INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

11(589)
LISTOPAD 2026

GAZETA samorządu i administracji

www.inforlex.pl

INDEKS 353469, ISSN 2545-3378

PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA



Ochrona ludności w gminie. Jak poprawić podział zadań bez rozbudowywania urzędu

Rozliczenie dotacji z Programu Ochrony Ludności Obrony Cywilnej: terminy, zapłata, zwrot

Analiza urbanistyczno-architektoniczna w postępowaniu WZ

Obowiązki i decyzje samorządu przed zimą

DODATEK: **PORADNIK SAMORZĄDOWCA**

Czas pracy w jednostkach samorządowych – wybrane problemy praktyczne

Abonament 2027

Przedłuż abonament i odbierz prezent!

oferta2027.infor.pl

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Abonament 2027

OFERTA DLA CIEBIE

Przedłuż abonament na 2027 rok i wybierz prezent!



Wybierz swój prezent na:

oferta2027.infor.pl

Warunkiem otrzymania prezentu jest opłacenie zamówienia na okres 12 miesięcy w terminie wskazanym w specyfikacji. Prezent rzeczowy uzależniony jest od wartości zamówienia.

eprasa.pl 96131939c1

SPIS TREŚCI

AKTUALNOŚCI

NOWOŚCI PRAWNE

Nadawanie przydziałów mobilizacyjnych obrony cywilnej 5
Będą nowe zasady organizacji cmentarzy i chowania zmarłych 5
Zwrot nadpłaty za odpady po unieważnieniu uchwały o stawkach 6
Nowe uprawnienia dyrektorów szkół i obowiązki organów prowadzących 6
Warunki pracy i dodatki dla koordynatorów pieczy zastępczej 7
Zmiany w rozliczaniu RFRM i funkcjonowaniu społecznych inicjatyw mieszkaniowych 7

ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Przywracanie równowagi wodnej 8
Infrastruktura transportu publicznego 9
Wdrożenie zatrudnienia wspomaganego 9
Efektywność energetyczna 9
Transport zbiorowy i poprawa bezpieczeństwa ruchu 10
Ochrona przyrody 10

PRAWO W SAMORZĄDZIE

BEZPIECZEŃSTWO

Michał Rylski
Ochrona ludności w gminie. Jak poprawić podział zadań bez rozbudowywania urzędu 11
Tomasz Król
Założenia Programu OLiOC na lata 2027–2031 **15**

Na realizację nowego programu zaplanowano 102,4 mld zł. Pięcioletnia perspektywa finansowania pozwoli samorządom planować inwestycje wieloletnie.

Andrzej Dybowski
Projekt dużych zmian dla straży gminnych w 2027 roku 17

USTRÓJ SAMORZĄDU

Krzysztof Tomaszewski
Ujednolicone zasady wybieralności do jednostek pomocniczych 21

ADMINISTRACJA

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Kazimierz Pawlik
Analiza urbanistyczno-architektoniczna w postępowaniu WZ 23

PROCEDURY

Leszek Jaworski
Co się dzieje z warunkami zabudowy po śmierci inwestora, sprzedaży gruntu lub zmianie spółki 27
Andrzej Dybowski
Wojewodowie kwestionują plany ogólne w trybie nadzoru, a mieszkańcy podważają je w sądach **32**

Samorządy przechodzą weryfikację legalności planów ogólnych przez wojewodów w trybie nadzorczym. Także mieszkańcy gmin skarżą plany ogólne do sądów administracyjnych. Analizujemy najnowsze rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Zofia Przygoda
Elektroniczne wnioski o rozpoczęcie działalności gospodarczej – obowiązki gminy 36

FINANSE PUBLICZNE

DOTACJE

Sławomir Biliński
Rozliczenie dotacji z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej: terminy, zapłata, zwrot 39

PODATKI LOKALNE

Małgorzata Masłowska
Uchwały podatkowe – nieprawidłowości, których należy unikać przy procedowaniu **43**

Prace rad gminnych nad uchwałami podatkowymi powinny już dobiegać końca. Choć ogólne zasady, według których te prace się toczą, zostały określone w przepisach rangi ustawowej, to szczegółowa organizacja i tryb pracy organów wynikają ze statutów gmin. Sprzyja to popełnianiu błędów w trakcie procedowania.

