczałtu.

Nie zawsze wystąpi strata

Autorzy raportu zwracają uwagę na poważną niespójność. Radni mogą otrzymywać diety mimo braku realnej utraty dochodu. Posiedzenia

eprasa.pl 44318a3854

rady czy komisji bywają organizowane po godzinach pracy. Czas nieobecności związanej ze sprawowaniem mandatu może zostać później odpracowany. Mandat sprawują również osoby niezatrudnione, emeryci i renciści, które w związku z udziałem w pracach rady co do zasady nie tracą wynagrodzenia za pracę. Podobny problem może dotyczyć przedsiębiorców mogących wykonywać obowiązki zawodowe w innych godzinach. W konsekwencji – jak stwierdzono w raporcie – świadczenie funkcjonuje w praktyce w znacznym stopniu jako swoiste **quasiwynagrodzenie za wykonywanie mandatu,** a nie wyłącznie jako kompensata rzeczywiście poniesionych kosztów lub utraconych korzyści.
Nie oznacza to jednak, że aktywność radnego można sprowadzić do podpisu na liście obecności.

Mandat wykonywany między sesjami

Raport wyraźnie przestrzega przed utożsamianiem wykonywania mandatu wyłącznie z udziałem w posiedzeniach. Radny powinien przecież zapoznawać się z projektami uchwał, materiałami opisującymi sytuację JST i korespondencją, analizować potrzeby mieszkańców, spotykać się z nimi, formułować zapytania i interpelacje, prowadzić interwencje oraz podejmować inną działalność wynikającą z mandatu. W części poświęconej wnioskom raport wskazuje ponadto na przygotowywanie się do posiedzeń oraz samokształcenie. Z punktu widzenia obowiązującej, kompensacyjnej konstrukcji świadczenia powstaje zatem trudny do rozwiązania problem. Z jednej strony sama lista obecności nie pokazuje całej aktywności radnego. Z drugiej – JST nie mają praktycznych mechanizmów pozwalających przeliczać każdą czynność mandatową na rzeczywisty uszczerbek finansowy konkretnej osoby.

Diety w miesiącach bez posiedzeń

Największy skutek finansowy miały przypadki wypłacenia diet za miesiące, w których nie odbyły się sesje ani posiedzenia komisji, choć zgodnie z lokalnymi uchwałami brakowało podstaw do takich wypłat.

PRZYKŁAD

Jednym z opisanych przykładów jest Włoszczowa. Za lipiec i sierpień 2023 r. oraz styczeń, marzec i lipiec 2024 r., kiedy nie odbywały się sesje Rady Miejskiej ani posiedzenia komisji stałych, radnym wypłacono zryczałtowane diety w wysokości 132 950,10 zł. Kontrolerzy wskazali, że obowiązująca wówczas uchwała opierała mechanizm naliczania na udziale w pracach rady i jej organów, a podstawą wypłaty miały być listy obecności.

Najczęściej występującą nieprawidłowością powodującą skutki finansowe było natomiast niewłaściwe potrącanie diet z powodu nieobecności radnych. W dziesięciu JST błędnie ustalano wysokość potrąceń. W rezultacie świadczenia zawyżono o 6024,52 zł, a zaniżono o 613,29 zł. W trzech jednostkach błędnie ustalono same nieobecności – co doprowadziło zarówno do nadpłat, jak i niedopłat.

Waloryzacja, limity i niepełne miesiące

W jednej z kontrolowanych JST niewłaściwie określono podstawę procentowego naliczania świadczenia (co spowodowało zawyżenie wypłat o ponad 69 000 zł). W dwóch jednostkach błędnie przeprowadzono waloryzację (łączny skutek to ponad 19 000 zł zaniżonych diet). W trzech jednostkach przekroczono maksymalną wysokość świadczenia (prawie 87 000 zł nadpłat). W siedmiu JST wystąpiły błędy dotyczące okresów, za które dieta nie przysługiwała (gdy powinna przysługiwać w pełnej wysokości albo należało ustalić ją proporcjonalnie). Kolejne sześć jednostek wypłacało świadczenia po terminie przewidzianym w uchwale.
RIO podsumowują, że **podstawowym problemem przy prawidłowym naliczaniu diet jest niejednolitość regulacji.** Dotyczy ona m.in. metod potrącania za nieobecności, sposobu określenia diety bazowej, waloryzacji, miesięcy bez prac organu oraz rozliczania niepełnych miesięcy, np. na początku i na końcu kadencji.

Uchwała określa nie tylko stawkę

Kontrola ujawniła także niepełność części uchwał. Często nie określono terminu wypłaty diety. Brak terminu wypłaty utrudniał określenie momentu wymagalności świadczenia. Nie można przy tym zastąpić postanowienia uchwały regulacją wewnętrzną wprowadzoną przez kierownika urzędu, ponieważ kompetencja do ustalania zasad wypłacania diet należy do organu stanowiącego.

eprasa.pl 44318a3854

Nie wskazywano także sposobu weryfikowania obecności radnych na potrzeby naliczania diety. Przy założeniu kompensacyjnego charakteru diety jednostka powinna dysponować mechanizmem pozwalającym powiązać świadczenie z faktycznym wykonywaniem mandatu.

Akty prawa miejscowego

Raport przypomina, że wcześniej występował pogląd, iż regulacje dotyczące diet mają charakter wewnętrzny, ponieważ odnoszą się do radnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych doprowadziło jednak do utrwalenia odmiennego stanowiska. Uchwały **zawierają normy generalne i abstrakcyjne, a radny nie jest pracownikiem podporządkowanym organowi stanowiącemu.** W konsekwencji uchwała w sprawie diet jest traktowana jako akt prawa miejscowego i jej prawidłowe ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi warunek wejścia w życie.

Ilu mieszkańców ma samorząd

Drugi istotny problem systemowy dotyczy liczby mieszkańców. A ma ona bezpośrednie znaczenie dla maksymalnej wysokości diet radnych gmin i powiatów.

Przepisy nie wyjaśniają jednoznacznie, kogo należy uznawać za mieszkańca i z jakiego źródła powinny pochodzić dane. Raport podkreśla, że liczby mieszkańców nie można utożsamiać wyłącznie z liczbą osób zameldowanych na pobyt stały. Jako właściwe źródło wskazano informacje opracowywane na podstawie przepisów o statystyce publicznej.

W praktyce JST korzystają jednak również z rejestru PESEL i rejestru wyborców. Brak jednoznacznego rozwiązania ustawowego prowadzi więc do różnych praktyk.

PRZYKŁAD

W powiecie krapkowickim spadek liczby mieszkańców wymagał zastosowania niższego progu maksymalnego świadczenia. Brak odpowiedniego dostosowania diet od czerwca 2023 r. do kwietnia 2024 r. doprowadził do zawyżenia wypłat wszystkim radnym łącznie o 86 624,42 zł. Wskazano również na niewystarczającą kontrolę zarządczą w zakresie monitorowania liczby mieszkańców.

Dlatego RIO postulują, aby przepisy ustawowe jednoznacznie wskazywały, na podstawie jakich danych należy ustalać liczbę mieszkańców wpływającą na maksymalną wysokość świadczenia radnego gminy i powiatu. Jako najbardziej rzetelne i publicznie dostępne dane wskazują **informacje opracowywane na podstawie ustawy o statystyce publicznej.**

Propozycja zmiany modelu

Najważniejszy wniosek raportu nie polega jednak na stworzeniu kolejnej instrukcji naliczania diet w obecnym systemie. Krajowa Rada RIO postuluje **potwierdzenie w ustawach ustrojowych (wszystkich szczebli samorządu) charakteru prawnego świadczenia jako ryczałtu związanego ze sprawowaniem mandatu i pełnieniem istotnej funkcji społecznej.**

Takie rozwiązanie dostosowałoby prawo do praktyki. Obecnie wysokość świadczenia jest już w znacznym stopniu oderwana od ustalania rzeczywistego uszczerbku majątkowego każdego radnego. Ryczałt eliminowałby konieczność każdorazowego rozstrzygania, czy w konkretnym przypadku rzeczywiście doszło do utraty dochodu wymagającej rekompensaty.

Jednocześnie **proponowany model nie oznacza świadczenia należnego bez względu na wykonywanie obowiązków.** Raport przewiduje zachowanie możliwości obniżania ryczałtu w przypadku nieusprawiedliwionej lub długotrwałej nieobecności radnego. Nadal zachowana byłaby również kompetencja poszczególnych JST do określania zasad i wysokości świadczenia z uwzględnieniem pełnionych funkcji oraz ustawowych limitów.

Granice lokalnych poprawek

Raport pokazuje, że nie wszystkie problemy można rozwiązać na poziomie pojedynczej gminy, powiatu czy województwa. Samorządy mogą doprecyzować własne uchwały, prawidłowo dokumentować obecność, pilnować terminów, monitorować limity i przestrzegać przyjętych zasad. Nie usuną jednak samodzielnie podstawowej rozbieżności pomiędzy prawną koncepcją diety jako rekompensaty a ryczałtowym sposobem funkcjonowania świadczenia w zdecydowanej większości badanych regulacji. ©℗

Źródło:

- Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie organów stanowiących – Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (rio.gov.pl)

eprasa.pl 44318a3854

Podatki i opłaty lokalne

Prawidłowa weryfikacja deklaracji podatkowej w gminie

Przyjęcie deklaracji na podatek od nieruchomości nie jest czynnością kancelaryjną. Dwa tegoroczne wystąpienia pokontrolne regionalnych izb obrachunkowych – w Warszawie i w Bydgoszczy – pokazują, że gminny organ podatkowy musi aktywnie weryfikować dane podatników, dokumentować wykonane czynności sprawdzające i reagować na każdą rozbieżność. Zaniedbania w tym obszarze wracają później w decyzjach ulgowych oraz w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP.



SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

W czerwcu 2026 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie zakończyła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy Wierzbica, a Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy – Miasta i Gminy Chodecz. W obu wystąpieniach pokontrolnych istotne miejsce zajęły ustalenia dotyczące weryfikacji deklaracji podatkowych. Na przykładzie tych dokumentów można pokusić się o odtworzenie standardu, jakiego izby oczekują dziś od gminnych organów podatkowych.

Co zakwestionowały izby

W Wierzbicy RIO stwierdziła, że deklaracje na podatek od nieruchomości oraz na podatek od środków transportowych zostały sprawdzone nieprawidłowo. Wniosek pokontrolny sformułowano precyzyjnie: organ ma prawidłowo dokonywać czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 pkt 3 Ordynacji podatkowej, a w razie wątpliwości co do poprawności deklaracji – korzystać z art. 274a § 2 tej ustawy, czyli wzywać podatnika do udzielenia niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności zawartych w niej danych. Izba oczekuje zatem nie biernego przyjmowania formularzy, lecz aktywnego stosowania narzędzi przewidzianych w Ordynacji podatkowej.

Wystąpienie skierowane do burmistrza Chodcza opisuje już konkretne zaniedbania. Po pierwsze, w deklaracjach złożonych przez samorządową jednostkę oświatową wykazano powierzchnie użytkowane w rzeczywistości przez instytucję kultury, a organ przyjmował te dane jako prawidłowe, ponieważ w latach wcześniejszych wykazywano je w ten sam sposób. Po drugie, deklaracje dwóch jednostek oświatowych nie zawierały żadnej adnotacji o przeprowadzeniu czynności sprawdzających, co pracownik tłumaczył przeoczeniem. Po trzecie, organ nie zareagował na to, że biblioteka – właściciel zabudowanej działki – w ogóle nie złożyła deklaracji. Pracownik wyjaśnił, że nie miał wiedzy o stanie własności nieruchomości.

Z tych ustaleń płynie wniosek dalej idący niż hasło „sama pieczątka nie wystarczy". Problemem nie był bowiem wyłącznie brak adnotacji. Nawet tam, gdzie deklaracje uznawano za sprawdzone, urząd nie weryfikował ich merytorycznie – akceptował błędny podział powierzchni między szkołę a bibliotekę i nie wychwycił braku deklaracji od faktycznego właściciela nieruchomości. Ślad kancelaryjny nie dowodzi więc wykonania czynności sprawdzających, jeżeli z akt nie wynika porównanie danych z dokumentami i realna reakcja na rozbieżności.

Cztery etapy prawidłowej weryfikacji

Z logiki obu wystąpień pokontrolnych można odtworzyć modelowy przebieg weryfikacji deklaracji, składający się z czterech następujących po sobie etapów.

Etap pierwszy to kontrola kompletności. Urząd powinien zestawić katalog podmiotów zobowiązanych do złożenia deklaracji z listą deklaracji, które faktycznie wpłynęły. Weryfikacja zaczyna

eprasa.pl 44318a3854



się więc jeszcze przed analizą treści formularza. Brak deklaracji powinien automatycznie uruchamiać żądanie wyjaśnień co do przyczyn jej niezłożenia albo wezwanie do jej złożenia – przykładowo w Chodczu zaniechanie tych działań wobec biblioteki izba uznała za odrębną nieprawidłowość.

Etap drugi to kontrola formalna. Właściwy wzór formularza, kompletność, podpis, wymagane załączniki oraz czytelność wszystkich danych niezbędnych do ustalenia podstawy opodatkowania i ewentualnych zwolnień. Sama rejestracja wpływu nie wystarcza.

Etap trzeci – najważniejszy – to kontrola merytoryczna. Urząd porównuje dane z deklaracji z informacjami, które już posiada, lub do których ma dostęp: ewidencją gruntów i budynków, danymi o tytule prawnym, ewidencją gminnego zasobu nieruchomości, informacjami referatu gospodarki nieruchomościami oraz poprzednimi deklaracjami. Gmina nie może przy tym zasłaniać się tym, że jedna komórka organizacyjna nie wiedziała, co wie lub powinna wiedzieć inna. Pomocniczo warto sięgnąć po katalog dokumentów źródłowych wskazany w wystąpieniu bydgoskim: odpisy aktów notarialnych, wyciągi z ksiąg wieczystych, decyzje administracyjne.

Etap czwarty to reakcja. Przy każdej realnej niezgodności organ powinien wezwać podatnika do wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji na podstawie art. 274a § 2 Ordynacji podatkowej i doprowadzić do korekty albo złożenia zaległej deklaracji – a w razie potrzeby wszcząć dalsze postępowanie.

PRZYKŁAD

W Chodczu efekt prawidłowej reakcji był widoczny jeszcze w trakcie kontroli. W dniu 27 marca 2026 r. szkoła złożyła korekty deklaracji za lata 2024–2026, a biblioteka złożyła zaległe deklaracje, wykazując powierzchnie będące w jej posiadaniu. Właśnie dlatego izba odstąpiła od sformułowania wniosków pokontrolnych w tym zakresie. Celem weryfikacji nie jest samo stwierdzenie wady, lecz doprowadzenie akt podatkowych do stanu zgodnego z rzeczywistością.

Jak dokumentować czynności sprawdzające

Pieczęć „Sprawdzono”, dekret ani parafka pracownika nie tworzą jeszcze pełnowartościowego dowodu wykonania czynności sprawdzających. Z akt sprawy powinno wynikać co najmniej:

- kto sprawdzał i kiedy,
- z jakimi rejestrami i dokumentami porównał dane,
- jaką rozbieżność ujawnił (albo że jej nie stwierdził),
- jakie wezwanie wysłał i z jakim uzasadnieniem,
- jak zareagował podatnik,
- czy wpłynęła korekta.

Dobrą praktyką jest **karta czynności sprawdzających dołączana do każdej deklaracji** – obejmująca weryfikację tożsamości podatnika, tytułu prawnego do nieruchomości, rodzaju i powierzchni nieruchomości, sposobu jej wykorzystania, podstawy zwolnienia, zgodności z poprzednią deklaracją oraz wyniku porównania z dokumentami źródłowymi. Nie chodzi o mnożenie biurokracji, lecz o sprawdzalność działania urzędu. To właśnie jej brak izby wytykały kontrolowanym jednostkom.

Kto za to odpowiada

Odpowiedzialność w tym obszarze ma charakter warstwowy. Na poziomie operacyjnym RIO w Bydgoszczy wskazała podinspektora do spraw wymiaru podatków i opłat jako osobę odpowiedzialną za bieżącą kontrolę składanych deklaracji. **Pracownik merytoryczny nie jest więc tylko „rejestratorem wpływu” – realnie odpowiada za jakość weryfikacji.** Na poziomie kierowniczym odpowiedzialność ponoszą: skarbnik, który podpisuje decyzje ulgowe z upoważnienia organu podatkowego, oraz wójt lub burmistrz – jako osoba podpisująca sprawozdania i zobowiązana do zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Kierownictwo urzędu powinno zatem zapewnić procedurę, nadzór oraz przegląd trudniejszych przypadków, zwłaszcza obejmujących zwolnienia, podział powierzchni i tytuł prawny.

eprasa.pl 44318a3854

Błędy wracają w Rb-27S i Rb-PDP

Oba wystąpienia pokazują, że nieprawidłowa kontrola deklaracji nie jest błędem zamkniętym w referacie podatków. W Wierzbicy izba stwierdziła, że w decyzji o rozłożeniu na raty zaległości pobieranej w formie łącznego zobowiązania pieniężnego kwot rat nie wskazano w podziale na podatki, a następnie wykazała zawyżone skutki takich decyzji w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP. Prawidłowe rozstrzygnięcie decyzji zostało wprost powiązane z możliwością poprawnego wykazania danych w sprawozdawczości.

W Chodczu katalog skutków był jeszcze szerszy: błędnie wykazane skutki ulg i zwolnień, umorzeń oraz rozłożenia na raty w podatku rolnym, od nieruchomości i od środków transportowych, a w konsekwencji nieprawidłowe zbiorcze sprawozdania Rb-27S i Rb-PDP. Izba odnotowała przy tym niewykonanie analogicznego wniosku pokontrolnego z 2022 roku, co pokazuje, że brak trwałej procedury prowadzi do powtarzalnych błędów systemowych.

WAŻNE **W decyzji o umorzeniu lub rozłożeniu na raty zaległości pobieranej w formie łącznego zobowiązania pieniężnego zawsze należy wskazać kwoty przypadające na poszczególne podatki. Bez takiego rozbicia urząd nie jest w stanie prawidłowo wykazać skutków decyzji w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP.**

Podsumowując: prawidłowa weryfikacja deklaracji podatkowej w gminie to udokumentowany proces porównania danych deklaracyjnych ze stanem rzeczywistym, zakończony reakcją organu wszędzie tam, gdzie dane są niepełne, niespójne albo nierzetelne. Obie kontrole niosą też praktyczną wskazówkę: izby doceniają szybkie usuwanie nieprawidłowości. Tam, gdzie gmina naprawiła błąd jeszcze w trakcie kontroli, odstępowano od formułowania wniosków pokontrolnych. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 67a § 1 pkt 2 i 3, art. 272 pkt 3, art. 274a § 2, art. 210 § 1 pkt 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 846)
- § 3 ust. 1 pkt 9 i 10, § 7 ust. 3 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 38 do rozporządzenia Ministra Finansów z 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 133)

Powołane wystąpienia pokontrolne:

- wystąpienie pokontrolne Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 22 czerwca 2026 r., sygn. WK.510.9.2026 (gmina Wierzbica)
- wystąpienie pokontrolne Zastępcy Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z 12 czerwca 2026 r., sygn. RIO-KF-4104-13/2026 (Miasto i Gmina Chodecz)



eprasa.pl 44318a3854

Wyznaczenie na inkasentów opłat lokalnych pracowników urzędu a ich obowiązki pracownicze

Choć rady gmin mają prawo do zarządzania poboru podatków i opłat lokalnych w drodze inkasa – a w przepisach rangi ustawowej wyraźnie wskazano, jaki jest zakres związanych z tym ich kompetencji – w podejmowanych uchwałach wciąż formułowane są zapisy istotnie naruszające obowiązujące przepisy. Takie uchwały lub ich fragmenty są unieważniane przez organy nadzoru. Biorąc pod uwagę fakt, że nadchodzi okres, w którym samorządy intensywnie pracują nad podjęciem uchwał podatkowych na kolejny rok, warto zwrócić uwagę na to, jakich zapisów nie powinny w nich zamieszczać.



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

prawnik specjalizujący się w tematyce prawa podatkowego i prawa pracy, dziennikarz i redaktor w INFOR.PL

Jednym z przejawów władztwa podatkowego gmin w zakresie podatków i opłat lokalnych jest możliwość zarządzania ich poboru w drodze inkasa. Rada gminy robi to w drodze stosownej uchwały, w której wyznacza też inkasentów i określa wysokość wynagrodzenia za inkaso. Jak wynika z art. 9 Ordynacji podatkowej, inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, zobowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Choć inkasenci kojarzą się głównie z osobami fizycznymi, to przepisy nie stoją na przeszkodzie temu, by były nimi np. jednostki organizacyjne gminy. W praktyce takimi podmiotami, które najczęściej są wyznaczane, są urzędy miast i gmin, straże miejskie i gminne, a także zakłady komunalne.

Z ORZECZNICTWA

(…) brak jest przeszkód prawnych, by na inkasenta wyznaczono nie tylko osoby fizyczne wskazane imiennie, czy przez określenie kryteriów charakteryzujących te osoby, np. sołtysów określonych miejscowości, ale możliwe jest również wyznaczenie na inkasenta osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej.

Wyrok NSA z 24 lipca 2020 r., sygn. akt II FSK 560/20

Oczywiście w praktyce wyznaczenie na inkasenta osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej nie jest wystarczające dla skutecznego przeprowadzenia inkasa. Czynności z nim związane musi bowiem ostatecznie przeprowadzić konkretna osoba fizyczna. Oznacza to, że należy w tej sytuacji zastosować art. 31 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym osoby prawne oraz **jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące płatnikami lub inkasentami, są obowiązane wyznaczyć osoby, do których obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłosić właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imiona, nazwiska i adresy tych osób.** Choć regulacja ta wydaje się nieskomplikowana, w praktyce wyznaczenie osób odpowiedzialnych za inkaso staje się dla rad gmin źródłem problemów.

Pracownicy urzędu jako inkasenci

W dniu 24 czerwca 2026 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie podjęło uchwałę (sygn. 941.107.2026), w której stwierdziło nieważność jednego z postanowień uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty

eprasa.pl 44318a3854

targowej, określenia zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności, wysokości stawek opłaty targowej i zarządzenia jej poboru w drodze inkasa. Powodem stwierdzenia nieważności było istotne naruszenie art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przepis ten przewiduje, że rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłat lokalnych w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, a także może wprowadzić obowiązek prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowiskowej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tych ewidencjach, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru tych opłat. Na tej podstawie w badanej uchwale rada gminy na inkasentów opłaty targowej wyznaczyła pracowników referatu ochrony środowiska urzędu gminy – wskazując, że „inkasenci dokonują poboru opłaty targowej w ramach obowiązków służbowych, za wynagrodzeniem ze stosunku pracy".

W ocenie Kolegium RIO taki zapis wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane radom gmin, które nie uprawnia ich do ingerowania w regulowane przepisami prawa pracy prawa i obowiązki pracodawcy i pracownika. Jak wskazała RIO, obowiązki służbowe pracowników są elementami stosunku pracy regulowanymi przepisami Kodeksu pracy i kształtowanymi samodzielnie przez jego strony – a rada gminy nie może w sposób władczy wkraczać w tę sferę i ingerować w postanowienia zawartej przez strony umowy o pracę.

WAŻNE **Obowiązki służbowe pracowników urzędów są elementami stosunku pracy regulowanymi przepisami z zakresu prawa pracy i kształtowanymi samodzielnie przez jego strony, a rada gminy nie może w sposób władczy wkraczać w tę sferę i ingerować w postanowienia zawartej przez strony umowy o pracę.**

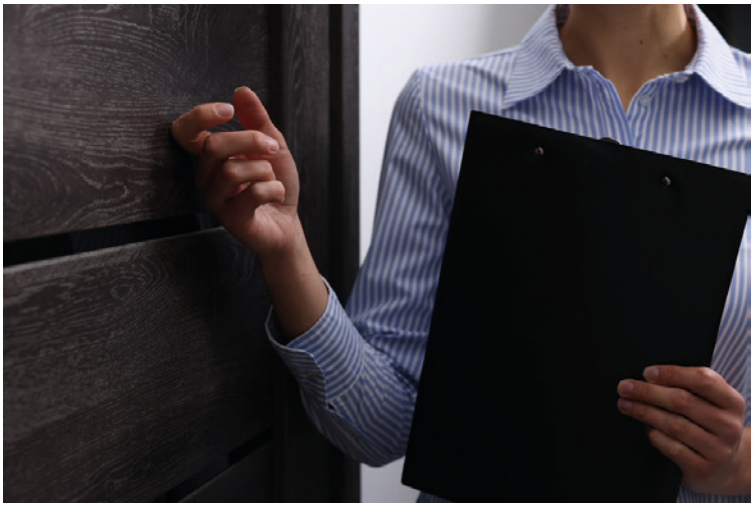
Czynności inkasa mogą być łączone z obowiązkami pracownika

Nieważność części uchwały podatkowej dotyczących inkasa stwierdziło też Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w uchwale z 29 kwietnia 2026 r. (sygn. XII.27.S.2026). W tym przypadku rada, wyznaczając inkasentów, popełniła jednak więcej błędów. Jeden z nich był analogiczny, jak ten wskazany przez RIO w Lublinie – czyli po wyznaczeniu imiennie na inkasentów opłaty targowej pracowników urzędu (co było zgodne z prawem) wskazano, że czynności poboru są realizowane zgodnie z treścią stosunku pracy. Również w tym przypadku rada wkroczyła więc na grunt prawa pracy, do czego nie była uprawniona.

Warto również zwrócić uwagę na to, że **choć w praktyce i orzecznictwie nie budzi większych kontrowersji to, że inkasentem podatków i opłat lokalnych może być pracownik urzędu gminy, to jednak problematyczne jest już to, że czynności wykonywane w ramach inkasa miałyby być łączone z obowiązkami pracownika.** Fakt, że art. 19 pkt 2 ustawy



eprasa.pl 44318a3854



o podatkach i opłatach lokalnych nie może być podstawą do ingerowania w sferę prawa pracy regulującą stosunki między kierownikiem urzędu gminy a jej pracownikiem, był już wielokrotnie potwierdzany w orzecznictwie nadzorczym wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z 28 czerwca 2012 r. (sygn. NK-N 11.4131.486.2012.AS2) wskazano wprost, że to nie rada gminy, lecz wójt – jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy – ma wyłączne prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i wydawania im wiążących poleceń związanych z zakresem ich zadań, określonych m.in. w regulaminie organizacyjnym urzędu gminy.

WAŻNE Co do zasady inkasentami podatków i opłat lokalnych mogą być pracownicy urzędów gmin, jednak problematyczne jest to, czy czynności wykonywane w ramach inkasa mogą na podstawie decyzji rady gminy łączyć z obowiązkami pracowniczymi.

Imienne wskazanie inkasentów w uchwale jest możliwe

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w uchwale z 28 stycznia 2026 r. (sygn. 3.99.2026) wskazało, że nie jest kompetencją rady wyznaczanie osób, które w imieniu inkasenta, będącego osobą prawną lub jednostką organizacyjną, będą dokonywały poboru opłaty targowej. Do kompetencji rady należy wyznaczenie inkasenta, a zgodnie z art. 31 Ordynacji podatkowej to na kierowniku urzędu (wójcie) ciąży obowiązek wyznaczenia osób, które będą dokonywały poboru opłaty targowej. Określenia w uchwale podatkowej osób z imienia i nazwiska jako inkasentów, rada gminy może dokonać jedynie wówczas, gdy funkcję poboru opłaty targowej powierzyła osobom fizycznym. Gdy inkasentem jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej – obowiązek wyznaczenia osób do poboru opłaty targowej spoczywa na kierownikach tych podmiotów.

Określenia w uchwale podatkowej osób z imienia i nazwiska jako inkasentów rada gminy może dokonać jedynie wówczas, gdy funkcję poboru opłaty targowej powierzyła osobom fizycznym.

Jak z tego wynika, w praktyce możliwe jest wdrożenie w gminie rozwiązania, w ramach którego to pracownicy urzędu będą inkasentami podatków i opłat lokalnych. Jednak, aby zrobić to zgodnie z obowiązującymi przepisami, trzeba zastosować odpowiednią procedurę – rada gminy ma możliwość wskazania jako inkasenta, np. urzędu gminy, a w dalszej kolejności to jego wójt może wyznaczyć osoby, do których obowiązków będzie należało pobieranie podatków i opłat lokalnych. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 19 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- art. 94 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277)

Powołane orzecznictwo:

- wyrok NSA z 24 lipca 2020 r. (sygn. akt II FSK 560/20)

Powołane piśmiennictwo:

- uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 24 czerwca 2026 r. (sygn. 941.107.2026)
- uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z 29 kwietnia 2026 r. (sygn. XII.27.S.2026)
- uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z 28 stycznia 2026 r. (sygn. 3.99.2026)
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 28 czerwca 2012 r. (sygn. NK-N 11.4131.486.2012.AS2)

eprasa.pl 44318a3854

Infrastruktura

Samorządy mogą wprowadzać ulgi postojowe dla honorowych krwiodawców

Minister Infrastruktury – w odpowiedzi na interpelację poselską – uznał za legalne przyznawane przez samorządy zwolnienia z opłat parkingowych dla honorowych krwiodawców. Jest to dopuszczalne na podstawie obecnie obowiązujących przepisów. Nie ma potrzeby ich nowelizacji pod tym kątem. Rząd nie przewiduje zmian w prawie w tym zakresie.

ANDRZEJ DYBOWSKI

prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym

Temat w Sejmie podniosła posłanka Jolanta Zięba-Gzik, która poinformowała ministerstwo, że otrzymała postulaty umożliwienia krwiodawcom korzystania z zerowej stawki opłaty za parkowanie, specjalnego abonamentu, identyfikatora, karty parkingowej albo elektronicznego uprawnienia przypisanego do numeru rejestracyjnego pojazdu. Przywileje przysługiwałyby osobom posiadającym status Honorowego Dawcy Krwi lub Zasłużonego Honorowego Dawcy Krwi oraz posiadającym dokument potwierdzający oddanie określonej ilości krwi lub jej składników.

Posłanka wskazała, że w niektórych samorządach podobne rozwiązania już funkcjonują. I zapytała, czy w obecnym stanie prawnym rady gmin i rady miast mogą wprowadzać w strefach płatnego parkowania zerową stawkę opłaty, specjalny abonament lub inne preferencje parkingowe dla honorowych i zasłużonych honorowych dawców krwi.

Strefa parkowania ma wymuszać rotację pojazdów

Minister zauważył, że podstawowym celem utworzenia strefy płatnego parkowania jest zwiększenie rotacji pojazdów na obszarze charakteryzującym się znacznym niedoborem miejsc parkingowych. Opłata za postój ma wymuszać rotację pojazdów – tak aby pojazdy nie zajmowały miejsc postojowych np. całodobowo w tych godzinach, kiedy zapotrzebowanie na postój jest znacznie większe niż liczba dostępnych miejsc postojowych. Alternatywą dla samochodu może stać się autobus albo tramwaj.

To samorządy mają ocenić, czy w danej lokalizacji taką rotację uda się wprowadzić. Jeżeli nie, to samorządy nakładają opłaty abonamentowe lub zryczałtowane. **Samorządy mogą też przyznawać zwolnienia – w tym zerową stawkę opłaty – dla niektórych użytkowników dróg. Ta możliwość dotyczy sytuacji, w których miejsca postojowe nie stają się w praktyce całodobowymi miejscami parkingowymi i mechanizm rotacji nie jest zagrożony.** Mamy tu dwie skrajności: wysokie opłaty za postój samochodu albo szeroko stosowane zwolnienia. Prawo zakłada, że samorządy najlepiej znają potrzeby swoich mieszkańców, jak również sytuację w zakresie deficytu miejsc postojowych na zarządzanym przez siebie terenie. I będą umiały znaleźć kompromis między tymi dwoma skrajnymi rozwiązaniami.

Minister Infrastruktury nie widzi przeciwwskazań

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie resortu infrastruktury, w obecnym stanie prawnym samorządy mogą wprowadzić preferencyjne warunki w zakresie opłat za postój w strefach płatnego parkowania dla niektórych użytkowników drogi – np. właśnie dla Honorowych Dawców Krwi lub Zasłużonych Honorowych Dawców Krwi. Wynika to wprost z konstrukcji przepisów.

eprasa.pl 44318a3854

Pierwszy to art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Stanowi on, że korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. Zasadą jest więc, że każdy, parkując pojazd samochodowy w strefie płatnego parkowania, zobowiązany jest ustawowo do uiszczenia opłaty za ten postój.

Ale powyższy przepis należy stosować w powiązaniu z art. 13b powołanej ustawy. A ten wprowadza zasady, na jakich rada gminy może ustanowić poszczególne strefy płatnego parkowania oraz zasady, na jakich pobiera się opłatę za postój w tych strefach. Jednocześnie art. 13b ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy pozwala gminie wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane, a nawet zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników dróg.



Swoboda nie oznacza dowolności w przyznawaniu ulg dla honorowych krwiodawców. Gminy ogranicza *ratio legis* przepisów. Jest nim wspomniane wyżej zwiększenie rotacji parkujących pojazdów lub realizacja lokalnej polityki transportowej.

Przepisy zakładają racjonalność gmin

Jest też aspekt finansowy. Zgodnie z art. 40a ust. 1 i 1a ustawy o drogach publicznych opłaty za postój w strefach płatnego parkowania, wraz z opłatami dodatkowymi za nieuiszczenie tej opłaty, są przekazywane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Algorytm podziału środków określa art. 40a ust. 1d: środki uzyskane z opłat za postój pojazdów samochodowych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania (ŚSPP), w wysokości nie mniejszej niż 65% tych opłat, oraz środki z opłat dodatkowych pobranych z tytułu nieuiszczenia opłaty za postój w tej strefie, gmina przeznacza wyłącznie na sfinansowanie poprawy publicznego transportu zbiorowego, na budowę lub przebudowę infrastruktury pieszej lub rowerowej bądź zieleni i zadrzewienia w gminie.

WAŻNE **Wykładnia celowościowa przepisów zakłada, że przyznanie ulg dla honorowych krwiodawców nie może uderzyć w pozyskiwanie środków finansowych przez gminy.**

Nie będzie wytycznych

Autorka interpelacji zapytała także resort infrastruktury o wytyczne dla samorządów co do opłat parkingowych dla krwiodawców. Rząd konsekwentnie uważa, że samorządy powinny mieć swobodę w decydowaniu o wprowadzeniu (bądź nie) np. zerowej stawki opłat dla niektórych użytkowników drogi. Resort infrastruktury nie przewiduje więc wprowadzenia wytycznych w tym zakresie. Byłaby to niczym nieuzasadniona ingerencja w kompetencje władz lokalnych. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 3 i ust. 4 pkt 1 i 2, art. 40a ust. 1 i 1a ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 889; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815)

eprasa.pl 44318a3854

Zamówienia publiczne

Zmiana zakresu podwykonawstwa i udostępnienia zasobów

Zarówno podczas ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego, jak również jego późniejszej realizacji wykonawcę mogą wspierać inne podmioty, które uzyskają status podmiotu udostępniającego zasoby, podwykonawcy, a w pewnych sytuacjach – także oba te statusy jednocześnie. Czy wstępna deklaracja wykonawcy na ten temat w ofercie złożonej w ramach postępowania może zostać zmieniona?



RAFAŁ FRANKIEWICZ

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

W tej kwestii zasadne wydaje się wydzielenie w ramach omawianego tematu trzech okoliczności:

1) wykonawca w ramach postępowania powołuje się na zasoby udostępnione przez podmiot trzeci, który nie staje się podwykonawcą,
2) wykonawca, w celu spełnienia warunków udziału w postępowaniu, powołuje się na zasoby udostępnione przez podmiot trzeci, który staje się podwykonawcą,
3) wykonawca wykazuje udział podmiotu trzeciego jako podwykonawcy jedynie przy realizacji zamówienia.

Kluczowa w kontekście tematu niniejszego artykułu będzie analiza możliwych modyfikacji pierwotnie zadeklarowanej formy współpracy wykonawcy z podmiotem trzecim, dla każdej z trzech wskazanych wyżej możliwości.

Udostępnianie zasobów

Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu, które mają pozwolić na ocenę, czy dany wykonawca będzie w stanie zrealizować zamówienie (art. 112 i nast. Prawa zamówień publicznych; dalej: Pzp).

Warunki udziału można podzielić na cztery grupy. Odnoszą się one do:

1) zdolności do występowania w obrocie gospodarczym (np. wpis do właściwego rejestru),
2) uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, jeśli wymóg taki narzucony został odrębną regulacją (np. posiadanie zezwolenia, licencji, koncesji czy statusu członka organizacji),
3) sytuacji ekonomicznej lub finansowej (np. minimalne roczne przychody, ubezpieczenie OC, zdolność kredytowa),
4) zdolności technicznej lub zawodowej (np. wykształcenie, doświadczenie, potencjał techniczny, normy zarządzania jakością).

Z kolei art. 118 Pzp pozwala wykonawcy na posiłkowanie się zasobami innego podmiotu. Tym samym wykonawca może uzupełnić swoje własne zdolności innym podmiotem w celu wykazania spełniania warunków określonych przez zamawiającego (może to dotyczyć jednak tylko warunków, o których była mowa w pkt 3 i 4 powyżej). Konieczne będzie przy tym, aby wykonawca załączył do oferty zobowiązanie podmiotu udostępniającego zasoby, z którego będzie wynikało oddanie mu do dyspozycji tych zasobów na potrzeby realizacji zamówienia. Zobowiązanie takie może zostać zastąpione przez inny podmiotowy środek dowodowy – o ile będzie potwierdzał on prawo do dysponowania zasobami innego podmiotu (gwarancja rzeczywistego dostępu).

Ze zobowiązania podmiotu udostępniającego zasoby musi wynikać m.in.:

- zakres udostępnianych zasobów,
- sposób i okres ich udostępnienia oraz wykorzystania przez wykonawcę,
- informacja – czy podmiot udostępniający zasoby będzie zaangażowany w realizację zamówienia oraz w jakim zakresie.

eprasa.pl 44318a3854

Warto przyjrzeć się ostatniemu z wymienionych elementów zobowiązania. To właśnie on odnosi się do sytuacji, w której podmiot udostępniający zasoby będzie musiał być równocześnie podwykonawcą w ramach danego zamówienia. Chodzi o sytuację, kiedy wykonawca polega na zdolnościach innego podmiotu dla spełnienia warunków dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia. Wówczas niewystarczające będzie samo udostępnienie takiego doświadczenia przez inny podmiot na etapie postępowania, ale również konieczne będzie zaangażowanie tego podmiotu do wykonywania robót budowlanych lub usług, dla których te zdolności były wymagane. Innymi słowy – podmiot trzeci będzie w tej sytuacji występował jako udostępniający zasoby oraz podwykonawca w jednym.

W art. 118 ust. 2 Pzp ustawodawca obliguje podmiot udostępniający zasoby dotyczące wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia, do „wykonywania" robót budowlanych lub usług, których udostępniane zdolności dotyczyły. Czy oznacza to, że podmiot taki musi całość prac wykonywać samodzielnie (jako jedyny podwykonawca)? Wydaje się, że nie. Tym samym można byłoby dopuścić sytuację, w której podwykonawca taki ustanawia dalszego podwykonawcę – o ile sam realizuje część takich prac i nadzoruje oraz ponosi odpowiedzialność za czynności dalszego podwykonawcy.

Podwykonawstwo

Kolejną możliwością, o której warto wspomnieć, jest zaangażowanie podmiotu trzeciego do realizacji zamówienia w roli podwykonawcy. Oznacza to, że wykonawca nie bazuje na zasobach lub sytuacji tego podmiotu dla wykazania spełnienia warunków zamówienia, ale przewiduje jego zaangażowanie do realizacji tego zamówienia. Zgodnie z art. 462 Pzp, jeśli wykonawca zdecyduje się na takie rozwiązanie, to zamawiający może wymagać wskazania przez niego w ofercie tej części zamówienia, którą zamierza objąć podwykonawstwem.