eprasa.pl 96131939c1

Małgorzata Masłowska
Solidarny obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości 46

GOSPODARKA

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Rafał Frankiewicz
Bezpieczne włączenie wykonawcy w przygotowanie postępowania 48

Zaangażowanie wykonawcy w etap przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powinno każdorazowo podlegać ocenie zamawiającego przez pryzmat zaburzenia uczciwej konkurencji. Rolą zamawiającego – gospodarza postępowania – jest bowiem analiza granic dopuszczalnego włączenia wykonawcy w czynności proceduralne, a ponadto podjęcie środków w celu skutecznego wyrównania dostępu do informacji. A w ostateczności – wykluczenie wykonawcy z postępowania.

Marek Wilczyński
Zatajenie informacji o karach i mandatach przez wykonawcę 52

NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Z PRAKTYKI JST

Izabela Motowilczuk
Niewłaściwy dobór metody inwentaryzacji mienia gminy użyczonego OSP 55

Niesporządzanie protokołów z przetargów na zbycie nieruchomości gminnych zakończonych wynikiem negatywnym 59

SAMORZĄD I PRAKTYKA

PLANOWANIE PRZESTRZENNE

Michał Rylski
Granice władztwa planistycznego 61

ZADANIA WŁASNE

Zofia Przygoda
Obowiązki i decyzje samorządu przed zimą 62

PORADNIK SAMORZĄDOWCA



Abonament 2027



Przedłuż abonament
Gazety Samorządu i Administracji
i wybierz jeden z prezentów!

Zobacz więcej:
oferta2027.infor.pl

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

eprasa.pl 96131939c1

Nowości prawne

Nadawanie przydziałów mobilizacyjnych obrony cywilnej

Od 17 grudnia 2026 r. będą obowiązywać nowe przepisy dotyczące służby w obronie cywilnej oraz Ewidencji Obrony Cywilnej. Rozporządzenie MSWiA z 5 listopada 2026 r. (Dz.U. poz. 1498) określa tryb przydziałów mobilizacyjnych, wzory dokumentów i zasady prowadzenia ewidencji.

ochrona ludności

Organy ochrony ludności sporządzają wnioski o nadanie przydziału pisemnie, według urzędowego wzoru, i składają do wojewody właściwego ze względu na siedzibę podmiotu ochrony ludności. Kierownicy podmiotów przekazują dane kandydatów, sprawdzając ich poprawność i kompletność. Do wniosku dołącza się kolorową fotografię osoby, której ma być nadany przydział, spełniającą wymagania dla zdjęcia do dowodu osobistego. Posłuży ona do przygotowania karty tożsamości. Wojewoda (albo minister) weryfikuje wniosek i uzgadnia przydział odpowiednio z właściwym szefem wojskowego centrum rekrutacji albo Ministrem Obrony Narodowej. Na uzgodnienie przewidziano 30 dni od otrzymania kompletnego wniosku. Następnie organ nadaje przydział i wprowadza dane do Ewidencji Obrony Cywilnej. Kartę przydziału sporządza się w dwóch egzemplarzach. Osobę objętą przydziałem wzywa się do jej odbioru w terminie 30 dni od doręczenia wezwania. Odbiór potwierdza ona podpisem.

Rozporządzenie reguluje też doręczanie wezwań, wydawanie kart i tabliczek tożsamości oraz ogłoszenia w BIP, z ochroną danych osobowych. Dane w Ewidencji Obrony Cywilnej należy wprowadzać i aktualizować niezwłocznie, nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uzyskania informacji będącej podstawą wpisu. Pierwsze przekazanie danych przez zobowiązane podmioty nastąpi w ciągu 30 dni od otrzymania pisemnej informacji ministra o uruchomieniu ewidencji. Przydziały nadane według dotychczasowych przepisów zachowają ważność. Ważne pozostaną także czynności dokonane w niezakończonych postępowaniach, choć dalsze postępowanie ma być prowadzone już na podstawie nowych regulacji.

Będą nowe zasady organizacji cmentarzy i chowania zmarłych

Ministerstwo Rozwoju i Technologii przygotowuje nowelizację ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Założenia wpisano do wykazu prac rządu. Rząd planuje przyjąć projekt w II kwartale 2027 r.