Podmiot udostępniający zasoby

Kluczowa dla omawianego tematu jest odpowiedź na pytanie, czy podmiot oraz zasoby wskazane w zobowiązaniu do udostępnienia mogą zostać zmienione po złożeniu oferty. Próbując udzielić odpowiedzi, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na art. 122 Pzp. Zgodnie z jego treścią, możliwe jest wskazanie przez wykonawcę innego podmiotu (lub podmiotów) albo też samodzielne wykazanie własnych zasobów, jeśli zobowiązanie zawarte w ofercie nie potwierdza spełniania warunków udziału w postępowaniu lub podmiot udostępniający podlegałby wykluczeniu z postępowania. Innymi słowy – wykonawca przedłożył z ofertą stosowne zobowiązanie, jednak w ocenie zamawiającego było ono niewystarczające. W efekcie zamawiający wzywa do modyfikacji w tym zakresie. Tym samym zmiana pierwotnego zobowiązania następuje na żądanie zamawiającego, w terminie przez niego wyznaczonym.

Możliwości zmiany nie należy jednak traktować jako bezwzględnej reguły – o czym stanowi art. 123 Pzp. Zgodnie z jego dyspozycją, wykluczona jest możliwość powoływania się na zdolności lub sytuację podmiotów udostępniających zasoby, jeśli upłynął już termin składania ofert, a wykonawca w złożonej ofercie nie wskazał, że będzie polegał na zasobach innych podmiotów w danym zakresie. Mamy tutaj do czynienia m.in. z sytuacją, w której na etapie składania ofert wykonawca oświadczał, że sam spełnia określone warunki udziału w postępowaniu, a następnie – już po otwarciu ofert – chciał dokonać w tym zakresie zmiany. Takie postępowanie ustawodawca kwalifikuje jako niedopuszczalne.

Analiza obu tych regulacji (art. 122 i art. 123 Pzp) pozwala wyróżnić kilka możliwości, z dopuszczalnością zmiany lub brakiem zgody na taką modyfikację. W sytuacji kiedy wykonawca w ofercie wskazuje, że polega w określonym zakresie na zdolnościach lub sytuacji innego podmiotu, a w wyniku weryfikacji dokumentów okazuje się, że zdolności lub sytuacja ta są niewystarczające dla wykazania spełnienia wymogów zamawiającego lub udostępniający je podmiot podlega wykluczeniu – wówczas **wykonawca może:**

- **przedłożyć zobowiązanie innego podmiotu w tym samym zakresie,**
- **przedłożyć zobowiązanie innego podmiotu w mniejszym zakresie, jednak zgodnym rodzajowo z wcześniejszym zobowiązaniem, przejmując w pozostałym zakresie samodzielne wykazanie spełnienia warunków,**
- **samodzielnie wykazać spełnienie warunków udziału w postępowaniu.**

W opisanym stanie faktycznym **wykonawca nie może** natomiast:

- przedłożyć zobowiązania innego podmiotu w zakresie szerszym niż pierwotne zobowiązanie,

eprasa.pl 44318a3854

- przedłożyć zobowiązania innego podmiotu w zakresie innym rodzajowo niż pierwotny, przy jednoczesnym samodzielnym wykazaniu spełniania określonego wymogu. Chodzi tutaj o sytuację, w której wykonawca posiłkował się potencjałem innego podmiotu dla wykazania spełnienia warunku dotyczącego sytuacji ekonomicznej, a następnie dokonuje zmiany – wskazując, że wymogi te spełni samodzielnie, a podmiot trzeci udostępni mu zasoby na wykazanie spełnienia warunków dotyczących zdolności technicznej.

Wykluczona jest także sytuacja, w której wykonawca w złożonej ofercie nie wskazywał polegania na zasobach innego podmiotu dla spełniania warunków postępowania, a następnie próbowałby dokonać w tym zakresie zmiany.

Dopuszczalność zmiany – podmiot udostępniający zasoby i podwykonawca

Nieco inna będzie sytuacja, kiedy podmiot udostępniający zasoby jest jednocześnie podwykonawcą. Jak wskazano już wcześniej, będzie to obligatoryjnie następowało w sytuacjach, w których wykonawca polega na zdolnościach innego podmiotu do spełnienia warunków dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia. Czy również wówczas zmiana w stosunku do złożonej oferty jest możliwa? **Tak – co do zasady sytuacja wygląda tutaj analogicznie do omówionej powyżej.** Z uwagi jednak na to, że w tym przypadku udział podmiotu trzeciego nie kończy się na postępowaniu, ale będzie on także jako podwykonawca uczestniczył w realizacji zamówienia, należy mieć na uwadze zapisy art. 462 ust. 7 Pzp. Zgodnie z jego dyspozycją, **w przypadku zamiaru zmiany albo rezygnacji z podwykonawcy, wykonawca będzie zobowiązany do wykazania, że nowy podwykonawca albo wykonawca samodzielnie spełnia warunki udziału w postępowaniu, w stopniu niemniejszym niż pierwotny podwykonawca.**

PRZYKŁAD

Jeśli na etapie składania oferty zostało wskazane, że wykonawca będzie posiłkował się zasobami lub sytuacją podmiotu A dla wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu – i jednocześnie podmiot A będzie podwykonawcą – to wówczas zamiana podmiotu A na podmiot B jest możliwa, o ile podmiot B spełnia te warunki w takim samym lub większym stopniu. Na takich samych warunkach, w miejsce dotychczasowego podwykonawcy może wejść sam wykonawca – o ile będzie spełniał te warunki, co do których posiłkował się podmiotem trzecim.

Dopuszczalność zmiany – podwykonawca

Ostatnia z omawianych sytuacji dotyczy podmiotu trzeciego, na którego zasoby nie powoływał się wykonawca w trakcie trwającego postępowania, ale podmiot taki został wykazany w ofercie jako podwykonawca do realizacji zamówienia. **Co do zasady nie ma tutaj przeszkód, aby zakres taki „wziął na siebie" sam wykonawca, albo też, żeby zaangażować w to miejsce inny podmiot.** Świadczy o tym chociażby regulacja art. 462 ust. 6 Pzp, która nakazuje oferentowi zastąpienie podwykonawcy w sytuacji, gdy zachodzą wobec niego podstawy wykluczenia. Warto również pamiętać, że **wskazanie podwykonawcy w ofercie ma jedynie walor informacyjny.** W związku z tym nie należy przesadnie nadinterpretowywać tego wymogu.

W praktyce często pojawia się pytanie, czy podwykonawcy można przekazać realizację całego zamówienia? Należy zdecydowanie wykluczyć taką możliwość. Przesądza o tym chociażby literalne brzmienie art. 462 ust. 1 Pzp, który stanowi, że podwykonawcy można powierzyć jedynie wykonanie „części zamówienia". Powyższe nie stanowi jednak przeszkody w zaangażowaniu w realizację danego zamówienia większej liczby podwykonawców. Wykonawca może bowiem z art. 462 ust. 1 Pzp skorzystać wielokrotnie – o ile oczywiście suma zakresów powierzonych innym podmiotom nie będzie składała się na całe zamówienie.

Zmiana w zakresie podwykonawstwa nie może też powodować, że podmiot trzeci wejdzie w wykonywanie obowiązków, które przez zamawiającego zostały zastrzeżone do osobistej realizacji przez wykonawcę. Zamawiający (na podstawie art. 121 Pzp) ma możliwość wprowadzenia takiego zastrzeżenia dla kluczowych zadań, które dotyczyłyby robót budowlanych lub usług, albo też prac związanych z rozmieszczeniem i instalacją, w ramach planowanych do realizacji dostaw. ©℗

Podstawa prawna:

▶ art. 112, art. 118, art. 121–123 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793)

eprasa.pl 44318a3854

Z praktyki JST

Nieudokumentowanie zajścia przesłanek do umorzenia należności podatkowej



IZABELA MOTOWILCZUK

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

Nieprawidłowość

Burmistrz miasta na koniec każdego roku umarzał w całości zobowiązania podatkowe zakładu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz ochotniczych straży pożarnych z tytułu podatku od nieruchomości – powołując się w rozstrzygnięciu decyzji na „ważny interes podatnika albo interes publiczny". W uzasadnieniu decyzji nie podawał okoliczności faktycznych będących podstawą do umorzenia, ponieważ nie przeprowadzał żadnego postępowania podatkowego. Umarzał należności wyłącznie na podstawie podań złożonych przez kierowników jednostek organizacyjnych, w których ci nie przywołali żadnych argumentów przemawiających za umorzeniem. Wnioski były jednozdaniowe i brzmiały tak: „Wnoszę o umorzenie podatku za rok…". Burmistrz wyjaśnił, iż powszechnie wiadomo, że gospodarka mieszkaniowa i działalność straży pożarnych jest niedofinansowana – więc zasadne jest zwolnienie tych podmiotów z podatków.

Prawidłowe postępowanie

Fakt istnienia lub nieistnienia przesłanek do umorzenia zobowiązań podatkowych musi być zbadany i udokumentowany. Nie można ich wszystkich uznać za „fakt notoryjny" – czyli powszechnie znany lub znany z urzędu organowi podatkowemu. W rozstrzygnięciu decyzji należy podać, którą przesłankę umorzenia zastosowano, a ponadto należy zamieścić dokładne uzasadnienie faktyczne.

Organ podatkowy (tu: burmistrz miasta) może umorzyć zobowiązania podatkowe na wniosek podatnika w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym (art. 67a § 1 pkt 3 i § 2 Ordynacji podatkowej). W przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (w tym także podmiotów publicznych – takich jak zakład gospodarki komunalnej, czy stowarzyszeń – takich jak ochotnicze straże pożarne) musi dodatkowo przestrzegać przepisów o pomocy publicznej (art. 67b Ordynacji podatkowej).

Przesłanki umorzenia zaległości podatkowych, określone jako „ważny interes podatnika lub interes publiczny", stanowią tzw. klauzule generalne. Pojęcia te nie są zdefiniowane w Ordynacji podatkowej ani innych przepisach. Ich interpretacja musi być każdorazowo przeprowadzona przez organ podatkowy, dla każdej rozpatrywanej sprawy.

DEFINICJA

Interes publiczny w kontekście art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej odnosi się do wartości ważnych i wspólnych dla społeczeństwa jako całości. Do wartości tych należy zgodnie z orzecznictwem sądowym m.in. sprawiedliwość społeczna, zaufanie obywateli do organów państwa (w tym JST), sprawne działanie państwa (w tym w ramach wspólnot lokalnych).

PRZYKŁAD

W przypadku samorządowego zakładu budżetowego interes publiczny może polegać na:

1) utrzymaniu stanu, w którym zakład ten finansuje koszty działalności z uzyskiwanych przychodów, bez konieczności udzielania mu dotacji z budżetu gminy albo – w przypadku zakładu dotowanego – na zapewnieniu, że wysokość tej dotacji nie wzrośnie ponad dopuszczalny poziom, skutkujący koniecznością likwidacji

eprasa.pl 44318a3854

zakładu (art. 15 ust 6 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp),
2) zapewnieniu realizacji ustawowych zadań gminy w zakresie gospodarki lokalowej i komunalnej na niezbędnym poziomie,
3) utrzymaniu miejsc pracy na rynku lokalnym.

W przypadku stowarzyszenia, jakim jest ochotnicza straż pożarna, interes publiczny polega na tym, żeby jednostki te istniały w takiej liczbie na terenie gminy, aby zapewniały zabezpieczenie mieszkańców danej społeczności lokalnej (art. 1 ust. 4, art. 3 pkt 13 i art. 7 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych) – w tym zapewnienie ochrony przeciwpożarowej i przed innymi zagrożeniami (klęskami żywiołowymi).

Z drugiej strony nieumorzenie należności z powołaniem się na interes publiczny może dotyczyć sytuacji, w której umorzenie to naruszałoby zasady sprawiedliwości społecznej i równego traktowania podmiotów prowadzących działalność na terenie gminy. Tu wchodzą w grę w szczególności dodatkowe przepisy o pomocy publicznej.

DEFINICJA

Ważny interes dłużnika zachodzi, gdy na skutek zdarzeń losowych czy obiektywnie ocenianej sytuacji gospodarczej (np. kryzys) zagrożony jest byt danej jednostki, przy czym istnieją przesłanki, że zagrożenie to ma charakter przemijający.

PRZYKŁAD

Gminny zakład gospodarki komunalnej i mieszkaniowej utracił płynność finansową wskutek spadku dochodów z najmu lokali mieszkalnych. Wpływ na to miała powódź, która dotknęła znaczną liczbę mieszkańców gminy. Zakład nie może uzyskać wyższej dotacji na zadania bieżące, ponieważ przekroczy ona poziom z art. 15 ust. 6 uofp. Tymczasowo w ratowaniu finansów zakładu może pomóc umorzenie mu zaległości w podatku od nieruchomości.

Przesłanki umorzenia w przepisie art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej: „ważny interes podatnika lub interes publiczny” – są połączone słowem „lub”. Oznacza to, że można umorzyć zobowiązanie podatkowe, jeśli:

- zachodzi tylko jedna z nich: ważny interes podatnika albo interes publiczny,
- zachodzą łącznie: ważny interes podatnika i interes publiczny.

Organ podatkowy musi w rozstrzygnięciu decyzji umorzeniowej podać dokładnie, jak jest w danym przypadku. Rozstrzygnięcie nie może być nieprecyzyjne – czyli takie, jak w omawianym przypadku, gdzie brzmiało ono „ważny interes podatnika albo interes publiczny”.

Ponadto istnienie ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego musi być odpowiednio zbadane w trakcie postępowania podatkowego i potwierdzone dowodami (art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej). Nie wymagają dowodu jedynie fakty powszechnie znane (notoryjne) oraz fakty znane organowi podatkowemu z urzędu (art. 187 § 3 Ordynacji podatkowej).

W sprawie umorzenia należności dla tych konkretnych podatników dowodu mogłyby nie wymagać fakty notoryjne – np. wystąpienie w gminie powodzi czy innej klęski żywiołowej, która dotknęła jednostki. Faktem notoryjnym nie może być jednak „powszechna wiedza o tym, że gospodarka mieszkaniowa i ochotnicze straże pożarne w ogólności są niedofinansowane”. Nie są to fakty, ale pogłoski i przekonania. Fakty to coś, co rzeczywiście zaszło lub zachodzi (zob. w: Słownik internetowy języka polskiego). Odnoszą się do konkretnych podatników, którzy mają obowiązek we własnym zakresie zapewnić sobie środki finansowe na opłacenie obowiązkowych danin na rzecz budżetu JST i budżetu państwa. Wynika to z:

1) art. 15 ust. 1 i 3 uofp – zgodnie z którym samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych i tylko w określonych sytuacjach może być dotowany z budżetu JST,
2) art. 32 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych – zgodnie z którym koszty funkcjonowania OSP są pokrywane w szczególności: z budżetu państwa i budżetów JST; wpływów instytucji ubezpieczeniowych; środków pochodzących od osób fizycznych i osób prawnych przekazywanych w szczególności w formie dobrowolnych składek lub darowizn; środków pochodzących ze zbiórek publicznych a także środ-

eprasa.pl 44318a3854

ków własnych (np. z wynajmu pomieszczeń i sprzętu OSP, organizacji odpłatnych imprez i innej działalności gospodarczej).

WAŻNE **To, czy dany podatnik jest w stanie zapłacić podatek i ewentualnie, z jakiego powodu nie jest w stanie tego zrobić – nie jest faktem notoryjnym. Można go ustalić tylko na podstawie dowodów w postępowaniu podatkowym.**

PRZYKŁAD

Wiele samorządowych zakładów budżetowych jest w stanie pokrywać koszty działania bez udziału dotacji przedmiotowej z budżetu JST. Nie ma tu uzasadnienia, aby je zwalniać z podatku od nieruchomości, jeśli nie zajdzie jakieś zdarzenie nadzwyczajne, które przejściowo zachwieje ich kondycją – np. właśnie takie, jak nieprzewidziany znaczny spadek wpływów z czynszów najmu lokali mieszkaniowych na skutek dotknięcia powodzią dużej liczby najemców lokali komunalnych.

Z drugiej strony są zakłady, które notorycznie znajdują się w trudnej sytuacji finansowej i nie radzą sobie nawet przy maksymalnej dotacji z budżetu JST z własnej winy – tzn. na skutek zaniedbań w ustalaniu, pobieraniu i dochodzeniu przymusowym należności czy też niegospodarności w zakresie ponoszonych kosztów. W tych przypadkach umarzanie należności podatkowych jest nieracjonalne, bo na dłuższą metę nie służy finansom JST.

W postępowaniu podatkowym można natomiast nie żądać dowodu na potwierdzenie faktów znanych organowi podatkowemu z urzędu – w szczególności:

- trudna sytuacja finansowa jednostek o charakterze przejściowym – mogłaby być znana organowi podatkowemu z urzędu, jeśli urząd miejski prowadziłby obsługę podatników w zakresie rachunkowości (zakładu – na podstawie art. 10a pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, OSP na podstawie art. 35 ust. 4 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych) – ponieważ wójt byłby jednocześnie organem podatkowym i kierownikiem jednostki prowadzącej rachunkowość podatników – miałby więc dostęp do dokumentów potwierdzających stan majątkowy i aktualną sytuację finansową podatników,
- fakt zwiększonego zapotrzebowania na dotację przedmiotową dla zakładu – mógłby być znany organowi podatkowemu z urzędu, jeśli by wnioski o jej zwiększenie wraz z uzasadnieniem wpłynęły do zarządu JST – ponieważ wójt byłby jednocześnie organem podatkowym i zarządem JST odpowiedzialnym za przygotowanie projektu uchwały organu stanowiącego w sprawie wprowadzenia zmian do uchwały budżetowej o zwiększeniu dotacji.

W opisywanej sytuacji jednak nie zaszła żadna z tych przesłanek.

Organ podatkowy powinien więc był zebrać dowody pozwalające ocenić, czy rzeczywiście:

1) pobranie podatku zagrozi egzystencji podatników (np. jedyna jednostka OSP na terenie gminy zostanie zlikwidowana i gmina będzie musiała zawrzeć umowę z art. 7 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych z gminą sąsiednią – co wydłuży czas reakcji służb na zagrożenia),
2) niepobranie podatku jest w interesie publicznym (np. zakład dzięki temu nie będzie zmuszony do ograniczenia zakresu albo obniżenia jakości świadczonych usług),
3) udzielenie ulgi dla zakładu albo jednostki ochotniczej straży pożarnej prowadzącej działalność gospodarczą nie narusza przepisów w zakresie pomocy publicznej (np. mieści się w kategorii pomocy *de minimis*).

Fakty znane organowi podatkowemu z urzędu należy zakomunikować stronie i zapewnić jej możliwość wypowiedzenia się na ich temat.

W wydanej decyzji o umorzeniu lub odmowie umorzenia podatku organ podatkowy musi zamieścić uzasadnienie faktyczne – czyli w szczególności wskazać:

- fakty, które uznał za udowodnione,
- dowody, którym dał wiarę,
- przyczyny, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności.

Od tego uzasadnienia nie można odstąpić w przypadku decyzji, na podstawie której przyznano ulgę w podatku – nawet jeśli jest to w całości zgodne z wnioskiem strony (art. 210 § 5 Ordynacji podatkowej).

eprasa.pl 44318a3854

Burmistrz miasta powinien niezwłocznie zaniechać wydawania decyzji podatkowych bez przeprowadzania postępowania dowodowego, ponieważ zagraża to uznaniem tych decyzji za nieważne z powodu rażącego naruszenia prawa (art. 247 § 1 pkt. 3 Ordynacji podatkowej). Za takie rażące naruszenie orzecznictwo sądowe w szczególności uznaje sytuacje, w których:

1) treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu (materialnego, procesowego) w taki sposób, że możliwe jest ustalenie tego przez proste ich zestawienie ze sobą (bez konieczności interpretacji),
2) skutki gospodarcze lub społeczne naruszenia są takie, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa (tu chodzi w szczególności o to, że niektórzy podatnicy są drobiazgowo sprawdzani przed udzieleniem ulgi i mogą jej nie otrzymać, a inni w ogóle nie są sprawdzani i otrzymują wszystkie ulgi, o jakie wnioskują).

Ponadto burmistrz musi zadbać o to, aby decyzje podatkowe nie uchybiały przepisom o ich treści – w szczególności musi:

- podawać w nich precyzyjne rozstrzygnięcie,
- zamieszczać pełne uzasadnienie faktyczne.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 1 ust. 4, art. 3 pkt 13, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 35 ust. 4 ustawy z 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 244; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 426)
- art. 15 ust. 3 i 6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 635)
- art. 67a § 1 pkt 3 i § 2, art. 67b, art. 187 § 1 i 3, art. 200 § 1, art. 210 § 4 i 5, art. 247 § 1 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 846)
- art. 10a pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

Nieprawidłowe ustalenie terminu wypłaty wynagrodzenia

Nieprawidłowość

W regulaminie wynagradzania pracowników urzędu miejskiego zapisano, że „Wynagrodzenie za pracę wypłaca się z dołu do 28 dnia każdego miesiąca”. Wynagrodzenie wypłacano zazwyczaj w terminie granicznym – czyli właśnie 28 dnia miesiąca, a czasem wcześniej (np. wynagrodzenie za grudzień było wypłacane przed Wigilią Bożego Narodzenia – czyli przed 24 grudnia, wynagrodzenie za maj – przed Dniem Samorządowca, czyli przed 27 maja).

Prawidłowe postępowanie

Termin wypłaty wynagrodzenia musi być ustalony w sposób konkretny.

Ogólne zasady dotyczące terminu wypłacania wynagrodzenia dla pracowników samorządowych są ustalone w art. 85 § 1–4 i art. 88 § 1 Kodeksu pracy (dalej: k.p.). Przepisy te stosuje się w sprawach nieuregulowanych w ustawie o pracownikach samorządowych (dalej: u.p.s.), na podstawie odesłania zawartego w art. 43 ust. 1 u.p.s. Zgodnie z regulacjami k.p. wynagrodzenie wypłaca się co najmniej raz w miesiącu, w stałym i ustalonym z góry terminie, z dołu, niezwłocznie po ustaleniu jego pełnej wysokości, nie później jednak niż w ciągu pierwszych 10 dni następnego miesiąca kalendarzowego.

Termin wypłaty wynagrodzenia powinien być podany w odpowiednim akcie (układzie zbiorowym pracy, regulaminie pracy, regulaminie wynagradzania) lub piśmie (w umowie o pracę, w informacji o terminie wypłaty wynagrodzenia) w taki sposób, aby można było ustalić dokładną datę (dzień), kiedy wypłata wynagrodzenia nastąpi.

Niedopuszczalne jest ustalenie terminu wypłaty wynagrodzenia przez zapisanie w regulaminie wynagradzania, że „Wynagrodzenie za pracę wypłaca się z dołu do 28 dnia każdego miesiąca”. **Taki zapis jest nieprawidłowy, ponieważ termin wypłaty wynagrodzenia nie jest stały i konkretnie oznaczony. Innymi słowy – nie można w sposób jednoznaczny ustalić, kiedy pracownicy otrzymają wynagrodzenie.** Prawidłowo termin wypłaty wynagrodzeń dla pracowników należy wskazać dokładnie.

eprasa.pl 44318a3854

Musi to być konkretny i stały dzień miesiąca, przypadający w ciągu pierwszych 10 dni następujących po miesiącu, za który wynagrodzenie ma być wypłacone. Może być to też termin wcześniejszy, ponieważ pracodawcy mogą go ustalić korzystniej dla pracowników niż przepisy prawa pracy i część wynagrodzenia wypłacać z góry.

PRZYKŁAD

Przy terminie wypłaty wynagrodzenia przypadającym na 26 dzień miesiąca – wynagrodzenie za dni od 1 do 25 dnia miesiąca jest wypłacane z dołu, a za dni od 26 dnia miesiąca do 28, 29, 30 lub 31 dnia (zależnie od liczby dni w danym miesiącu) – jest wypłacane z góry. Jeśli wynagrodzenie płatne z góry zostanie nadpłacone (np. pracownik weźmie urlop bezpłatny albo pójdzie na zwolnienie lekarskie po wypłacie wynagrodzenia za dany miesiąc, to rozliczenie nadpłaty zostanie wykonane w miesiącu kolejnym).

W przypadku opisanym w przykładzie prawidłowo w regulaminie wynagradzania można zapisać, że „wynagrodzenie za pracę, płatne raz w miesiącu, wypłaca się z dołu 28 dnia tego miesiąca”.

Jeżeli ustalony dzień wypłaty wynagrodzenia za pracę jest dniem wolnym od pracy, wynagrodzenie trzeba wypłacić w dniu poprzedzającym (art. 85 § 3 k.p.). Przepis ten odnosi się zarówno do dni ustawowo wolnych od pracy (określonych w ustawie z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy), jak i dni, które są wolne od pracy w rozkładzie czasu pracy stosowanym w jednostce (określone w układzie zbiorowym pracy lub regulaminie pracy – zazwyczaj jest to sobota). Nie ma podstaw prawnych do tego, aby wypłata wynagrodzenia dla wszystkich pracowników odbywała się zaliczkowo – przed dniami świąt kościelnych czy branżowych.

Burmistrz miasta powinien niezwłocznie podać w sposób prawidłowy termin wypłaty wynagrodzenia. Zaliczki na poczet wynagrodzeń może wypłacać pracownikom w wyjątkowych sytuacjach, na podstawie składanych indywidualnie wniosków – jeśli odpowiednie postanowienia będą zawarte w regulaminie wynagradzania. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 43 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1135)
- art. 85 § 1–4, art. 88 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 473)
- ustawa z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 296)

Bezpodstawne przyznawanie innych dodatków do wynagrodzenia

Nieprawidłowość

Starosta powiatu przyznawał swojemu zastępcy, głównemu księgowemu starostwa, oraz kierownikom referatów dodatki do wynagrodzenia – nazywane „inny dodatek”. Starosta wyjaśnił, że podstawą przyznania dodatków było ogólnie pojęte „zwiększenie zakresu obowiązków służbowych”. Regulamin wynagradzania starostwa powiatowego nie przewidywał takich dodatków. Pracownikom za okresowe zwiększenie obowiązków służbowych można było, zgodnie z tym regulaminem, przyznawać jedynie dodatki specjalne. Dodatki „inne” były przyznawane tym pracownikom, którzy już mieli przyznane dodatki specjalne w maksymalnej dopuszczalnej kwocie.

Prawidłowe postępowanie

Pracodawca samorządowy może przyznawać inne dodatki, niż wymienione w ustawie o pracownikach samorządowych, tylko jeśli przewiduje to regulamin wynagradzania. Nie może jednak w regulaminie wynagradzania przewidzieć wypłaty dwóch różnych dodatków (specjalnego i innego) za to samo.

eprasa.pl 44318a3854

Pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę:
- przysługuje wynagrodzenie zasadnicze i dodatek za wieloletnią pracę,
- może być przyznany dodatek funkcyjny,
- może być przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

Takie składniki wynagrodzenia przewiduje art. 36 ust. 2, 4 i 5 ustawy o pracownikach samorządowych (dalej: u.p.s.). Ponadto, w art. 39 ust. 2 u.p.s. zawarto upoważnienie ustawowe dla pracodawcy, który może w regulaminie wynagradzania określić warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5 (funkcyjny, specjalny), oraz innych dodatków dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Nie istnieje ustalony przepisami katalog innych dodatków wprowadzanych przez pracodawców samorządowych.

W praktyce spotyka się dodatki:

1) z tytułu posiadania szczególnych umiejętności – np. za:
   - biegłą znajomość języków obcych, potwierdzoną odpowiednimi dokumentami, dla pracowników zatrudnionych w urzędach obsługujących mniejszości narodowe,
   - umiejętność obsługi określonych maszyn i urządzeń,
   - posiadanie prawa jazdy określonej kategorii;
2) motywacyjny – za spełnienie dodatkowych wymagań określonych przez pracodawcę (w tym: za lepsze wyniki pracy – np. za ponadprzeciętną skuteczność egzekucji należności dla pracowników zatrudnionych w samorządowych organach podatkowych, za skuteczność w ubieganiu się o środki unijne czy z innych źródeł).

Niemniej pracodawca nie może wprowadzać regulaminem wynagradzania „innego" dodatku do wynagrodzenia, aby obchodzić przepisy ustawowe. W szczególności nie może ustalać dodatku, który zakresem odpowiada dodatkowi specjalnemu – ale jest przeznaczony dla pracowników, którzy już dostają maksymalną kwotę dodatku specjalnego. Stanowi to obejście przepisów art. 36 ust. 5 i art. 39 ust. 2 pkt 2 u.p.s. – które pozwalają na przyznanie pracownikowi tylko jednego dodatku specjalnego, na zasadach określonych w regulaminie wynagradzania.

W opisywanej jednostce tzw. inne dodatki były przyznawane w ogóle bez podstawy prawnej, ponieważ ich wypłata nie była przewidziana w regulaminie wynagradzania. Stanowi to czyn karalny z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dokonanie wydatku z naruszeniem przepisów). Odpowiedzialność ponosi osoba, która przyznała i wypłaciła dodatki bez podstawy prawnej – czyli tu: starosta powiatu.

Aby naprawić nieprawidłowość, starosta musi niezwłocznie wypowiedzieć warunki płacy pracownikom w zakresie przyznanych im dodatków „innych". Jeśli chce wynagrodzić tym pracownikom ponadprzeciętne zaangażowanie w pracę lub osiąganie ponadprzeciętnych wyników – może to zrobić to na dwa sposoby:
- przyznać im nagrodę na podstawie art. 36 ust. 6 u.p.s.,
- wprowadzić do regulaminu wynagradzania dodatek motywacyjny i przyznawać go tym pracownikom, którzy spełnią odpowiednie kryteria.

Poza tym starosta powinien podjąć kroki w celu ograniczenia ujemnych skutków finansowych dla powiatu z tytułu wypłacenia składników wynagrodzeń bez podstawy prawnej. Na podstawie przepisów art. 405–414 Kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu powinien podjąć kroki zmierzające do odzyskania od pracowników bezprawnie wypłaconych im kwot. Ponieważ dodatki „inne" otrzymali pracownicy należący do ścisłego grona kierowniczego – którzy muszą znać regulamin wynagradzania – nie będą się mogli powołać na to, że nie wiedzieli o tym, iż to świadczenie się im nie należy i skutecznie uchylić się od jego zwrotu. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 36 ust. 2, 4–6, art. 39 ust. 2 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. 405–414 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 795)

eprasa.pl 44318a3854

Cyfryzacja

Cztery modele architektury informacyjnej JST. Co oznaczają dla samorządów

Zanim urząd kupi „asystenta AI" czy kolejny system teleinformatyczny, powinien wiedzieć, jakie dane posiada, gdzie je przechowuje, kto może z nich korzystać i w jaki sposób wymieniają je poszczególne systemy. Właśnie temu ma służyć prowadzony przez Ministerstwo Cyfryzacji projekt budowy i pilotażowego wdrożenia Modeli Architektury Informacyjnej Jednostek Samorządu Terytorialnego (AIS). Wyjaśniamy, czym są cztery wzorcowe modele, na jakim etapie znajduje się projekt i czy wiążą się z nim nowe obowiązki dla gmin i powiatów.



SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Podsumowując zakończony w lipcu 2026 r. ogólnopolski cykl spotkań „Cyfrowy Samorząd", Ministerstwo Cyfryzacji poinformowało, że pracuje nad budową i pilotażowym wdrożeniem Modeli Architektury Informacyjnej JST, zgodnych z Architekturą Informacyjną Państwa (AIP). Powstaną cztery wzorcowe, wystandaryzowane modele dla czterech grup jednostek:

1) gmin wiejskich,
2) gmin miejsko-wiejskich i miejskich,
3) miast na prawach powiatu oraz
4) powiatów.

Resort nie tworzy więc jednego szablonu „dla wszystkich", lecz różnicuje samorządy według ich typowych zadań i skali działania. W obecnie opisanym katalogu nie ma natomiast osobnego modelu dla samorządu województwa, choć rezultaty projektu mają oddziaływać również na pozostałe jednostki samorządu terytorialnego.

Choć temat wybrzmiał publicznie dopiero przy okazji spotkań z samorządami, sam projekt trwa od dłuższego czasu. Jego założenia były procedowane na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji jesienią 2023 r. W marcu 2024 r. resort ogłosił nabór partnerów reprezentujących poszczególne grupy JST, a w kwietniu 2024 r. ich wybrał. Przedsięwzięcie realizowane jest w partnerstwie z NASK-PIB oraz korporacjami samorządowymi: Związkiem Gmin Wiejskich RP, Związkiem Miast Polskich, Unią Metropolii Polskich i Związkiem Powiatów Polskich. Projekt jest finansowany z programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027 (FERC), a jego całkowita wartość wynosi 41 mln zł, z czego ponad 32,6 mln zł stanowi wkład Unii Europejskiej. Realizację zaplanowano na lata 2024–2027.

Czym jest architektura informacyjna samorządu

Architektura informacyjna w rozumieniu przyjętym przez administrację państwową nie jest „ładnym diagramem systemów", lecz metodą zarządzania informatyzacją. Zgodnie z materiałami resortu o AIP stanowi ona pomost między strategią państwa a konkretnymi projektami IT: obejmuje warstwę prawną, organizacyjną, semantyczną i techniczną, pomaga wykrywać luki między stanem obecnym a docelowym, ograniczać duplikowanie systemów oraz zapewniać interoperacyjność i bezpieczeństwo przetwarzania danych.

Dla samorządu oznacza to, że otrzyma on opisane w sposób systemowy:

- jakie zadania realizuje i na jakiej podstawie prawnej,
- jakie dane przetwarza,
- z jakich rejestrów korzysta,
- jakie systemy teleinformatyczne posiada oraz jak łączą się one ze sobą i z systemami centralnymi.

Ministerstwo Cyfryzacji wprost wskazuje, że celem AIS jest uporządkowanie informacji o organizacji, stanie prawnym, systemach

eprasa.pl 44318a3854

teleinformatycznych oraz rejestrach publicznych w JST i ich wzajemnych powiązaniach – w tym relacjach z rejestrami administracji centralnej i systemami transgranicznymi. Chodzi zatem o stworzenie wspólnego języka cyfryzacji samorządów. Ma to być fundament, na którym można dopiero planować zakupy systemów, integrację danych, rozwój e-usług czy wdrożenia sztucznej inteligencji.

Co mogą zyskać samorządy

Według deklaracji Ministerstwa Cyfryzacji i Centrum Projektów Polska Cyfrowa modele AIS mają dać jednostkom narzędzie wspierające:

- podejmowanie decyzji,
- planowanie strategiczne,
- integrację systemów oraz
- eliminację dublujących się działań IT.

W praktyce ma to oznaczać krótszy czas załatwiania spraw, lepszą współpracę danych i aplikacji oraz niższe koszty planowania i realizacji przedsięwzięć teleinformatycznych.

Dla urzędów szczególnie istotna może być korzyść mniej widowiskowa, ale praktyczna: **możliwość porównania stanu obecnego jednostki z modelem docelowym i zidentyfikowania luk.** W pilotażu przewidziano opracowanie modeli stanu zastanego (AS-IS) dla wybranych jednostek, analizę braków w rozwoju cyfrowym, a następnie budowę nowych lub modernizację istniejących systemów teleinformatycznych, które z tych analiz wynikną. Trzeba jednak zachować proporcje: projekt jest w trakcie realizacji, a wdrożenie ma dziś charakter pilotażowy w wybranych JST. Większość zapowiadanych korzyści pozostaje więc na razie celem projektowym, a nie udokumentowanym efektem w skali kraju.

PRZYKŁAD

Gmina miejsko-wiejska planuje zakup elektronicznego obiegu dokumentów i chce w przyszłości korzystać z narzędzi AI do obsługi korespondencji. Zamiast wybierać system wyłącznie na podstawie ceny, może już dziś zinwentaryzować posiadane rejestry, bazy danych i aplikacje oraz sprawdzić, które z nich się dublują i jak wymieniają dane. Taka „mapa" urzędu odpowiada logice modeli AIS i ułatwi w przyszłości ocenę zgodności planowanej inwestycji ze standardami państwa.

Czy pojawią się nowe obowiązki

Na obecnym etapie nie ma publicznie ogłoszonego, powszechnego obowiązku wdrażania modeli AIS przez wszystkie gminy i powiaty. Oficjalne opisy projektu mówią o produktach mających charakter standardów, rekomendacji lub wytycznych dotyczących informatyzacji JST, a także o rekomendacjach usuwania barier prawno-organizacyjnych i koncepcji utrzymania modeli. To konstrukcja typowa dla etapu budowania i testowania standardu, a nie dla nakazu ustawowego.

Nie oznacza to jednak, że nic się nie zmieni. Jednostki, które wejdą do pilotażu, otrzymają konkretne zadania:

- przygotowanie modeli stanu obecnego,
- analizę luk,
- realizację wynikających z niej projektów.

Dla pozostałych samorządów presja może pojawić się pośrednio – poprzez standardy oczekiwane przy nowych inwestycjach IT i projektach finansowanych ze środków publicznych. Kierunek ten potwierdza przyjęta przez rząd



eprasa.pl 44318a3854

w czerwcu 2026 r. **Strategia Cyfryzacji Państwa.** Przewiduje ona upowszechnienie wspólnej metodyki zarządzania przedsięwzięciami informatycznymi, powiązanej z Architekturą Informacyjną Państwa, oraz uzależnianie finansowania ze środków publicznych przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu od pozytywnej oceny Komitetu do spraw Cyfryzacji. Strategia zakłada, że do 2030 roku zgodnych z pryncypiami, standardami i rekomendacjami AIP będzie 95% przedsięwzięć opiniowanych przez Komitet. Twarde obowiązki ustawowe wynikają natomiast z innych regulacji – w szczególności ze znowelizowanej ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, wdrażającej dyrektywę NIS2. Obejmują one m.in. wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, zarządzanie incydentami i korzystanie z systemu S46. Zakres tych obowiązków zależy jednak od statusu konkretnej jednostki. Starostwa powiatowe są podmiotami kluczowymi, natomiast urząd gminy uzyskuje taki status, jeżeli zatrudnia co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Podmioty publiczne są wpisywane do wykazu KSC z urzędu.

WAŻNE **Modele AIS nie nakładają dziś na ogół gmin i powiatów odrębnego obowiązku ich wdrożenia – mają charakter standardów, rekomendacji i rozwiązań testowanych w pilotażu. Przy nowych zakupach IT warto jednak analizować zgodność inwestycji z Architekturą Informacyjną Państwa, Krajowymi Ramami Interoperacyjności oraz wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa i wymiany danych.**

AIS a sztuczna inteligencja w urzędzie

Ponieważ resort komunikował projekt w sekcji poświęconej sztucznej inteligencji, mogło powstać wrażenie, że chodzi o kolejne przedsięwzięcie „AI dla urzędów". W rzeczywistości AIS jest projektem szerszym: dotyczy ładu informacyjnego całego samorządu – danych, rejestrów, systemów i ich wzajemnych relacji. Jednym z zapowiadanych efektów ma być przy tym wyższy poziom cyberbezpieczeństwa systemów i skuteczniejsza ochrona danych osobowych.

Z publicznych materiałów nie wynika też, by samorządy miały wstrzymywać rozsądne działania w obszarze AI do czasu pełnego wdrożenia modeli AIS. Ministerstwo udostępniło już przewodnik po sztucznej inteligencji dla administracji publicznej, rozwija środowiska testowe do sprawdzania rozwiązań w kontrolowanych warunkach i prowadzi bezpłatne szkolenia. Strategia Cyfryzacji Państwa zakłada, że do 2035 roku z AI będzie korzystać 80% urzędów. Praktyczny wniosek dla gmin i powiatów brzmi więc: nie czekać, ale prowadzić projekty AI tak, aby dało się je później wpisać w standardy architektury danych, interoperacyjności i bezpieczeństwa, które przyniesie AIS.