Nowe przepisy mają uregulować zakładanie, rozbudowę, zamykanie i likwidację cmentarzy, przeznaczanie ich terenów na inne cele oraz postępowanie ze szczątkami ludzkimi. Na cmentarzach będzie można tworzyć wyodrębnione pola pamięci przeznaczone do rozsypywania prochów. Nie będą one stanowiły powierzchni grzebalnej. Projekt określi zasady ich oznaczania, ewidencjonowania upamiętnionych osób i utrzymania terenu przez zarządcę. Identyfikacja osób ma być możliwa np. przez umieszczenie ich imion i nazwisk. Gminy otrzymają też uprawnienie do wyznaczania miejsc rozsypywania prochów poza cmentarzami, stosownie do lokalnych warunków i potrzeb mieszkańców. Nie będzie to obowiązek gminy ani zgoda na rozsypywanie prochów w dowolnym miejscu. Dopuszczone ma być też rozsypywanie prochów na morzu (z określonymi ograniczeniami). Nowelizacja uporządkuje zasady chowania urn do istniejących grobów ziemnych i murowanych – również na cmentarzach już zamkniętych. Dochowanie urny nie ma być traktowane jako nowy pochówek ani rozpoczynać nowego okresu ochrony grobu. Uregulowane mają zostać również pochówki w biournach – biodegradowalnych pojemnikach z sadzonką drzewa lub rośliny – z tym że miejsce nasadzenia nie będzie uznawane za grób. Istotne dla gmin będą zmiany sanitarne i planistyczne. Projekt rozróżni powierzchnię grzebalną od pozostałej części cmentarza. Wymagane odległości sanitarne mają być liczone od powierzchni grzebalnej lub indywidualnego grobu, a nie automatycznie od granicy całej nekropolii. W założeniach wskazano m.in. odległość 150 m od zabudowy mieszkalnej i 500 m od ujęć wody. Obecne przepisy dopuszczają jednak obniżenie pierwszej odległości do 50 m po spełnieniu warunków wodociągowych. Ustawa ma ponadto określić definicje m.in. balsamowania, ekshumacji i domu pogrzebowego, ujednolicić wymogi dla domów pogrzebowych oraz doprecyzować zasady ekshumacji, transportu zwłok i informowania inspekcji sanitarnej przy zakładaniu lub rozbudowie cmentarzy.

gospodarka komunalna

eprasa.pl 96131939c1

Zwrot nadpłaty za odpady po unieważnieniu uchwały o stawkach

Prawomocne stwierdzenie nieważności uchwały określającej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi może uzasadniać korektę deklaracji za okresy wcześniejsze i żądanie nadpłaty. Tak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny (w składzie siedmiu sędziów) 12 października 2026 r. (sygn. akt III FSK 1366/25).

Spółdzielnia mieszkaniowa domagała się nadpłaty za okres od lipca 2020 r. do czerwca 2022 r. po unieważnieniu uchwały o stawkach. Do wniosku dołączyła korekty deklaracji. Organy odmówiły jednak stwierdzenia nadpłaty z uwagi na zakaz wstecznego obniżania opłat. NSA wyjaśnił, że art. 6m ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach co do zasady zakazuje retrospektywnego obniżania zobowiązania przez zmianę danych będących podstawą samoobliczenia opłaty (poza ustawowymi wyjątkami). Nie wyłącza jednak korekty służącej wyłącznie uwzględnieniu skutków prawomocnego stwierdzenia nieważności uchwały stawkowej. Korekta pozwala ponownie ustalić wysokość zobowiązania według ważnych przepisów. Przy stwierdzaniu nadpłaty stosuje się art. 72 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej – porównując kwotę zapłaconą z prawnie należną. Nieważna uchwała nie wywołuje skutków prawnych od chwili jej podjęcia (*ex tunc*). Wyrok nie oznacza automatycznego zwrotu wszystkich wpłat. Jeżeli właściwa jest wcześniejsza, prawidłowo ustanowiona stawka – nadpłatę stanowi jedynie różnica. Jej dochodzenie wymaga zastosowania trybu z Ordynacji podatkowej, z uwzględnieniem zasad korekty deklaracji i terminów. Dla gmin orzeczenie ma znaczenie przy rozpatrywaniu wniosków odnoszących się do wcześniejszych okresów rozliczeniowych.

gospodarka **odpadami**

Nowe uprawnienia dyrektorów szkół i obowiązki organów prowadzących

Kontrola bagaży i odzieży wierzchniej, obowiązek uregulowania zasad wstępu do szkół oraz szersza weryfikacja osób prowadzących placówki niepubliczne – to najważniejsze rozwiązania projektu nowelizacji Prawa oświatowego i innych ustaw (UD494). Ministerstwo Edukacji Narodowej skierowało go do konsultacji publicznych. Uwagi można zgłaszać jeszcze do 1 grudnia 2026 r.