Podsumowanie

Modele Architektury Informacyjnej JST to próba uporządkowania fundamentów cyfryzacji samorządów, a nie kolejny system do obsługi urzędu ani sygnał „stop" dla wdrożeń nowych technologii. Projekt, obejmujący przygotowanie czterech wzorcowych modeli oraz ich pilotażowe wdrożenie, ma zostać zrealizowany do końca 2027 r. Już dziś warto śledzić komunikaty Ministerstwa Cyfryzacji i CPPC oraz porządkować własną „mapę" danych, rejestrów i systemów. ©℗

Źródła:

- uchwała nr 130 Rady Ministrów z 9 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia strategii dotyczącej informatyzacji państwa („Strategia Cyfryzacji Państwa"), M.P. z 2026 r. poz. 620, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20260000620/O/M20260620.pdf
- Ministerstwo Cyfryzacji, „Cyfrowy Samorząd – współpraca, bezpieczeństwo i nowoczesne usługi publiczne", komunikat z 9 lipca 2026 r., https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/cyfrowy-samorzad---wspolpraca-bezpieczenstwo-i-nowoczesne-uslugi-publiczne
- Ministerstwo Cyfryzacji, „Budowa i pilotażowe wdrożenie Modeli Architektury Informacyjnej Jednostek Samorządu Terytorialnego (AIS), zgodnych z Modelem Architektury Informacyjnej Państwa", opis projektu z 16 lipca 2025 r., https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/budowa-i-pilotazowe-wdrozenie-modeli-architektury-informacyjnej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-ais-zgodnych-z-modelem-architektury-informacyjnej-panstwa
- Ministerstwo Cyfryzacji, „Nowa architektura informacyjna samorządów przyspieszy obsługę obywateli i firm", komunikat z 9 czerwca 2025 r., https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/nowa-cyfrowa-architektura-samorzadow-przyspieszy-obsluge-obywateli-i-firm
- Centrum Projektów Polska Cyfrowa, „Ministerstwo Cyfryzacji i partnerzy tworzą wspólne standardy IT dla samorządów" – karta projektu AIS, działanie FERC.02.04 (umowa o dofinansowanie z 2 czerwca 2025 r., okres realizacji od 1 czerwca 2024 r. do 31 grudnia 2027 r.), https://www.gov.pl/web/cppc/FERC0204IP01000124
- Ministerstwo Cyfryzacji, „Architektura Informacyjna Państwa", https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/architektura-informacyjna-panstwa4

eprasa.pl 44318a3854

Informacje o charakterze publicznym na profilu samorządu w mediach społecznościowych

Czy na profilu prowadzonym w mediach społecznościowych przez podmiot publiczny znajdują się informacje o charakterze publicznym? Ani sądy administracyjne, ani Rzecznik Praw Obywatelskich nie mają co do tego wątpliwości.



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

prawnik specjalizujący się w tematyce prawa podatkowego i prawa pracy, dziennikarz i redaktor w INFOR.PL

Media społecznościowe stały się częścią codziennego życia społeczeństwa. Nie są to już tylko platformy, których celem jest zapewnienie rozrywki i relaksu. To ważne źródło informacji, narzędzie pracy, miejsce nawiązywania kontaktów zawodowych, a także doskonała platforma marketingowa i kanał ułatwiający kontakt z wybraną grupą docelową. Korzystają z nich przedsiębiorcy, ale też politycy i instytucje publiczne. W sposób naturalny platformy te stały się ważnym narzędziem również w codziennej działalności samorządów, które prowadzą na nich swoje profile, za pośrednictwem których utrzymują kontakt z mieszkańcami i przekazują im najważniejsze informacje dotyczące swojej działalności. Takie działanie – choć w pełni dopuszczalne, efektywne i wygodne – może jednak okazać się również problematyczne. Prowadząc profile w mediach społecznościowych samorządy nie mogą bowiem zapominać o tym, że **są podmiotami publicznymi i podlegają w tym zakresie takim samym regułom jak w sferze każdej innej prowadzonej przez siebie działalności.** O tym, że zdarza im się o tym zapominać, świadczą wyroki sądów administracyjnych dotyczące tej problematyki i interwencja przeprowadzona w ostatnim czasie przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dostęp do informacji publicznej

W dniu 9 lutego 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wydał wyrok (sygn. akt II SAB/Ol 210/22) w sprawie skargi na bezczynność burmistrza w udostępnieniu informacji publicznej. W analizowanej sprawie stowarzyszenie, za pośrednictwem serwisu ePUAP, złożyło wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

- imienia i nazwiska oraz zakresu obowiązków administratora prowadzącego publiczny profil urzędu miasta w serwisie Facebook,
- imienia i nazwiska oraz zajmowanego stanowiska autora wpisu (posta) o określonej treści udostępnionego na tym profilu, wskazanego dnia i o określonej godzinie,
- uzasadnienia faktycznego zablokowania możliwości komentowania postów zamieszczanych na profilu urzędu.

Choć na niektóre z zadanych pytań organ udzielił odpowiedzi, to nie na wszystkie. Wskazał jedynie, że Facebook nie jest publicznym profilem urzędu, nie posiada administratora, a znajdujące się na nim informacje są tam umieszczane przez pracowników Wydziału Kultury, Sportu, Współpracy i Rozwoju. Poinformował też, że możliwość komentowania



eprasa.pl 44318a3854

została zablokowana, ponieważ istniała taka opcja w narzędziach strony oraz z uwagi na jedynie informacyjną formę tej niepublicznej strony.
Na tę odpowiedź do sądu administracyjnego została wniesiona wspomniana już skarga.

W wydanym wyroku sąd przypomniał, że informacją publiczną jest każda informacja wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Przez pojęcie informacji publicznej należy rozumieć wszelkie fakty dotyczące spraw publicznych rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym.

WAŻNE **O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje kryterium rzeczowe – a więc treść i charakter informacji.**

Charakter informacji zamieszczonych na profilu organu publicznego

W analizowanej przez WSA w Olsztynie sprawie w opinii sądu wniosek o udostępnienie informacji publicznej został skierowany do organu administracji publicznej zobowiązanego co do zasady do udzielania takich informacji, a w swoim zakresie przedmiotowym obejmował informacje o charakterze publicznym. Stwierdził, że **niezależnie od tego, w jaki sposób portal społecznościowy Facebook jest prowadzony, nie ulega wątpliwości, że na profilu prowadzonym przez podmioty publiczne – w tym przez organ zobowiązany do rozpatrzenia wniosku w niniejszej sprawie – znajdują się informacje o charakterze publicznym.** Ponadto witryna taka stanowi niejako forum, na którym umieszczane są komentarze i opinie osób zainteresowanych dotyczące spraw publicznych. „Nie ma żadnych wątpliwości, że informacje tam funkcjonujące są związane ze sprawami publicznymi i taki też jest sens korzystania z tych mediów społecznościowych przez podmioty publiczne, które współcześnie chętnie korzystają z tego typu platform komunikacyjnych. Tym samym bezsprzecznie do tego typu informacji i spraw ma zastosowanie ustawa o dostępie do informacji publicznej i nie ma przy tym znaczenia to, czy jakieś przepisy regulują



eprasa.pl 44318a3854

kwestie umieszczania takich informacji w tego typu mediach społecznościowych" – wskazał sąd. Nie bez znaczenia zdaniem sądu jest też to, że na oficjalnej stronie urzędu zamieszczono link odsyłający do tych mediów społecznościowych, który nazwany jest jako „Oficjalny profil na Facebooku". Oznacza to, że wniosek złożony do organu został rozpatrzony nieprawidłowo, a organ nie udzielił odpowiedzi na pytanie – do czego był zobowiązany.

Do analogicznych wniosków doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 26 września 2023 r. (sygn. akt IV SAB/Wr 288/23), a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 22 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SAB/Lu 114/20).

Z ORZECZNICTWA

(…) profil organu na portalu społecznościowym Facebook jest oficjalnym (urzędowym) profilem w mediach społecznościowych oraz profil ten służy jako narzędzie pomocne przy wykonywaniu zadań publicznych oraz do kontaktu z mieszkańcami. Nie sposób zatem uznać, że informacje o tym, kto (w imieniu organu) jest odpowiedzialny za prowadzenie ww. oficjalnego profilu nie stanowią informacji publicznej.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 września 2023 r., sygn. akt IV SAB/Wr 288/23

Sprawą zainteresował się Rzecznik Praw Obywatelskich

Pomimo jednolitego stanowiska prezentowanego przez sądy administracyjne, problemy związane z profilami samorządów w mediach społecznościowych się nie kończą, a wniosek o interwencję w tego rodzaju sprawie trafił w ostatnim czasie do Rzecznika Praw Obywatelskich. W sprawie, która stała się jego podstawą, doszło do ograniczania wolności wypowiedzi i prawa dostępu do informacji na profilu urzędu miasta, zamieszczonym w serwisie społecznościowym. Co więcej, stało się to na podstawie regulaminu ustanowionego przez wójta. Bazując między innymi na linii orzeczniczej wypracowanej przez sądy, RPO potwierdził, że profile w mediach społecznościowych to przestrzeń do informowania obywateli i forum rozmów o sprawach publicznych – a tym samym podlegają ochronie wolności wyrażania opinii



zagwarantowanej m.in. w Konstytucji RP, a także w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.
Co więcej, Rzecznik podkreślił, że krytyka obywatelska jest działaniem społecznie pożytecznym i pożądanym, jeśli jest podjęta w interesie społecznym.
W konsekwencji, jeżeli organ wybiera taką drogę komunikacji z obywatelami, to powinien przestrzegać praw określonych w Konstytucji, która dopuszcza zarówno wypowiedzi aprobujące, jak i krytyczne. Z orzecznictwa jasno bowiem wynika, że organ powinien znosić krytykę ze strony obywateli, formułowaną za pośrednictwem portali społecznościowych organu, a jej wyrażanie nie powinno wiązać się z ograniczaniem dostępu do publikowanych na tym portalu informacji i możliwością wyrażania opinii w sprawach publicznych na profilu organu. Oznacza to, że organ nie może w sposób dowolny – tj. bez uzasadnionych podstaw – ograniczać wybranym osobom możliwości wypowiedzenia się lub pozyskania informacji, nawet jeśli prowadzony przezeń kanał komunikacji ma wyłącznie charakter dodatkowy lub pomocniczy.

WAŻNE **Stosowanie moderacji treści na stronie (profilu) organu władzy publicznej zawsze powinno odbywać się w oparciu o jasne i niearbitralne kryteria, w sposób zindywidualizowany i z zapewnieniem gwarancji proceduralnych dla użytkowników.**

©℗

Podstawa prawna:

- art. 1 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 902)

Powołane orzecznictwo:

- wyrok WSA we Wrocławiu z 26 września 2023 r. (sygn. akt IV SAB/Wr 288/23)
- wyrok WSA w Olsztynie z 9 lutego 2023 r. (sygn. akt II SAB/Ol 210/22)
- wyrok WSA w Lublinie z 22 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SAB/Lu 114/20)

eprasa.pl 44318a3854

Ustrój samorządu

Będzie dwanaście nowych miast

Od 1 stycznia 2027 r. status miasta uzyskają: Choceń (w województwie kujawsko-pomorskim); Milejów (w województwie lubelskim); Rzekuń (w województwie mazowieckim); Czudec, Gorzyce, Wielopole Skrzyńskie i Żołynia (w województwie podkarpackim); Bakałarzewo, Filipów i Mielnik (w województwie podlaskim); Kazimierz Biskupi i Kobyla Góra (w województwie wielkopolskim).



KRZYSZTOF TOMASZEWSKI

dziennikarz specjalizujący się w tematyce samorządowej i podatkowej

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia:

- tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice,
- nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice,
- ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

Na podstawie tych ustawowych regulacji zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z 29 lipca 2026 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy.

Ustalenie granic gmin

Zgodnie z rozporządzeniem, 1 stycznia 2027 r. wejdą w życie regulacje dotyczące ustalenia granic następujących gmin:

- w województwie kujawsko-pomorskim: w powiecie bydgoskim, gminy Dobrcz i gminy Koronowo, a także w powiecie świeckim, gminy Lniano i gminy Drzycim;
- w województwie lubelskim, w powiecie lubartowskim, gminy Firlej i gminy Michów;
- w województwie lubuskim, w powiecie żagańskim, gminy Szprotawa i gminy Małomice;
- w województwie małopolskim, w powiecie nowosądeckim, gminy Stary Sącz i miasta na prawach powiatu Nowy Sącz;
- w województwie śląskim, miasta na prawach powiatu Rybnik i w powiecie rybnickim, gminy Czerwionka-Leszczyny;
- w województwie zachodniopomorskim, w powiecie koszalińskim, gminy Mielno i gminy Sianów.

Natomiast 1 stycznia 2028 r. wejdą w życie przepisy dotyczące granic następujących gmin w województwie śląskim: miasta na prawach powiatu Częstochowa i w powiecie częstochowskim, gminy Poczesna.

Nowy status miejscowości

Ponadto rozporządzenie przewiduje, że z dniem 1 stycznia 2027 r. zostanie nadany status miasta następującym miejscowościom:

- Choceń – w gminie Choceń, w powiecie włocławskim, w województwie kujawsko-pomorskim;
- Milejów – w gminie Milejów, w powiecie łęczyńskim, w województwie lubelskim;
- Rzekuń – w gminie Rzekuń, w powiecie ostrołęckim, w województwie mazowieckim;
- Czudec – w gminie Czudec, w powiecie strzyżowskim, w województwie podkarpackim;
- Gorzyce – w gminie Gorzyce, w powiecie tarnobrzeskim, w województwie podkarpackim;
- Wielopole Skrzyńskie – w gminie Wielopole Skrzyńskie, w powiecie ropczycko-sędziszowskim, w województwie podkarpackim;
- Żołynia – w gminie Żołynia, w powiecie łańcuckim, w województwie podkarpackim;
- Bakałarzewo – w gminie Bakałarzewo, w powiecie suwalskim, w województwie podlaskim;
- Filipów – w gminie Filipów, w powiecie suwalskim, w województwie podlaskim;
- Mielnik – w gminie Mielnik, w powiecie siemiatyckim, w województwie podlaskim;
- Kazimierz Biskupi – w gminie Kazimierz Biskupi, w powiecie konińskim, w województwie wielkopolskim;

eprasa.pl 44318a3854

- Kobyla Góra – w gminie Kobyla Góra, w powiecie ostrzeszowskim, w województwie wielkopolskim.

Zmiany obszarowe

Rozporządzenie zawiera również unormowania dotyczące ustalenia – z początkiem przyszłego roku – granic niektórych miast. Zgodnie z rozporządzeniem, zmiany obejmą następujące miasta:

- w województwie kujawsko-pomorskim: Strzelno i Choceń;
- w województwie lubelskim: Milejów;
- w województwie lubuskim: Strzelce Krajeńskie;
- w województwie małopolskim: Stary Sącz;
- w województwie mazowieckim: Rzekuń;
- w województwie podkarpackim: Żołynia, Wielopole Skrzyńskie, Czudec, Baranów Sandomierski i Gorzyce;
- w województwie podlaskim: Mielnik, Bakałarzewo i Filipów;
- w województwie warmińsko-mazurskim: Zalewo i Biskupiec;
- w województwie wielkopolskim: Kazimierz Biskupi i Kobyla Góra;
- w województwie zachodniopomorskim: Mielno.

Nazwa gminy

Ponadto nowe przepisy przewidują, że z dniem 1 stycznia 2027 r. w województwie lubelskim,



w powiecie chełmskim zmieni się nazwę gminy Chełm na gminę Pokrówka. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- § 1–6 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 lipca 2026 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. z 2026 r. poz. 1023)



eprasa.pl 44318a3854

W następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

- Co się zmieniło w nowym roku szkolnym
- Nowe przepisy techniczno-budowlane dotyczące ogrodzeń
- Zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy od 1 września
- Studium (SUiKZP) odchodzi do lamusa

W INFORLEX:

- Jak rozliczać usługi najmu, turystyki i rekreacji
- Nieudokumentowanie zajścia przesłanek do umorzenia należności podatkowej
- Premia społeczna dla samorządów – rusza nowy nabór
- Zimowe utrzymanie dróg – zasady klasyfikacji wydatków według nowych paragrafów

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 Pionu Produktów Cyfrowych
Grzegorz Błażejczyk
e-mail: grzegorz.blazejczyk@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 44318a3854

Samorząd od środka: sprawny urząd pod presją nowych wyzwań

Trzecia edycja ogólnopolskiego badania sekretarzy JST pokazuje administrację lokalną jako strukturę sprawną, lecz działającą pod narastającą presją. Raport FRDL autorstwa Sławomira Mandesa, oparty na odpowiedziach przedstawicieli 1873 jednostek, pozwala spojrzeć na samorząd z perspektywy osób odpowiadających za codzienną organizację urzędu.

Infrastruktura nadal wyznacza rytm samorządu Hierarchię lokalnych priorytetów wciąż określają zadania „twarde". Inwestycje infrastrukturalne wskazało 90,2% sekretarzy, a drogi oraz sieci wodociągowe i kanalizacyjne pozostają głównymi obszarami wsparcia budżetowego. W konsekwencji zadania społeczne i partycypacyjne schodzą na dalszy plan.

Szczególnie wyraźny jest rozdźwięk między rozpoznaniem procesów demograficznych a ich wykorzystaniem w zarządzaniu. W 71% badanych JST liczba mieszkańców spada. Prognozy demograficzne wpływają na decyzje oświatowe w 91% jednostek, lecz na politykę kadrową tylko w 30%. Zarazem 83% sekretarzy uważa, że należy korzystać z nich lepiej. Problemem nie jest zatem brak wiedzy, ale jej przekładanie na całość polityk lokalnych.

Sprawność proceduralna, deficyt inicjatywy

Ogólna sprawność administracji lokalnej została oceniona na 6,76 punktu w skali 1–9. Wysoko oceniane są: uczciwość, wiedza, obsługa mieszkańców i jakość pracy urzędników; słabiej – samodzielność, motywacja i innowacyjność. Urząd radzi sobie z procedurą, lecz jest ostrożniejszy tam, gdzie potrzebne są inicjatywa i zmiana. Za najpoważniejsze bariery uznano niestabilność prawa, niewystarczające dochody własne oraz niedofinansowanie zadań zleconych.

Nowe obowiązki odsłaniają lukę instytucjonalną

W obszarze bezpieczeństwa JST sprawniej realizują działania organizowane wewnątrz urzędu. Aktualizację planów, szkolenia pracowników i zakupy sprzętu deklaruje 81–95% jednostek. Przedsięwzięcia wymagające działania w terenie – ćwiczenia z mieszkańcami, kampanie, rezerwy czy miejsca schronienia – podejmuje 20–54% samorządów. Powstaje luka między przygotowaniem instytucji a praktyczną odpornością wspólnoty lokalnej.

Niejednoznaczny obraz dotyczy także partycypacji i jawności. Sekretarze uznają wyniki konsultacji za wiążące, choć zarazem wskazują ich częstą funkcję informacyjną oraz dominację interesów prywatnych uczestników. Aż 96% badanych dostrzega nadużywanie prawa do informacji publicznej. Nie jest to sprzeciw wobec jawności, lecz postulat równowagi między transparentnością a sprawnością urzędu.

Sztuczna inteligencja wyprzedziła politykę urzędu

Najbardziej symptomatyczny wniosek dotyczy AI. W 75% JST pracownicy korzystają z niej samodzielnie i nieformalnie, podczas gdy systematyczne wdrożenie deklaruje jedynie 3,1% jednostek. Technologia weszła więc do urzędów wcześniej niż zasady jej stosowania. Służy głównie do pisania i streszczania tekstów, nie zaś do podejmowania decyzji. Skala jednostki wpływa na poziom adopcji, co może pogłębiać cyfrowe różnice między dużymi miastami a mniejszymi samorządami.