Dyrektor lub upoważniony pracownik będą mogli kontrolować bagaż i odzież wierzchnią uczniów oraz osób z zewnątrz wchodzących na teren placówki lub już w niej przebywających. Kontrola może objąć schowki i być prowadzona wykrywaczem metalu. Prawo to mają uzyskać placówki publiczne i niepubliczne (także przedszkola). Nie obejmie kontroli osobistej, ciała ani odzieży innej niż wierzchnia. Czynności trzeba będzie prowadzić z poszanowaniem godności kontrolowanej osoby. Przedmioty zagrażające bezpieczeństwu mają być odbierane i zabezpieczane. Od osób poniżej 18 lat odbierane będą również wyroby tytoniowe i papierosy elektroniczne. Projekt przewiduje zawiadomienie policji w razie ujawnienia przedmiotów zagrażających życiu lub zdrowiu albo odmowy kontroli. W odpowiednich przypadkach informacje mają trafiać także do rodziców i sądu rodzinnego. W statutach szkół i placówek trzeba będzie określić zasady wstępu i przebywania na ich terenie uczniów oraz osób z zewnątrz. Podobny obowiązek obejmie statuty przedszkoli. Będzie on niezależny od korzystania przez dyrektora z uprawnienia do kontroli bagaży.

Organy ewidencyjne już przed wpisem niepublicznej placówki będą weryfikować niekaralność osoby zamierzającej ją prowadzić, dyrektora i przyszłych pracowników pedagogicznych. Projekt rozszerza zakres informacji i oświadczeń dołączanych do zgłoszenia, w tym danych potrzebnych do sprawdzenia osób w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. Dodatkowe dokumenty będą też wymagane przy wniosku o zezwolenie na założenie publicznej szkoły lub placówki. Rozszerzony zostanie katalog podstaw odmowy wpisu i wykreślenia z ewidencji. Gdy w rejestrze figuruje planowany dyrektor lub pracownik pedagogiczny, organ ma wzywać do poprawienia zgłoszenia. Jeżeli figuruje w nim sama osoba fizyczna zamierzająca prowadzić placówkę – odmowa wpisu będzie następowała bez takiego wezwania. Zgłoszenie ma też wskazywać osobę upoważnioną do

prawo **oświatowe**

⇒

eprasa.pl 96131939c1

reprezentowania placówki pod nieobecność dyrektora (m.in. podczas kontroli). Zmianę tej osoby trzeba będzie zgłosić w ciągu 14 dni. Niedopełnienie obowiązku ma być przesłanką wykreślenia z ewidencji.

Zmiany w Karcie Nauczyciela mają rozszerzyć ochronę prawną związaną ze statusem funkcjonariusza publicznego także na bezprawne zamachy podejmowane z powodu wykonywania zawodu. Dyrektorzy i organy prowadzące otrzymają wyraźnie określone obowiązki zawiadamiania organów ścigania o wskazanych przestępstwach wobec nauczycieli. Organ prowadzący będzie zapewniał, na wniosek nauczyciela, bezpłatną pomoc prawną w określonych postępowaniach karnych, w których nauczyciel jest pokrzywdzonym lub oskarżycielem posiłkowym. Na wniosek ma też być dostępna pomoc psychologiczna po sytuacjach bezpośrednio zagrażających życiu lub zdrowiu nauczyciela podczas wykonywania obowiązków albo w związku z nimi.

Warunki pracy i dodatki dla koordynatorów pieczy zastępczej

pomoc społeczna

Dodatek 400 zł miesięcznie za wykonywanie czynności poza miejscem pracy, dodatkowy urlop oraz zmiany zasad zatrudnienia i awansu przewiduje projekt nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (UD354). Resort rodziny analizuje uwagi po konsultacjach.