Diagnoza i zaproszenie do debaty

Jak zauważa we wstępie dr Cezary Trutkowski, głos sekretarzy jest „jednym z najlepszych źródeł wiedzy o samorządzie »od środka«". Raport potwierdza tę ocenę: pokazuje urząd sprawny operacyjnie, ale obciążony niestabilnością prawa, presją finansową i nowymi zadaniami. Pełna wersja raportu „Samorząd od środka" jest dostępna na stronie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej: www.frdl.org.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

www.frdl.org.pl

eprasa.pl 44318a3854

INFORLEX
KOMPLEKSOWA BAZA WIEDZY

Szybko i wiarygodnie

Teraz INFORLEX z Asystentem AI ✨
dla księgowych, kadrowych, biur rachunkowych i JST



Nowość

INFORLEX Asystent AI ✨ gwarantuje:

- Szybkie, precyzyjne i praktyczne odpowiedzi
- Odpowiedzi oparte na wiarygodnych źródłach INFORLEX
- Wygodę korzystania bez skomplikowanych promptów

Umów się na bezpłatną prezentację

eprasa.pl 44318a3854

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

GAZETA samorządu i administracji

DODATEK DO NR 8(586)
SIERPIEŃ 2026

Poradnik Samorządowca

www.inforlex.pl

CENTRALNY REJESTR UMÓW JEDNOSTEK SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH (CRU JSFP)

PRAKTYCZNE ZAGADNIENIA



Copyright © Wydawnictwo INFOR PL sp. z o.o. sp.k. 44318a3854

SPIS TREŚCI

Część I. Zagadnienia ogólne i proceduralne CRU JSFP

Czy umowa z lekarzem weterynarii wyznaczonym do czynności urzędowych podlega zgłoszeniu do Centralnego Rejestru Umów JSFP 3

Czy zamówienie prenumeraty INFORLEX przez formularz internetowy podlega wpisowi do CRU JSFP 4

Jaką datę zakończenia umowy należy przyjąć w CRU JSFP przy zamówieniu złożonym drogą e-mailową 4

Czy zamówienie e-mailowe bez potwierdzenia przyjęcia, ale zrealizowane przez dostawcę, podlega wpisowi do CRU JSFP 5

Czy zakup ryzy papieru udokumentowany fakturą podlega obowiązkowi zamieszczenia w Centralnym Rejestrze Umów 7

Czy logowanie do CRU JSFP wyłącznie przez Węzeł Krajowy jest zgodne z przepisami o ochronie danych osobowych 8

Część II. CRU JSFP w oświacie i pomocy społecznej

Czy wydatki na doskonalenie zawodowe nauczycieli podlegają wpisowi do Centralnego Rejestru Umów 9

Czy umowy zlecenia zawierane z osobami fizycznymi w gminnej szkole samorządowej podlegają wpisowi do CRU JSFP 10

Czy ustna umowa na zakup pieluchomajtek dla mieszkańca domu pomocy społecznej podlega wpisowi do CRU JSFP 11

Czy ośrodek pomocy społecznej zatrudniający opiekunki na podstawie umów zlecenia ma obowiązek rejestrowania tych umów w CRU JSFP 13

Czy umowa o świadczenie usług polegających na pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi na rzecz rodzinnego domu dziecka powinna być zgłoszona w CRU JSFP 15

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.
Grupa INFOR PL
Właściciel i Prezes Zarządu
Ryszard Pieńkowski

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

Dyrektor Pionu Produktów Cyfrowych
Grzegorz Błażejczyk
e-mail: grzegorz.błażejczyk@infor.pl

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

Adres redakcji
ul. Burakowska 14,
01-066 Warszawa
www.inforlex.pl

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

Copyright by INFOR PL S.A.
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 S.A. 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.

eprasa.pl 44318a3854

Czy umowa z lekarzem weterynarii wyznaczonym do czynności urzędowych podlega zgłoszeniu do Centralnego Rejestru Umów JSFP

PROBLEM

Powiatowy lekarz weterynarii zawiera umowy cywilnoprawne (umowę zlecenia oraz umowę z osobą prowadzącą działalność gospodarczą) z lekarzami weterynarii wyznaczonymi do wykonywania czynności urzędowych na podstawie art. 16 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Wyznaczenie następuje decyzją powiatowego lekarza weterynarii wydawaną z urzędu, po przeprowadzeniu naboru i zweryfikowaniu kwalifikacji oraz uprawnień lekarza. Umowa cywilnoprawna ma charakter pomocniczy i określa przede wszystkim zasady i terminy rozliczeń z inspektoratem. Czy takie umowy podlegają wpisowi do Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych?

RADA

Nie. Podstawą wykonywania czynności jest decyzja administracyjna, a umowa ma wyłącznie charakter wykonawczy wobec tej decyzji, w związku z czym nie spełnia przesłanek z art. 34a ustawy o finansach publicznych i nie podlega zgłoszeniu do Centralnego Rejestru Umów JSFP.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) kierownik jednostki sektora finansów publicznych udostępnia i aktualizuje w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: CRU JSFP) informacje o umowie zawartej przez jednostkę lub na jej rzecz, jeżeli umowa spełnia łącznie dwa warunki: stanowi zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz została zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej. W przypadku umowy zawartej na rzecz jednostki sektora finansów publicznych obowiązek ten wykonuje kierownik tej jednostki, a przy umowie na rzecz wielu jednostek – kierownicy poszczególnych jednostek, w zakresie odnoszącym się do każdej z nich. Ustawodawca konsekwentnie wskazuje więc kierownika jednostki jako podmiot obowiązany do dokonania zgłoszenia.



Wyznaczenie lekarza weterynarii do wykonywania czynności urzędowych, o którym mowa w pytaniu, odbywa się na podstawie art. 16 ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej. Przepis ten przewiduje wyznaczenie – w drodze decyzji administracyjnej powiatowego lekarza weterynarii określającej rodzaj i zakres przekazanych czynności – lekarzy weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji, w tym lekarzy świadczących usługi w ramach zakładu leczniczego dla zwierząt. Dopiero po wydaniu decyzji dochodzi do zawarcia przez powiatowego lekarza weterynarii umowy z wyznaczoną osobą, która – zgodnie z art. 16 ust. 3 tej ustawy – określa zakres, terminy i miejsce wykonywania czynności, wysokość wynagrodzenia oraz termin płatności.

Źródłem uprawnienia i podstawą wykonywania czynności jest zatem decyzja administracyjna, natomiast umowa cywilnoprawna pełni w tym układzie funkcję pomocniczą – reguluje jedynie techniczne aspekty rozliczeń, nie kreując samodzielnie stosunku prawnego między stronami w sposób właściwy dla zamówienia publicznego. W konsekwencji nie zachodzą przesłanki wskazane w art. 34a uofp, a taka umowa nie podlega obowiązkowi zgłoszenia do CRU JSFP. ©℗

Adam Błaszko

Podstawa prawna:

- art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 16 ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 12 ze zm.)

eprasa.pl 44318a3854

Czy zamówienie prenumeraty INFORLEX przez formularz internetowy podlega wpisowi do CRU JSFP

PROBLEM

Jesteśmy samorządowym zakładem budżetowym. Właśnie złożyliśmy przez formularz internetowy zamówienie u Państwa na prenumeratę INFORLEX na kwotę 4264,96 zł na kolejny rok 2027. Czy tego typu zamówienie podlega wpisowi do Centralnego Rejestru Umów?

RADA

Tak, podlega wpisowi do CRU JSFP.

Samorządowy zakład budżetowy jest jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp), a więc obowiązek z art. 34a uofp znajduje do niego pełne zastosowanie.

Zamówienie prenumeraty INFORLEX to odpłatne nabycie usługi (dostępu do serwisu) od zewnętrznego wykonawcy. Każda umowa przewidująca odpłatność po stronie JSFP za roboty budowlane, dostawy lub usługi jest objęta obowiązkiem udostępnienia informacji w CRU JSFP. Art. 34a ust. 5 uofp nie przewiduje wyłączenia dla prenumerat ani publikacji.

Złożenie zamówienia przez formularz internetowy z akceptacją regulaminu wyczerpuje formę dokumentową (art. $77^{[2]}$ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny).

UZASADNIENIE

Obowiązek publikacji nie jest uzależniony od wartości umowy – nawet drobny zakup podlega wpisowi w CRU JSFP, jeżeli spełnia pozostałe przesłanki. Kwotę 4264,96 zł wpisuje się jako wartość umowy.

Okoliczność, że prenumerata dotyczy 2027 roku jest nieistotna. Obowiązek rejestrowy wiąże się z datą zawarcia umowy, a nie z okresem jej obowiązywania ani z rokiem budżetowym, którego dotyczy świadczenie. Umowa zawarta w lipcu 2026 r. podlega wpisowi, choćby dostęp rozpoczynał się 1 stycznia 2027 r.

Elementem wymagającym ustalenia jest data zawarcia, decydować o niej będzie regulamin wydawcy. Jeżeli przewiduje on, że umowa dochodzi do skutku z chwilą potwierdzenia przyjęcia zamówienia – datą zawarcia jest dzień otrzymania tego potwierdzenia. Jeżeli regulamin traktuje ofertę wydawcy jako wiążącą, a zamówienie jako jej przyjęcie – datą zawarcia jest dzień złożenia zamówienia.

Ocena byłaby inna, gdyby dostęp na 2027 rok następował w trybie automatycznego przedłużenia w ramach umowy wieloletniej zawartej przed 1 lipca 2026 r. ©℗

Ewa Plesnarowicz-Durska

Podstawa prawna:

- art. 9 pkt 4, art. 34a ust. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. $77^{[2]}$ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 795)

Jaką datę zakończenia umowy należy przyjąć w CRU JSFP przy zamówieniu złożonym drogą e-mailową

PROBLEM

Zamówienie zostało złożone drogą e-mailową w dniu 22 lipca 2026 r. przez informatyka z adresu służbowego i zostało potwierdzone przez wykonawcę (oświadczenie woli obu stron). Data początkowa i podpisania umowy w CRU JSFP to 22 lipca 2026 r. Jaką datę należy przyjąć jako datę zakończenia umowy?

RADA

Zgodnie z § 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: rozporządzenie w sprawie CRU JSFP) informacje z art. 34a ust. 7 pkt 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) obejmują wskazanie, że umowa jest aktywna albo nieaktywna, przy czym dzień zmiany statusu

eprasa.pl 44318a3854

umowy z aktywnej na nieaktywną jest automatycznie oznaczany w systemie jako dzień zakończenia obowiązywania umowy.

Dzień zakończenia obowiązywania umowy nie jest zatem daną wprowadzaną przez użytkownika. Powstaje automatycznie w momencie, w którym pracownik publikujący przestawi status rekordu z „aktywna" na „nieaktywna". Pytanie, „jaką datę przyjąć", należy więc przeformułować na: kiedy przestawić status.

UZASADNIENIE

Przy pierwszej publikacji **wypełnia się dwa odrębne pola.**

1. ***„Okres, na jaki umowa została zawarta"*** (art. 34a ust. 7 pkt 3 uofp). Zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP jest to wskazanie, że umowa została zawarta na czas nieoznaczony albo oznaczony przez podanie liczby dni, miesięcy lub lat lub okresu, na jaki została zawarta.
2. ***Status – „aktywna".***

Zamówienie e-mailowe na jednorazową dostawę lub usługę to **umowa na czas oznaczony.** Okres liczy się od 22 lipca 2026 r. do terminu wykonania:

- jeżeli termin wynika z korespondencji (zamówienie lub potwierdzenie wykonawcy wskazuje termin dostawy, np. 14 dni, do 5 sierpnia) – podaje się tę liczbę dni. To sytuacja najczęstsza i najprostsza;
- jeżeli terminu nie uzgodniono – termin spełnienia świadczenia wynika z art. 455 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Wówczas przyjmuje się okres odpowiadający realnemu, przewidywanemu czasowi wykonania wynikającemu z charakteru świadczenia.

W chwili, w której umowa przestaje obowiązywać, czyli po jej wykonaniu przez obie strony, należy przestawić status na nieaktywna.

Uprawnienia z tytułu rękojmi i gwarancji nie przedłużają okresu obowiązywania w rozumieniu tego pola.

Ponieważ system stempluje datę zakończenia momentem faktycznego kliknięcia, opóźnienie w przestawieniu statusu powoduje, że w rejestrze pojawi się data rozbieżna z rzeczywistym zakończeniem umowy. Zmiana statusu jest zmianą informacji o umowie, czyli powinna być dokonana bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 30 dni od zaistnienia zmiany.

Praktycznie oznacza to, iż osoba publikująca musi otrzymać informację o wykonaniu umowy. Bez takiego przepływu daty zakończenia w rejestrze będą systematycznie zawyżone.

W ocenie autorki nie należy traktować tego jako błąd, jeżeli zmiana statusu umowy zostanie dokonana w terminie 30 dni od zaistnienia zmiany (tj. wykonania/zakończenia) umowy.

Przenosząc to na grunt stanu faktycznego, w przypadku gdy umowa została wykonana/zakończona (np. dostawa została zrealizowana 28 lipca), publikujący w terminie 30 dni od dnia zrealizowania dostawy (od 28 lipca) powinien zmienić status umowy na nieaktywna, a jako przyczynę aktualizacji umowy wskazać zakończenie/zrealizowanie umowy i tę faktyczną datę wpisać jako datę, od której zaistniała przyczyna aktualizacji.

Następnie zmienić status umowy jako nieaktywna. Po zmianie statusu umowy na nieaktywna system automatycznie oznaczy datę zmiany statusu jako datę zakończenia umowy. Przez datę zakończenia umowy rozumie się tutaj datę zakończenia umowy w systemie. ©℗

Ewa Plesnarowicz-Durska

Podstawa prawna:

- art. 34a ust. 7 pkt 3 i 8 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 455 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 795)
- § 3 pkt 1 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 440)

Czy zamówienie e-mailowe bez potwierdzenia przyjęcia, ale zrealizowane przez dostawcę, podlega wpisowi do CRU JSFP

PROBLEM

Zwracam się z zapytaniem dotyczącym Centralnego Rejestru Umów. Czy w przypadku gdy złożę zamówienia e-mailowo, a nie otrzymam potwierdzenia zamówienia, jednak towar zostanie dostarczony wraz z fakturą, czy wprowadzam je do CRU? Czy powinny być zachowane obustronne oświadczenia woli – potwierdzenia na e-maila przyjęcia zamówienia?

eprasa.pl 44318a3854

RADA

W przypadku wskazanym wyżej istnieje spór doktrynalny, a mianowicie:

- **w ujęciu rygorystycznym** – forma czynności prawnej jest zachowana tylko wtedy, gdy oba oświadczenia woli złożono w wymaganej formie. Skoro akceptacja nastąpiła *per facta concludentia*, umowa nie została zawarta w formie dokumentowej,
- **w ujęciu funkcjonalnym** – o zachowaniu formy przesądza istnienie dokumentowego śladu pozwalającego ustalić strony, przedmiot i wynagrodzenie. Umowa zawarta e-mailem podlega wpisowi, jeżeli z korespondencji wynika, kto złożył zamówienie, kto je przyjął, czego dotyczy świadczenie i jakie jest wynagrodzenie.

UZASADNIENIE

Należy zauważyć, że nawet przy przyjęciu ujęcia rygorystycznego wpis pozostaje w pełni legalny, gdyż art. 34a ust. 6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) wprost dopuszcza udostępnienie informacji o umowie spełniającej warunek z ust. 1 pkt 1, lecz niespełniającej warunku z pkt 2.

W interpretacjach pojawiają się także opinie prawne, iż brak wpisu naraża kierownika jednostki na zarzut w ramach kontroli zarządczej.

W ocenie autorki każde z przedstawionych ujęć – rygorystyczne i funkcjonalne – jest prawnie uzasadnione. Art. 34a ust. 1 pkt 2 uofp nie rozstrzyga, czy warunek formy odnosi się do obu oświadczeń woli, czy wystarczy, że w wymaganej formie złożono oświadczenie jednej ze stron, a druga przystąpiła do wykonania umowy. Argumenty za ujęciem rygorystycznym wynikają z ogólnych reguł prawa cywilnego dotyczących formy czynności prawnej; argumenty za ujęciem funkcjonalnym – z celu regulacji, którym jest jawność wydatkowania środków publicznych.

Konsekwencją jest to, że wybór ujęcia należy do kierownika jednostki i powinien zostać przez niego uzasadniony. Niezależnie od tego, które ujęcie kierownik uzna za trafniejsze, w praktyce jednostki decydujące znaczenie ma jednolitość kwalifikacji. Gdy ocenę formy pozostawi się poszczególnym pracownikom merytorycznym, mogą powstać rozbieżności – np. identyczne pod względem faktycznym zakupy jedni pracownicy zakwalifikują do rejestru, inni nie.

Dlatego rekomenduję przyjęcie jednolitej reguły kwalifikacyjnej, iż za spełniające warunek formy z art. 34a ust. 1 pkt 2 uofp uznaje się również zamówienie złożone drogą elektroniczną (e-mail, platforma zakupowa, formularz sklepu internetowego) także wówczas, gdy jednostka nie otrzymała potwierdzenia przyjęcia zamówienia.

Oczywiście poza zakresem tej reguły pozostaną zakupy dokonywane wyłącznie ustnie, bez jakiejkolwiek korespondencji poprzedzającej, potwierdzone jedynie paragonem, rachunkiem lub fakturą. Sama faktura nie jest umową i nie generuje obowiązku wpisu.

Zasadne byłoby zalecenie dla pracowników, aby występowali o potwierdzenie przyjęcia zamówienia – nie jako warunek wpisu do CRU JSFP, lecz jako standard ze względu na ustalenie daty zawarcia umowy, jej treści i wartości.

Przy braku potwierdzenia datą zawarcia umowy jest moment przystąpienia do jej wykonania, którego często jednostka nie zna. Należy wówczas przyjąć konwencję: datą zawarcia umowy jest data dostawy (odbioru towaru). Od niej biegnie 30-dniowy termin z art. 34a ust. 10 uofp.

Potwierdzenie jest konieczne z następujących powodów:

1) kompletność danych rejestrowych – ustawa wymaga podania okresu, na jaki umowa została zawarta, przedmiotu i wartości. Bez potwierdzenia jednostka wpisuje dane jednostronnie, na podstawie własnej oferty i faktury, co przy rozbieżnościach może prowadzić do wpisu niezgodnego z rzeczywistą treścią umowy;
2) ustalenie daty zawarcia – usuwa konieczność stosowania konwencji: datą zawarcia umowy jest data dostawy (odbioru towaru);
3) zaciąganie zobowiązań – uofp oraz kontrola wstępna głównego księgowego zakładają możliwość ustalenia treści i wartości zobowiązania przed jego powstaniem, nie po dostawie.

Zalecane rozwiązanie proceduralne to stała klauzula w treści zamówienia e-mailowego:

Niniejsze zamówienie stanowi ofertę w rozumieniu art. 66 § 1 k.c. Prosimy o potwierdzenie jego przyjęcia wiadomością zwrotną w terminie 3 dni roboczych. Realizacja zamówienia bez potwierdzenia będzie traktowana jako przyjęcie oferty w trybie art. 69 k.c., a za datę zawarcia umowy strony przyjmują dzień dostawy.

To rozwiązanie uporządkowałoby obie sytuacje: przy potwierdzeniu jednostka ma pełną formę dokumentową i pewną datę, przy jego braku jednoznaczną, uzgodnioną z góry regułę ustalania daty na potrzeby art. 34a ust. 10 uofp.

Warto to zapisać w instrukcji wewnętrznej dotyczącej CRU JSFP. ©℗

Ewa Plesnarowicz-Durska

Podstawa prawna:

- art. 34a ust. 1 pkt 2, ust. 6 i ust. 10 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)

eprasa.pl 44318a3854

Czy zakup ryzy papieru udokumentowany fakturą podlega obowiązkowi zamieszczenia w Centralnym Rejestrze Umów

PROBLEM

Pracownik zakupił w sklepie ryzę papieru (nie było zawartej umowy ani nie było złożonego żadnego zamówienia). 1. Czy w Centralnym Rejestrze Umów należy wpisywać taką fakturę? 2. Co należy rozumieć przez „wskazanie przedmiotu umowy”? 3. Jeżeli wartość umowy nie została określona w umowie, to według jakiej kwoty należy określić wartość – brutto czy netto – jaką jednostka zamierza przeznaczyć na realizację umowy? 4. Czy zawarte aneksy do umów zawartych przed 1 lipca 2026r. należy wprowadzić do Centralnego Rejestru Umów?

RADA

Ad 1. Nie – jednorazowy zakup ryzy papieru w sklepie, udokumentowany wyłącznie fakturą (paragonem), dokonany bez uprzedniego zawarcia umowy pisemnej ani złożenia zamówienia nie podlega obowiązkowi zamieszczenia w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (CRU JSFP). Rejestrowi podlegają umowy zawierane przez jednostki sektora finansów publicznych (art. 34a ust. 1 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp). Sam paragon/faktura za zakup dokonany *ad hoc* w sklepie detalicznym, bez uprzedniego uzgodnienia warunków (umowy pisemnej, zamówienia, zlecenia), nie jest umową w rozumieniu art. 34a uofp.

Ad 2. „Wskazanie przedmiotu umowy” oznacza – zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: rozporządzenie w sprawie CRU JSFP) – opis zakresu dostaw, usług lub robót budowlanych stanowiących przedmiot umowy. Nie jest wymagane przepisanie pełnej specyfikacji technicznej ani każdej pozycji z faktury. Wystarczy podać rodzaj świadczenia i jego ogólny opis, np.: „dostawa artykułów biurowych”, „usługa sprzątania pomieszczeń biurowych”, „roboty remontowe, malowanie korytarzy budynku A”. Opis powinien pozwalać na identyfikację zakresu umowy bez konieczności sięgania do jej treści.

Ad 3. Wartość umowy w CRU JSFP podaje się w kwocie netto (bez podatku VAT). Wynika to wprost z § 2 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP, który stanowi, że przy określeniu wartości umowy „nie uwzględnia się podatku od towarów i usług”. Jednocześnie uwzględnia się wartość opcji oraz wznowień (§ 2 ust. 4 pkt 1). Jeżeli wartość umowy nie została określona w umowie, wartość tę stanowi łączna wysokość środków netto, które jednostka zamierza przeznaczyć na realizację umowy (§ 2 ust. 2). W przypadku umowy zawartej na czas nieoznaczony – wysokość środków, które jednostka zamierza przeznaczyć na realizację umowy przez okres pierwszych 48 miesięcy jej wykonywania (§ 2 ust. 1 i 2). Wartość podaje się w złotych z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku (§ 3 pkt 4).

Ad 4. Obowiązek zamieszczania informacji w CRU JSFP dotyczy umów zawartych od dnia wejścia w życie przepisów (1 lipca 2026 r. – § 14 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP w zw. z art. 34a uofp). Umowy zawarte przed tą datą nie podlegają rejestracji. Natomiast aneks do umowy zawartej przed 1 lipca 2026 r. podpisany po tej dacie co do zasady powinien zostać odnotowany w CRU JSFP – aneks jest odrębną czynnością prawną (umową zmieniającą), zawieraną w dacie jego podpisania, a zatem po wejściu przepisów w życie. Zgodnie z § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP informacje o umowie obejmują również wskazanie przyczyny aktualizacji, w szczególności powołanie się na zmianę umowy, wypowiedzenie umowy, cesję praw lub korektę błędu, wraz ze zwięzłym opisem tej aktualizacji oraz wskazaniem daty, od której zaistniała ta przyczyna. Rekomenduje się zamieszczenie w CRU JSFP informacji o aneksie z adnotacją o dacie i numerze umowy pierwotnej.

UZASADNIENIE

Szczegółowe zasady funkcjonowania CRU JSFP określa rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych.

Pojęcie umowy. Art. 34a uofp posługuje się pojęciem „umowy” w rozumieniu cywilistycznym, tj. zgodnego oświadczenia woli dwóch lub więcej stron, zmierzającego do wywołania skutku prawnego zgodnie z art. 353 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Umową jest zatem: umowa pisemna, zamówienie/zlecenie (jako oferta przyjęta przez wykonawcę), umowa ustna – o ile jej zawarcie jest udokumentowane i identyfikowalne. Sama faktura wystawiona po jednorazowym zakupie w sklepie detalicznym (bez uprzedniego zamówienia, zlecenia, negocjacji warunków) nie jest umową w rozumieniu art. 34a uofp – jest jedynie dokumentem

eprasa.pl 44318a3854

rozliczeniowym potwierdzającym dokonanie transakcji.

Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP informacje o umowie obejmują opis zakresu dostaw, usług lub robót budowlanych stanowiących przedmiot umowy (art. 34a ust. 7 pkt 5 uofp). Przepis posługuje się systematyką znaną z Prawa zamówień publicznych: dostawy, usługi, roboty budowlane. Opis nie musi być wyczerpujący – powinien jednak jednoznacznie określać rodzaj i zakres świadczenia, tak aby czytelnik rejestru mógł zidentyfikować, czego dotyczy umowa.

Wartość umowy netto, bez VAT. Kluczowy przepis to § 2 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP: przy określeniu wartości umowy „nie uwzględnia się podatku od towarów i usług". Wartość umowy w CRU JSFP jest zatem kwotą netto. Jednocześnie § 2 ust. 4 pkt 1 stanowi, że uwzględnia się wartość opcji oraz wznowień (jeśli umowa je przewiduje). Wartość podaje się w złotych z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku (§ 3 pkt 4).

Zapisy § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP wskazują, że wartość umowy stanowi całkowita jej wartość określona w umowie, a w przypadku umowy na czas nieoznaczony – wartość określona za okres pierwszych 48 miesięcy wykonywania umowy. W ust. 2 tego paragrafu wskazano, że jeżeli wartość nie została określona w umowie, wartość tę stanowi łączna wysokość środków, które jednostka zamierza przeznaczyć na realizację umowy; przy umowie na czas nieoznaczony – za okres pierwszych 48 miesięcy. W ust. 3 określono, że wysokość środków faktycznie wydatkowanych na realizację umowy pozostaje bez wpływu na określenie wartości umowy – CRU JSFP rejestruje wartość planowaną/umowną, nie faktycznie zrealizowaną.

Zgodnie z § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie CRU JSFP informacje o umowie obejmują również wskazanie przyczyny dokonania aktualizacji informacji o umowie, w szczególności powołanie się na zmianę umowy, wypowiedzenie umowy, cesję praw lub korektę błędu, wraz ze zwięzłym opisem tej aktualizacji oraz wskazaniem daty, od której zaistniała ta przyczyna. Aneks do umowy (zmiana umowy) jest zatem jedną z przyczyn aktualizacji wpisu w CRU JSFP.

Umowa pierwotna zawarta przed 1 lipca 2026 r. nie podlega rejestracji. Aneks jest jednak odrębną czynnością prawną – datą jego zawarcia jest data złożenia podpisów stron. Jeżeli aneks został zawarty po 1 lipca 2026 r. – powinien zostać odnotowany w CRU JSFP. Rekomendowane jest podejście ostrożnościowe: zamieszczenie informacji o aneksie z adnotacją o dacie i numerze umowy pierwotnej, nawet jeśli sama umowa pierwotna nie była objęta rejestrem. ©℗

Jarosław Jurga

Podstawa prawna:

- art. 34a–34d ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 353, art. 535 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 795)
- § 2 ust. 4 pkt 2, § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 440)

Czy logowanie do CRU JSFP wyłącznie przez Węzeł Krajowy jest zgodne z przepisami o ochronie danych osobowych

PROBLEM

Od 1 lipca br. podmioty publiczne mają obowiązek zamieszczania w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (CRU JSFP) informacji o zawartych umowach. Logowanie do systemu możliwe jest wyłącznie poprzez profil zaufany, aplikację mObywatel lub bankowość elektroniczną (Węzeł Krajowy), a Ministerstwo Finansów nie przewiduje innych sposobów uwierzytelniania. Jak to się ma do ochrony danych osobowych pracownika, który będzie wprowadzał umowy do systemu?

RADA

Przetwarzanie danych osobowych pracownika wprowadzającego umowy do CRU JSFP – w tym danych wykorzystywanych przy logowaniu przez Węzeł Krajowy – jest zgodne z prawem. Wynika ono z konieczności wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit. c RODO), a brak alternatywnego sposobu uwierzytelniania jest konsekwencją specyfikacji i funkcjonalności samego systemu.

eprasa.pl 44318a3854

UZASADNIENIE

System CRU JSFP, jak każdy inny system przetwarzający dane osobowe, musi spełniać wymogi rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych (RODO). Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c RODO przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem, jeżeli jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze – a taka właśnie sytuacja występuje w przypadku obowiązku raportowania umów do CRU JSFP.

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 r. poz. 1844), wprowadzająca do ustawy o finansach publicznych art. 34a i 34b, precyzyjnie rozdziela role administratorów danych w systemie. Minister Finansów jest administratorem danych użytkowników kont w systemie oraz innych danych w zakresie niezbędnym do zapewnienia jego funkcjonowania. Kierownik jednostki jest natomiast administratorem danych w zakresie informacji o umowie zamieszczonych przez niego w CRU JSFP, a obowiązki administratora danych w tym zakresie wykonuje wyłącznie on. To kierownik jednostki – zgodnie z art. 34b ust. 4 ustawy o finansach publicznych – wyznacza użytkowników konta upoważnionych do zarządzania nim, w tym pracowników wprowadzających umowy do rejestru.

W tym kontekście brak alternatywnego sposobu logowania nie stanowi naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, lecz wynika ze specyfikacji systemu teleinformatycznego, który dla jednoznacznej identyfikacji osoby fizycznej wymaga uwierzytelnienia za pośrednictwem Węzła Krajowego (profil zaufany, mObywatel, bankowość elektroniczna). Takie rozwiązanie służy realizacji zasad integralności i poufności danych oraz rozliczalności, o których mowa w RODO, a jednocześnie nie zmienia faktu, że podstawą przetwarzania danych pracownika pozostaje obowiązek prawny ciążący na administratorze. ©℗

Robert Szlachetka

Podstawa prawna:

- art. 34b ust. 4 oraz ust. 8–10 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.)
- art. 6 ust. 1 lit. c 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 (RODO) (Dz.Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 1)

CZĘŚĆ II. CRU JSFP W OŚWIACIE I POMOCY SPOŁECZNEJ

Czy wydatki na doskonalenie zawodowe nauczycieli podlegają wpisowi do Centralnego Rejestru Umów

PROBLEM

Czy w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych trzeba będzie rejestrować kwotę, jaką szkoła wydatkuje na doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz dofinansowanie do studiów? Nie jest to umowa, ale kwoty na to przyznawane są decyzją dyrektora szkoły i wydatkowane z budżetu szkoły. Moim zdaniem nie podlega to wpisowi, ale mam wątpliwości.

RADA

Wydatki na doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz dofinansowanie do studiów, przyznawane decyzją dyrektora szkoły i finansowane z budżetu jednostki, nie podlegają zamieszczeniu w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych.

UZASADNIENIE

Stosownie do art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP zamieszcza się informacje o umowie zawartej przez jednostkę sektora finansów publicznych lub na jej rzecz wyłącznie wtedy, gdy umowa ta spełnia łącznie dwa warunki: stanowi zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz została zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej. Niespełnienie któregokolwiek z tych warunków wyłącza obowiązek wpisu. Świadczenie przyznane jednostronnie decyzją dyrektora nie jest umową zawartą w określonej formie, lecz aktem wewnętrznym kierownika jednostki, wobec czego już z tego względu nie mieści się w zakresie przedmiotowym rejestru.

eprasa.pl 44318a3854

Niezależnie od tego dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczyciela oraz dofinansowanie do studiów nie stanowi zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 32 Prawa zamówień publicznych, ponieważ przepis ten obejmuje odpłatną umowę, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. W rozpatrywanym przypadku szkoła nie nabywa od pracownika żadnego świadczenia, lecz przekazuje nauczycielowi środki na podnoszenie jego własnych kwalifikacji – jest to świadczenie na rzecz pracownika, a nie zakup usługi od wykonawcy. Brak charakteru zamówienia stanowi samodzielną i wystarczającą przesłankę wyłączającą obowiązek zamieszczenia informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP, nawet gdyby przyznanie środków przybrało formę umowy. ©℗

Jarosław Jurga

Podstawa prawna:

- art. 34a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 7 pkt 32 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.)

Czy umowy zlecenia zawierane z osobami fizycznymi w gminnej szkole samorządowej podlegają wpisowi do CRU JSFP

PROBLEM

Czy należy wpisywać do Centralnego Rejestru Umów następujące rodzaje umów zlecenia zawierane z osobami fizycznymi w gminnej szkole samorządowej na: 1. opiekę nad uczniami klas I–III podczas dojazdu do szkoły autobusami komunikacji gminnej, 2. obowiązki Inspektora Ochrony Danych, 3. kierownika półkolonii letnich i zimowych organizowanych przez szkołę z nauczycielem zatrudnionym także na umowę o pracę w tej szkole, 4. wychowawstwo na tych półkoloniach z nauczycielami zatrudnionymi także na umowę o pracę w tej szkole, 5. prowadzenie zajęć nauki pływania dla uczniów naszej szkoły na basenie innej szkoły przez nauczycieli niezatrudnionych w naszej szkole, 6. z nauczycielami zatrudnionymi na umowę o pracę w tej szkole na prowadzenie zajęć w ramach programu „Jak to dobrze razem być" ze środków gminnych – zajęcia ruchowe, teatralne, plastyczne itp.?

RADA

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) kierownik jednostki sektora finansów publicznych udostępnia w Centralnym Rejestrze Umów JSFP (CRU JSFP) informacje o umowie, która łącznie stanowi zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) oraz została zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej – przy czym obowiązek dotyczy umów zawartych od 1 lipca 2026 r.

Jedynym wyłączeniem mogącym mieć znaczenie w opisanych stanach faktycznych jest art. 34a ust. 5 pkt 2 uofp, odsyłający do art. 11 ust. 2 pkt 1 Pzp, czyli do umów z zakresu prawa pracy.

Kryterium rozgraniczającym nie jest zatem osoba kontrahenta ani źródło finansowania, lecz charakter prawny samego stosunku, a mianowicie, czy jednostka nabywa usługę od wykonawcy, czy też realizuje zadanie zasobem własnym w ramach stosunku pracy, przy czym o kwalifikacji przesądza treść świadczenia, a nie nazwa dokumentu.

UZASADNIENIE

Umowy zlecenia wymienione w pkt 1, 2, 3, 4 i 5 podlegają wpisowi do CRU JSFP. Umowa o opiekę nad uczniami klas I–III podczas dojazdu, umowa o wykonywanie obowiązków inspektora ochrony danych oraz umowy dotyczące kierownictwa i wychowawstwa na półkoloniach co do zasady stanowią odpłatne nabycie usług od osób fizycznych, a więc zamówienia w rozumieniu art. 7 pkt 32 Pzp. Okoliczność, że zleceniobiorcami przy pkt 3 i 4 są nauczyciele zatrudnieni w tej szkole pozostaje bez znaczenia, ponieważ wypoczynek dzieci i młodzieży odbywa się poza zajęciami dydaktyczno-wychowawczymi, a zlecenie pozostaje wobec stosunku pracy odrębnym i samodzielnym tytułem. Tym bardziej wpisowi podlega umowa z pkt 5 zawierana z osobami niezatrudnionymi w szkole, gdzie relacja zamawiający–wykonawca nie budzi wątpliwości.

W przypadku umowy, o której mowa w pkt 6, jeżeli jest to umowa o pracę, zastosowanie znajduje wyłączenie z art. 34a ust. 5 pkt 2 uofp. Natomiast jeżeli zajęcia ruchowe, teatralne, plastyczne prowadzone są w ramach zawartej z nauczycielem umowy zlecenia, wówczas informacje o tej umowie również podlegać będą opublikowaniu w CRU JSFP. Kryterium jest zatem przedmiotowe, nie podmiotowe i decyduje

eprasa.pl 44318a3854

charakter prawny umowy, a nie to, kim jest kontrahent. Ponieważ wyłączenia stanowią wyjątek od zasady jawności wyrażonej w art. 33 i art. 34a ust. 11 uofp, podlegać będą wykładni ścisłej. ©℗

Ewa Plesnarowicz-Durska

Podstawa prawna:

- art. 33, art. 34a ust. 1, ust. 5 i ust. 11 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 7 pkt 32, art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.)

Czy ustna umowa na zakup pieluchomajtek dla mieszkańca domu pomocy społecznej podlega wpisowi do CRU JSFP

PROBLEM

Pacjent jest mieszkańcem domu pomocy społecznej, kwestie związane z finansowaniem środków higienicznych regulują przepisy ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. DPS pokrywa część kosztów zakupu pieluchomajtek do wysokości obowiązującego limitu cenowego określonego przez NFZ. Zakup pieluchomajtek realizowany jest na podstawie recepty wystawionej dla mieszkańca. Zamówienie składane jest telefonicznie, natomiast faktura wystawiana jest w następujący sposób: jako nabywca wskazany jest powiat, a w opisie/pozostałych danych wskazane są: Podmiot 1 – dom pomocy społecznej oraz Podmiot 2 – mieszkaniec. Czy taki zakup pieluchomajtek podlega obowiązkowi ujęcia w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (CRU JSFP), w szczególności w sytuacji, gdy: zakup dokonywany jest w związku z realizacją obowiązków wynikających z przepisów ustawy o pomocy społecznej, świadczenie dotyczy konkretnego mieszkańca DPS, zakup odbywa się na podstawie recepty, zamówienie składane jest telefonicznie, faktura wystawiana jest na powiat jako nabywcę. Czy w opisanym przypadku mamy do czynienia z umową podlegającą wpisowi do CRU JSFP, czy też jest to wydatek związany z realizacją indywidualnego świadczenia na rzecz mieszkańca, który nie wymaga rejestracji w CRU JSFP?

RADA

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) obowiązek udostępnienia informacji w Centralnym Rejestrze Umów JSFP powstaje wówczas, gdy umowa spełnia łącznie dwa warunki:

1) stanowi zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), to jest odpłatną umowę zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług,
2) została zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej.

Niespełnienie któregokolwiek z nich wyłącza obowiązek wpisu – niezależnie od oceny drugiego z nich.

W odniesieniu do pierwszej przesłanki **możliwe są dwa dające się obronić stanowiska.**

UZASADNIENIE

Stanowisko I – zakup stanowi zamówienie i podlega wpisowi do CRU JSFP

Opisany zakup spełnia przesłankę z uofp, jeżeli stroną umowy sprzedaży jest jednostka sektora finansów publicznych (zmawiający), a przedmiotem umowy jest nabycie przez nią dostawy, umowa jest odpłatna.

Argumentacja dla tego stanowiska

1. Art. 7 pkt 32 Pzp wymienia wyłącznie trzy elementy: odpłatność, strony (zamawiający – wykonawca) oraz przedmiot (nabycie robót budowlanych, dostaw lub usług). Przepis nie zawiera żadnego kryterium odnoszącego się do źródła finansowania wydatku, tytułu prawnego, z którego wynika obowiązek jego poniesienia, ani do przeznaczenia nabytego świadczenia.
2. Zamówieniem jest w równym stopniu zakup finansowany z dochodów własnych jednostki, z dotacji celowej, ze środków europejskich, z darowizny, jak i ten, którego poniesienie stanowi wykonanie ustawowego obowiązku jednostki wobec osoby trzeciej. Art. 34a ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych odsyła wyłącznie do art. 7 pkt 32 Pzp i nie różnicuje umów według tytułu wydatku.
3. W opisanym stanie faktycznym, jeżeli jednostka składa zamówienie we własnym imieniu, jeżeli

eprasa.pl 44318a3854

ona zaciąga zobowiązanie do zapłaty ceny i to ona spełnia je bezpośrednio na rzecz dostawcy, to zachodzą przesłanki definicyjne zamówienia. Mieszkaniec nie składa żadnego oświadczenia woli, nie zaciąga zobowiązania wobec dostawcy i nie ponosi wobec niego odpowiedzialności za zapłatę. Nie jest zatem stroną stosunku prawnego, lecz jego beneficjentem.

4. Konstrukcja, w której jednostka nabywa świadczenie z przeznaczeniem dla oznaczonej osoby trzeciej, odpowiada świadczeniu na rzecz osoby trzeciej i jest w sektorze publicznym powszechna: np. zakup podręczników, biletów autobusowych.

5. Katalog wyłączeń z art. 34a ust. 5 uofp nie obejmuje wydatków z zakresu pomocy społecznej ani świadczeń realizowanych na rzecz indywidualnie oznaczonych osób.

Konsekwencje przyjęcia Stanowiska I

- Obowiązek wpisu powstaje, o ile spełniona jest również przesłanka formy zawarcia umowy.
- Podmiotem zobowiązanym jest kierownik jednostki, który zawarł umowę, a więc dyrektor domu pomocy społecznej. Wskazanie powiatu jako nabywcy na fakturze nie przenosi obowiązku rejestrowego na starostwo, ponieważ ma charakter techniczno-rozliczeniowy, związany z centralizacją rozliczeń podatku od towarów i usług, szczególnie jeżeli wydatek został pokryty przez DPS – zapłata za dostawę zrealizowana przez jednostkę.