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej mają wykonywać zadania w ramach stosunku pracy, w systemie zadaniowego czasu pracy. Sam system zadaniowy jest już przewidziany w obowiązującej ustawie; istotą zmiany jest odejście od dopuszczalności wykonywania tych zadań na podstawie umów cywilnoprawnych. Dodatek 400 zł ma przysługiwać miesięcznie koordynatorom zatrudnionym na pełny etat. Przy niepełnym wymiarze będzie proporcjonalny. Nie ma być uwzględniany przy obliczaniu minimalnego wynagrodzenia i ma podlegać waloryzacji wskaźnikiem inflacji. Ponadto, gdy pracodawca nie zapewni transportu, koordynator otrzyma zwrot kosztów przejazdów służbowych. Po co najmniej trzech latach pracy koordynatorzy uzyskają dodatkowy urlop w wymiarze 10 dni raz na dwa lata. Projekt przewiduje też ścieżkę awansu z wymaganym stażem od roku do sześciu lat. Awans na wyższy stopień ma obowiązkowo skutkować podwyższeniem wynagrodzenia zasadniczego. Szczegóły dotyczące stanowisk i stażu pozostają przedmiotem prac legislacyjnych.

Zmiany w rozliczaniu RFRM i funkcjonowaniu społecznych inicjatyw mieszkaniowych

budownictwo komunalne

Dodatkowe terminy na realizację inwestycji, nowe zasady rozliczania wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM) oraz zmiany w zarządzaniu społecznymi inicjatywami mieszkaniowymi (SIM) przewiduje projekt przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii (UD493). Ma on uporządkować rozliczenia z gminami i umożliwić kontynuowanie przedsięwzięć mimo części wcześniejszych opóźnień.

Projekt doprecyzuje terminy obejmowania udziałów w SIM, zawierania umów i rozpoczynania inwestycji. Jeżeli gmina nie wystąpi o umorzenie udziałów w ciągu trzech miesięcy od powstania ustawowej przesłanki albo – w przypadkach objętych przepisem przejściowym – od wejścia w życie ustawy, będzie musiała zwrócić wsparcie na rachunek Funduszu Dopłat (FD). Jeśli umorzenie zablokują organy spółki lub jej umowa, zwrot ma obciążać SIM. Przewidziano też rozwiązania pozwalające utrzymać inwestycje już przygotowywane. Gminy, które uchybiły terminowi zawarcia umowy o świadczenie usługi publicznej, lecz w ciągu trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy rozpoczną realizację inwestycji w rozumieniu projektowanych przepisów, mają być zwolnione z obowiązku umorzenia udziałów i zwrotu wsparcia. Za przesłankę rozpoczęcia inwestycji przyjęto uzyskanie projektu budowlanego, a nie rozpoczęcie robót. Odrębne rozwiązanie przedstawione przez resort

eprasa.pl 96131939c1

ma pozwolić SIM kontynuować inwestycję po uzyskaniu pozwolenia na budowę w ciągu sześciu miesięcy od wejścia w życie ustawy, mimo wcześniejszych uchybień. Gmina korzystająca z kilku programów mieszkaniowych będzie mogła wystąpić z uzasadnionym wnioskiem o wydłużenie terminu rozpoczęcia świadczenia usługi publicznej. Minister właściwy do spraw mieszkalnictwa ma móc przedłużyć ten termin o maksymalnie 24 miesiące. Jeżeli objęcie udziałów nowej SIM finansowano z dwóch przewidzianych ustawą rodzajów wsparcia RFRM, projekt zakłada pięcioletni termin rozpoczęcia usługi publicznej liczony od objęcia ostatnich udziałów dotyczących danej inwestycji.

Po umorzeniu udziałów z powodu opóźnień gmina może przez trzy lata wykorzystać odzyskane środki na budownictwo komunalne. Projekt nakłada obowiązek poinformowania o ich wykorzystaniu oraz zwrotu niewykorzystanych pieniędzy do FD po upływie terminu. Do dopełnienia obowiązku umorzenia udziałów gminy mają też zostać pozbawione możliwości uzyskania określonego wsparcia mieszkaniowego ze środków BGK, nie zaś wszystkich instrumentów oferowanych przez bank.