Stanowisko II – zakup nie stanowi zamówienia i nie podlega wpisowi do CRU JSFP

Opisany wydatek nie spełnia przesłanki z art. 34a ust. 1 pkt 1 uofp, ponieważ jednostka nie nabywa dostawy dla siebie, lecz uczestniczy finansowo w realizacji świadczenia przysługującego mieszkańcowi na podstawie odrębnych przepisów. Stroną umowy z dostawcą jest mieszkaniec jako świadczeniobiorca, a rola jednostki sprowadza się do pokrycia części odpłatności.

Argumentacja dla tego stanowiska

1. Zgodnie z art. 58 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej dom pomocy społecznej pokrywa opłaty ryczałtowe i częściową odpłatność do wysokości limitu ceny, przewidziane w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Ustawodawca posłużył się formułą pokrycia odpłatności, a nie zapewnienia czy nabycia wyrobów. Kompetencja jednostki ogranicza się zatem do partycypacji finansowej w cudzym zobowiązaniu.

2. Ustęp 1 artykułu 58 ustawy o pomocy społecznej obejmuje wydatki własne domu związane z zapewnieniem całodobowej opieki oraz zaspokajaniem niezbędnych potrzeb bytowych i społecznych. Ustęp 3 wyodrębniono właśnie dlatego, że dotyczy on świadczeń przysługujących mieszkańcowi na podstawie odrębnych przepisów, w których DPS uczestniczy wyłącznie przez pokrycie części odpłatności. Gdyby chodziło o nabycie na potrzeby DPS, przepis byłby zbędny wobec ust. 1.

3. Pieluchomajtki są wyrobami medycznymi wydawanymi na zlecenie na zaopatrzenie w wyroby medyczne, wystawiane imiennie dla świadczeniobiorcy. Limit ilościowy i cenowy przypisany jest konkretnej osobie i jest przez nią wykorzystywany.

4. Nabyty wyrób nie może zostać wykorzystany na rzecz innej osoby, nie podlega dysponowaniu przez jednostkę, nie wchodzi do jej zasobów rzeczowych, nie podlega ewidencji magazynowej ani rozdziałowi według jej decyzji.

5. Jednostka realizuje obowiązek wynikający wprost z ustawy nie dysponując swobodą co do tego, czy i wobec kogo świadczyć. Brak jest elementu decyzji zakupowej charakterystycznej dla zamówienia – jednostka nie rozstrzyga, czy nabyć, w jakiej ilości i od kogo, lecz wykonuje obowiązek pokrycia odpłatności w granicach określonych przez przepisy refundacyjne.

6. Wskazanie mieszkańca jako odrębnego podmiotu w treści faktury świadczy o tym, że sam dostawca identyfikuje go jako uczestnika stosunku prawnego. Wskazanie powiatu jako nabywcy ma natomiast charakter techniczno-podatkowy wynikający z centralizacji rozliczeń podatku od towarów i usług i nie stanowi oświadczenia woli kształtującego strony umowy.

7. Centralny Rejestr Umów JSFP służy jawności wydatków, w których jednostka występuje jako uczestnik rynku nabywający świadczenia na własne potrzeby. Świadczenie realizowane na rzecz oznaczonej osoby w ramach systemu pomocy społecznej nie ma takiego charakteru,

Konsekwencje przyjęcia Stanowiska II

- Brak obowiązku wpisu niezależnie od formy, w jakiej złożono zamówienie.
- Konieczne jest jednak doprowadzenie sposobu dokumentowania do zgodności z przyjętą kwalifikacją. Jeżeli jednostka pokrywa odpłatność

eprasa.pl 44318a3854

mieszkańca, nabywcą na fakturze powinien być mieszkaniec, a jednostka powinna regulować udział własny na podstawie dokumentu rozliczeniowego. Obecny sposób fakturowania – wskazanie powiatu jako nabywcy – jest z tą kwalifikacją niespójny i osłabia ją w razie kontroli.

Podsumowanie

Każde ze stanowisk – I czy II – jest prawnie uzasadnione i możliwe do obrony. Przepisy nie rozstrzygają jednoznacznie, czy pokrycie przez jednostkę odpłatności za świadczenie przysługujące indywidualnie oznaczonej osobie przy jednoczesnym występowaniu jednostki w obrocie jako podmiot zamawiający i płacący stanowi nabycie dostawy w rozumieniu art. 7 pkt 32 Pzp. Wybór jednego z tych stanowisk należy do kierownika jednostki, który powinien go uzasadnić.

W ocenie autorki, jeżeli jednostka faktycznie nabywa pieluchomajtki we własnym imieniu, **to nie realizuje art. 58 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej,** który upoważnia ją wyłącznie do pokrywania opłat ryczałtowych i częściowej odpłatności do wysokości limitu. Model rozliczenia wymaga uporządkowania i wyboru jednej z dwóch ścieżek:

1. **Ścieżka A – dopłata do odpłatności mieszkańca (art. 58 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej):** zlecenie realizuje mieszkaniec, faktura na mieszkańca, DPS pokrywa udział własny do limitu na podstawie dokumentu rozliczeniowego. Poza CRU JSFP – niezależnie od formy zamówienia, bo jednostka nie jest stroną umowy sprzedaży.
2. **Ścieżka B – zakup przez jednostkę (art. 58 ust. 1 lub 4 ustawy o pomocy społecznej):** jednostka jest nabywcą, faktura na powiat/DPS. Jest to zamówienie i **podlega CRU JSFP,** o ile zachowano wymaganą formę. Przy czym przy zakupach powtarzalnych właściwym rozwiązaniem jest umowa o stałe zaopatrzenie, która wówczas podlega wpisowi, a poszczególne zamówienia są tylko jej realizacją.

Jednakże w opisanym przez czytelnika stanie faktycznym nawet gdyby przyjąć stanowisko, że umowa stanowi zamówienie, wpis do CRU JSFP i tak nie byłby obowiązkowy. Wskazano, że zamówienie składane jest telefonicznie, a więc w formie ustnej. Umowa ustna pozostaje poza zakresem art. 34a ust. 1 pkt 2 uofp, który wymaga formy pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej szczególnej. ©℗

Ewa Plesnarowicz-Durska

Podstawa prawna:

- art. 58 ust. 1, ust 3–4 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 639 ze zm.)
- art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 7 pkt 32 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.)

Czy ośrodek pomocy społecznej zatrudniający opiekunki na podstawie umów zlecenia ma obowiązek rejestrowania tych umów w CRU JSFP

▣ PROBLEM

Czy jednostka organizacyjna pomocy społecznej (OPS) zatrudniająca opiekunki na podstawie umów zlecenia w ramach programów – tj. AOON (Asystent Osobisty Osoby Niepełnosprawnej), OW (opieka wytchnieniowa – dzienna), usługi opiekuńcze – ma obowiązek rejestrowania tych umów w Centralnym Rejestrze Umów w sytuacji, gdy: * w przypadku AOON i OW opiekunki są wskazywane przez podopiecznych („z wyboru” – w Programie jest taka możliwość), * w przypadku usług opiekuńczych opiekunki są wyznaczane przez pracowników socjalnych. Czy w takim przypadku umowy te podlegają obowiązkowi wpisu do CRU JSFP?

▣ RADA

Jest to bardzo trudne pytanie z uwagi na rozbieżności interpretacyjne dotyczące definicji „wykonawcy” jako podmiotu wybieranego przez zamawiającego. Z treści Programu AOON 2026 wynika, iż:

W pierwszej kolejności, asystentem może zostać osoba wskazana przez uczestnika lub jego opiekuna prawnego, z uwzględnieniem postanowień ust. 4 pkt 2 lit. a. Jeżeli asystent nie zostanie wskazany przez uczestnika lub jego opiekuna prawnego, asystenta wskazuje realizator Programu, z uwzględnieniem postanowień ust. 4 pkt 1 lit a i b.

Zapis budzi wątpliwości w kontekście rozumienia wyboru wykonawcy, stąd pojawiają się opinie, że

eprasa.pl 44318a3854



brak wyboru wykonawcy powoduje, iż w przedmiotowym stanie nie mamy do czynienia z zmówieniem.

UZASADNIENIE

Jednakże coraz częściej wskazuje się, iż umowa zlecenia z opiekunką jest odpłatną umową cywilnoprawną, której przedmiotem jest nabycie przez OPS usług, która spełnia definicję z art. 7 pkt 32 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) w komplecie: odpłatność, dwie strony (zamawiający – wykonawca), przedmiot będący usługą.

Nie będzie mieć tutaj zastosowania wyłączenie z art. 34a ust. 5 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – obejmuje ono wyłącznie umowy z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 11 ust. 2 pkt 1 Pzp., a takimi nie są umowy cywilnoprawne.

Warto odnotować, że w praktyce pojawia się stanowisko przeciwne – kwalifikujące umowy zlecenia jako umowy „związane z zatrudnieniem", a przez to objęte wyłączeniem. Jest ono nietrafne: art. 11 ust. 2 pkt 1 Pzp mówi o umowach z zakresu prawa pracy, a nie o umowach dotyczących świadczenia pracy.

Za argumentem, iż dochodzi do wyboru wykonawcy przez zamawiającego, przemawiają opinie, według których sformułowanie „od wybranego wykonawcy" użyte w art. 7 pkt 32 Pzp oznacza wykonawcę zindywidualizowanego, a nie wyłonionego w procedurze konkurencyjnej. Definicja nie wymaga ani postępowania, ani swobody zamawiającego w wyborze. Zamówieniem jest tak samo umowa po przetargu, jak też umowa z jedynym możliwym wykonawcą czy umowa z osobą wskazaną przez beneficjenta świadczenia.

Mechanizm „opiekunki z wyboru" w programach AOON i opiece wytchnieniowej pozwala beneficjentowi wskazać osobę, której uczestnik ufa. Nie zmienia to jednak niczego w konstrukcji stosunku prawnego: umowę zawiera OPS z opiekunką, OPS wypłaca wynagrodzenie, OPS odpowiada za wykonanie zlecenia. Podopieczny nie jest stroną umowy, nie zaciąga zobowiązania i nie ponosi odpowiedzialności za zapłatę.

Analogicznie w usługach opiekuńczych z art. 50 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej: u.p.s.) występuje układ dwupoziomowy:

- poziom administracyjny – decyzja o przyznaniu usług, relacja OPS ↔ podopieczny, poza CRU JSFP;
- poziom cywilnoprawny – umowa zlecenia zawarta w celu wykonania tego świadczenia, relacja OPS ↔ opiekunka, objęta CRU JSFP.

Rejestracji podlega wyłącznie drugi z nich. Decyzji administracyjnej przyznającej usługi opiekuńcze do rejestru się nie wprowadza – nie jest umową.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż w przypadku dokonywania wprowadzania „Opisu przedmiotu" do CRU JSFP opis nie może identyfikować podopiecznego – ani przez imię i nazwisko, ani przez adres świadczenia usług, ani przez inne dane pozwalające na ustalenie tożsamości. Ujawnienie takich danych w powiązaniu z nazwą programu oznaczałoby upublicznienie informacji o niepełnosprawności, a więc danych szczególnej kategorii z art. 9 ust. 1 RODO.

Prawidłowy opis to na przykład: „świadczenie usług asystencji osobistej w ramach Programu »Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością« – edycja 2026" albo „świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania świadczeniobiorcy".

Ponadto podnoszony jest argument, że skoro uczestnik programu „wskazuje" asystenta, to ośrodek go nie „wybiera", a więc nie dochodzi do zamówienia w rozumieniu Pzp. Argument ten się nie broni, ponieważ Program AOON używa słowa „wskazuje" również wtedy, gdy asystenta typuje sam realizator. Gdyby zatem „wskazanie" wyłączało obowiązek rejestrowy, do CRU JSFP nie trafiłaby żadna umowa z asystentem – także ta zawarta po wyborze dokonanym przez ośrodek. Nie ma znaczenia, czy opiekunkę wskazał sam podopieczny, czy wyznaczył ją pracownik socjalny – to okoliczność organizacyjna poprzedzająca zawarcie umowy, a nie element decydujący o jej charakterze prawnym.

Dlatego też pogląd, iż umowy tego typu będą podlegać wpisowi, jest na chwilę obecną dominujący.

Podsumowując:

- w przypadku usług opiekuńczych (art. 50 u.p.s.) – opiekunkę wyznacza pracownik socjalny, a więc sam OPS. Element wyboru po stronie zamawiającego występuje tu wprost i argument

eprasa.pl 44318a3854

z „wskazania” w ogóle się nie aktualizuje. Wpis obowiązkowy bez wątpliwości,

- w przypadku opieki wytchnieniowej i AOON w ścieżce realizatora (OPS) – identycznie, wybór dokonywany przez jednostkę, wpis obowiązkowy,
- w przypadku AOON i OW w ścieżce „z wyboru” uczestnika – jedyny wariant, w którym argument jest w ogóle dyskutowalny, jednak dominuje stanowisko, iż wpis jest również obowiązkowy.

Podział na dwie ścieżki służy w Programie czemu innemu: różnicuje wymagania wobec kandydata – w ścieżce realizatora potrzebne są kwalifikacje zawodowe lub udokumentowane doświadczenie, w ścieżce uczestnika wystarczy oświadczenie o przygotowaniu do świadczenia usług. Ośrodek w każdym wariancie zachowuje własną decyzję: sprawdza pełnoletność, brak pokrewieństwa i wymagane oświadczenia, ustala stawkę oraz liczbę godzin, a przy niespełnieniu warunków może umowy w ogóle nie zawrzeć.

Dlatego w większości opinii prawnych wszystkie trzy kategorie umów – AOON, opieka wytchnieniowa i usługi opiekuńcze traktowane są jako te, które podlegają publikacji w CRU JSFP. ©℗

Ewa Plesnarowicz-Durska

Podstawa prawna:

- art. 34a ust. 5 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 50 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 639 ze zm.)
- art. 7 pkt 32, art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.)

Czy umowa o świadczenie usług polegających na pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi na rzecz rodzinnego domu dziecka powinna być zgłoszona w CRU JSFP

PROBLEM

Od 7 lipca 2026 r. do 31 sierpnia 2026 r. zatrudniliśmy osobę w ramach umowy o świadczenie usług polegających na pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi na rzecz rodzinnego domu dziecka w oparciu o art. 64 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wymieniona umowa była zawarta 7 lipca 2026 r. Czy taka umowa powinna być zgłoszona w centralnym rejestrze umów?

RADA

Tak, umowa podlega obowiązkowi udostępnienia informacji w CRU JSFP.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp), w brzmieniu nadanym ustawą z 4 grudnia 2025 r., kierownik jednostki sektora finansów publicznych udostępnia i aktualizuje w CRU JSFP informacje o umowie zawartej przez jednostkę lub na jej rzecz, jeżeli umowa ta spełnia łącznie **dwa warunki:**

1) stanowi zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp),
2) została zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej.

Przepisy art. 34a uofp stosuje się do umów zawartych od 1 lipca 2026 r.

Art. 7 pkt 32 Pzp definiuje zamówienie jako odpłatną umowę zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego robót budowlanych, dostaw lub usług.

Umowa, o której mowa w art. 64 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, jest zawierana przez starostę, a więc przez powiat, będący jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 2 uofp. Wynagrodzenie osoby zatrudnionej do pomocy przy sprawowaniu opieki obciąża budżet powiatu (plan finansowy jednostki obsługującej – starostwa powiatowego albo PCPR, w zależności od przyjętej organizacji).

Ustawodawca w art. 64 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej dopuszcza dwie alternatywne podstawy zatrudnienia:

1) umowę o pracę,

eprasa.pl 44318a3854

2) umowę o świadczenie usług, do której zgodnie z ustawą z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.) stosuje się przepisy o zleceniu, tj. umowę z art. 750 k.c.

Wybór podstawy przesądza o kwalifikacji na gruncie CRU JSFP.

Gdyby zawarto umowę o pracę, nie podlegałaby ona rejestrowi – art. 34a uofp wprost wyłącza z CRU JSFP umowy z zakresu prawa pracy.

W stanie faktycznym zawarto jednak umowę cywilnoprawną o świadczenie usług. Jest to umowa odpłatna (wynagrodzenie finansowane przez powiat), dwustronnie zobowiązująca, której przedmiotem jest nabycie przez powiat usługi – pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi. Wypełnia więc wszystkie elementy definicji z art. 7 pkt 32 Pzp. Użyte w art. 64 ustawy o pieczy zastępczej pojęcie „zatrudnia się" nie zmienia tej oceny i nie kreuje stosunku pracy. O kwalifikacji decyduje cywilnoprawny reżim umowy, a nie nomenklatura ustawowa.

Warto odnotować, że w praktyce pojawiło się stanowisko przeciwne, wiążące umowy zlecenia z zatrudnieniem i szeroko rozumianym prawem pracy, jednak dominujący i prawidłowy pogląd przyjmuje, że umowy zlecenia i o świadczenie usług stanowią zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 Pzp i informacje o nich podlegają publikacji w rejestrze – wyłączenie z art. 11 ust. 2 pkt 1 Pzp jako wyjątek od zasady jawności nie podlega wykładni rozszerzającej.

Przesłanka zawarcia umowy w wymaganej formie została spełniona. Umowa została zawarta w formie pisemnej. Ponadto umowę zawarto 7 lipca 2026 r., a więc po dacie granicznej. Obowiązek obejmuje umowy zawarte od 1 lipca 2026 r. Termin na udostępnienie informacji wynosi 30 dni od daty zawarcia umowy, w tym przypadku upływa więc 6 sierpnia 2026 r.

Wartość umowy należy ustalić zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych, tj. co do zasady jako umówione wynagrodzenie wynikające z treści umowy za cały okres jej obowiązywania (7.07–31.08.2026 r.). Ponieważ wykonawcą jest osoba fizyczna, oznaczenie strony w rejestrze obejmuje imię i nazwisko, a granice jawności wyznacza art. 5 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – z uwagi na szczególny kontekst pieczy zastępczej przedmiot umowy należy opisać w sposób niepozwalający na identyfikację konkretnego rodzinnego domu dziecka ani przebywających w nim dzieci (np. „usługa pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi w rodzinnej pieczy zastępczej – art. 64 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej").

W przedmiotowym stanie nie można również uznać, iż nie mamy do czynienia z wyborem wykonawcy. Analiza art. 64 pokazuje, że starosta zachowuje realne kompetencje decyzyjne. Po pierwsze, przepis mówi o osobie „wskazanej lub zaakceptowanej" przez prowadzącego – a więc kandydata może zaproponować także starosta, a rola prowadzącego sprowadza się wówczas do akceptacji (mechanizm jest dwustronny).

Po drugie, starosta samodzielnie weryfikuje przesłanki ustawowe z ust. 5 pkt 1–4 (władza rodzicielska, alimenty, niekaralność, RSPTS) i ma obowiązek odmówić zawarcia umowy z osobą, która ich nie spełnia.

Po trzecie, wybiera podstawę zatrudnienia (umowa o pracę albo umowa o świadczenie usług) i kształtuje warunki umowy, w tym wynagrodzenie.

Wskazanie przez prowadzącego RDD należy więc kwalifikować jako ustawowy warunek podmiotowy po stronie wykonawcy (analogiczny do wymogu posiadania uprawnień), a nie jako przeniesienie na osobę trzecią kompetencji do zawarcia umowy. Ograniczenie ustawowe z art. 64 ust. 5 dotyczy tego, kto może być wykonawcą, a nie tego, czy dochodzi do nabycia usługi od wybranego wykonawcy. Umowa pozostaje odpłatną umową o świadczenie usług zawartą między zamawiającym a wykonawcą – spełnia więc definicję z art. 7 pkt 32 Pzp i podlega udostępnieniu w CRU JSFP.

Podane stanowisko jest opinią autorki – kwestia nie doczekała się dotąd rozstrzygnięć orzeczniczych ani oficjalnego stanowiska MF odnoszącego się wprost do umów z art. 64 ustawy o pieczy zastępczej. ©℗

Ewa Plesnarowicz-Durska

Podstawa prawna:

- art. 64 ust. 1, ust. 3 pkt 2, ust. 5 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 980)
- art. 9 pkt 2, art. 34a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 1 ustawy 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 r. poz. 1844)
- art. 7 pkt 32, art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793 ze zm.)
- art. 750 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 795)
- art. 5 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.)
- § 2 rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 440)

eprasa.pl 44318a3854