Projekt zmieni również zasady działania SIM z udziałem Skarbu Państwa. Zakłada umorzenie bez wynagrodzenia niektórych udziałów Skarbu Państwa objętych za wkłady pieniężne bez wniesienia nieruchomości. Ograniczy uprawnienia Krajowego Zasobu Nieruchomości do wskazywania członków rad nadzorczych proporcjonalnie do udziału kapitałowego Skarbu Państwa. Prezesi spółek mają być wybierani w konkursach, a umowy spółek nie będą mogły przyznawać jednemu udziałowcowi wyłączności na wskazywanie kandydatów do władz SIM.

SIM będą też musiały informować przyszłych najemców o warunkach dojścia do własności, bez sugerowania, że następuje ono automatycznie. Projekt ma jednocześnie wzmocnić pozycję gmin jako wspólników SIM oraz skuteczniej powiązać zachowanie wsparcia z postępem inwestycji.

oprac. MR

Środki unijne i dotacje

Przywracanie równowagi wodnej

Zarząd Województwa Małopolskiego, jako Instytucja Zarządzająca programem Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021–2027, ogłosił nabór wniosków o dofinansowanie projektów związanych z przywracaniem równowagi wodnej na obszarach oddziaływania kopalń. Wnioski w ramach naboru mogą składać m.in. jednostki samorządu terytorialnego (JST), ich związki i stowarzyszenia, a także jednostki organizacyjne działające w imieniu JST oraz podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST. Nabór będzie prowadzony do 3 grudnia 2026 r.

Do dofinansowania będą kwalifikowały się inwestycje polegające na:

- zabezpieczeniu infrastruktury wodno-kanalizacyjnej przed skutkami zapadlisk, deformacji terenu, zalań i podtopień,
- budowie nowych lub przebudowie, rozbudowie, modernizacji istniejących sieci wodno-kanalizacyjnych,
- dywersyfikacji systemu ujęć wody pitnej, w tym budowie nowych ujęć i zbiorników wód podziemnych, uzdatnianiu i zagospodarowaniu wód pokopalnianych,
- rozwoju systemów monitoringu środowiskowego.

do **3 grudnia 2026 r.**

eprasa.pl 96131939c1

Infrastruktura transportu publicznego

Nabór ogłoszony przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego umożliwia uzyskanie dofinansowania/wsparcia na:

- zakup, modernizację niskoemisyjnego i bezemisyjnego taboru na potrzeby transportu publicznego,
- budowę instalacji do dystrybucji nośników energii dla bezemisyjnego transportu,
- wyposażenie dróg/ulic w infrastrukturę służącą obsłudze transportu publicznego oraz pasażerów,
- budowę, przebudowę, rozbudowę liniowej i punktowej infrastruktury transportu publicznego i niezmotoryzowanego; wspierane będą inwestycje ograniczające indywidualny ruch zmotoryzowany z preferencją dla ruchu pieszego i rowerowego lub komunikacji zbiorowej, przy jednoczesnym zwiększeniu bezpieczeństwa uczestników ruchu, w szczególności w centrach miast,
- inteligentne systemy transportowe.

do 22 grudnia 2026 r.

Nabór będzie prowadzony do 22 grudnia 2026 r. Wnioski w ramach naboru mogą składać gminy: Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Grabówka, Wasilków, Turośń Kościelna.

Wdrożenie zatrudnienia wspomaganego

Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ogłosił konkurs na realizację projektów w ramach Działania 03.04 „Nowe rozwiązania na rzecz osób z niepełnosprawnościami”. Wnioski mogą składać m.in. jednostki samorządu terytorialnego.

do 23 grudnia 2026 r.

Przedmiotem konkursu jest pilotażowe wdrożenie i przetestowanie Modelu Zatrudnienia Wspomaganego, wypracowanego w ramach projektu „Standaryzacja Modelu Zatrudnienia Wspomaganego w Polsce”. Celem jest sprawdzenie w praktyce przyjętych rozwiązań dotyczących organizacji i realizacji kompleksowego wsparcia osób z niepełnosprawnościami w uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia na otwartym rynku pracy, w tym funkcjonowania Agencji Zatrudnienia Wspomaganego (AZW).

W ramach konkursu realizatorzy będą świadczyć usługę zatrudnienia wspomaganego zgodnie z określonymi standardami, zapewniając osobom z niepełnosprawnościami wsparcie dostosowane do ich indywidualnych potrzeb, możliwości i sytuacji zawodowej. Wsparcie, realizowane w szczególności przez trenera pracy, będzie obejmować m.in. przygotowanie osoby do wejścia na rynek pracy, identyfikację jej możliwości zawodowych, poszukiwanie zatrudnienia, współpracę z pracodawcą oraz wsparcie w miejscu pracy, ukierunkowane na utrzymanie zatrudnienia. Nabór wniosków w trzeciej rundzie konkursu będzie prowadzony od 1 do 23 grudnia 2026 r.

Efektywność energetyczna

Można uzyskać dofinansowanie kompleksowej modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej, a także wielorodzinnych budynków komunalnych. Podmiotami uprawnionymi do ubiegania się o dofinansowanie w ramach naboru są członkowie Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, tj.: miasto Białystok oraz gminy: Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Grabówka, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Supraśl, Turośń Kościelna, Wasilków, Zabłudów.

do 31 grudnia 2026 r.

Wnioski można składać do 31 grudnia 2026 r. Nabór ogłosił Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w ramach działania – Zintegrowana terytorialnie efektywność energetyczna.

eprasa.pl 96131939c1

Transport zbiorowy i poprawa bezpieczeństwa ruchu

do **26 lutego 2027 r.**

Rozwój transportu zbiorowego i poprawa bezpieczeństwa ruchu to główne cele ogłoszonego naboru wniosków ogłoszonego przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego jako Instytucję Zarządzająca programem Fundusze Europejskie dla Świętokrzyskiego 2021–2027. Wniosek może złożyć gmina Staszów, dla inwestycji ujętej w Kontrakcie Programowym dla Województwa Świętokrzyskiego oraz wykazie projektów planowanych do wyboru w sposób niekonkurencyjny w ramach programu FEŚ 2021–2027.

W ramach naboru możliwe będzie uzyskanie dofinansowania dla projektu dotyczącego taboru oraz infrastruktury na potrzeby pozamiejskiego publicznego transportu zbiorowego służącym przewozom autobusowym niebędącym komunikacją miejską. Nabór będzie prowadzony do 26 lutego 2027 r.

Ochrona przyrody

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) otworzył nabór wniosków o dofinansowanie na ochronę bioróżnorodności i rozwój turystyki dla zielonych gmin. Na ten cel przeznaczono 40 mln zł. Środki trafią do samorządów, na terenie których od 2024 roku utworzono albo powiększono rezerwaty przyrody lub parki narodowe, a także do tych, gdzie takie obszary powstaną w przyszłości. Nabór potrwa do 30 czerwca 2028 r.

Jak podkreślono w komunikacie NFOŚiGW, program ma formę konkretnego wsparcia finansowego, które pomoże samorządom realizować nowe zadania związane z ochroną przyrody. Beneficjentami programu mogą zostać m.in. gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty, na terenie których od 2024 roku utworzono lub powiększono park narodowy lub rezerwat przyrody. Projekty mogą być realizowane w partnerstwie m.in. ze związkami JST, Lasami Państwowymi, PGW Wody Polskie, urzędami morskimi, parkami narodowymi i krajobrazowymi, regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska, ekologicznymi organizacjami pozarządowymi oraz uczelniami. O dofinansowanie będą mogły ubiegać się również gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty, na których obszarze do końca naboru wniosków utworzone lub powiększone zostaną parki narodowe lub rezerwaty przyrody. Dofinansowanie będzie można przeznaczyć na:

do **30 czerwca 2028 r.**

- budowę i modernizację infrastruktury dla turystów, tak aby ruch turystyczny był lepiej organizowany i mniej obciążał przyrodę,
- ochronę i rozwój zielonej i niebieskiej infrastruktury,
- ochronę pomników przyrody,

promowanie atrakcji przyrodniczych gmin,

- rozwijanie wiedzy i umiejętności związanych z ochroną środowiska wśród mieszkańców.

oprac. **Krzysztof Tomaszewski**

Abonament 2027 Przedłuż abonament i odbierz prezent! oferta2027.infor.pl

eprasa.pl 96131939c1

Bezpieczeństwo

Ochrona ludności w gminie. Jak poprawić podział zadań bez rozbudowywania urzędu

Po dwóch latach obowiązywania ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wiele gmin nie potrzebuje kolejnego schematu organizacyjnego, lecz przeglądu rozwiązań, które już stosuje. Czy osoba prowadząca sprawy OLiOC rzeczywiście koordynuje działania, czy wykonuje pracę innych wydziałów? Kto odpowiada za wynik działań, a kto tylko przygotowuje dane? Czy wykazy zasobów odzwierciedlają ich dostępność w sytuacji zagrożenia? Odpowiedzi pozwalają usprawnić system – najczęściej bez tworzenia nowego wydziału czy stanowisk.

Ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: ustawa o OLiOC) wskazuje organ odpowiedzialny za zadania, ale nie narzuca gminie określonej struktury etatowej. Organizację urzędu określa wójt (burmistrz). Nie istnieje więc próg (np. 50 000 mieszkańców), po przekroczeniu którego trzeba utworzyć odrębny wydział OLiOC. **Trzeba tu jednak odróżnić brak obowiązku powołania wydziału od obowiązku zorganizowania obsługi zadań.**
Z kolei przepis art. 19 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (dalej: u.z.k.) przewiduje wykonywanie ich przy pomocy właściwej komórki urzędu. Gminne centrum zarządzania kryzysowego jest fakultatywne (art. 20 ust. 2 u.z.k.), natomiast całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego – a podczas sytuacji kryzysowej całodobowy dyżur – są już obowiązkowe. Ponadto sam zespół zarządzania kryzysowego nie zastępuje komórki wykonującej bieżącą pracę.
Dlatego np. w gminie miejsko-wiejskiej liczącej około 50 000 mieszkańców sensownym punktem wyjścia do oceny może być niewielka komórka koordynacyjna, wsparta przez wydziały specjalistyczne. Nie jest to jednak uniwersalny standard etatowy.

O zapotrzebowaniu na personel OLiOC decydują także:
- rozległość gminy,
- rodzaj zagrożeń,
- liczba podmiotów współpracujących,
- skala inwestycji,
- konieczność zapewnienia zastępstw.

Międzywydziałowy charakter zadań

Podzielenie 25 grup zadań z art. 10 ustawy o OLiOC między pracowników nie powinno polegać na prostym przypisaniu elementów tego katalogu do ich zakresów czynności. Wspólną cechą tych obowiązków jest bowiem ich międzywydziałowy charakter. Przykładowo, do przygotowania ewakuacji potrzebne są dane o mieszkańcach wymagających pomocy, możliwości przewozowe i miejsca zakwaterowania. Zapewnienie zaopatrzenia w wodę wymaga współpracy z przedsiębiorstwem wodociągowym oraz służbami komunalnymi. Przygotowanie budowli ochronnych jest z kolei przedsięwzięciem technicznym, majątkowym, prawnym i finansowym. Mimo to w niektórych urzędach cały zakres OLiOC pozostaje przypisany dotychczasowemu stanowisku ds. zarządzania kryzysowego i spraw obronnych. Takie rozwiązanie może prowadzić do przeciążenia pracownika, ale także do mniej oczywistego problemu – **poszczególne wydziały zaczynają traktować ochronę ludności jako działalność odrębnej komórki, w której nie muszą aktywnie uczestniczyć.**
Organem ochrony ludności zawsze pozostaje wójt (burmistrz). Regulamin organizacyjny nie może przenieść jego kompetencji np. na



MICHAŁ RYLSKI

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

eprasa.pl 96131939c1

naczelnika wydziału. Taki pracownik może przygotowywać materiały, prowadzić postępowanie, a w zakresie przewidzianym prawem – działać na podstawie odpowiedniego upoważnienia.

Najczęstszy błąd polega zatem na przypisaniu specjaliście od bezpieczeństwa wszystkiego, co wiąże się z ochroną ludności – od analizy technicznej budynku po pozyskanie autobusów, organizację miejsc zakwaterowania i rozliczenie zakupu agregatów. Skutkiem bywa po pierwsze niepotrzebne dublowanie działań, a po drugie – rozproszenie odpowiedzialności. W takim schemacie zazwyczaj wielu pracowników przekazuje informacje, lecz nikt nie odpowiada za doprowadzenie przedsięwzięcia do końca. **Dobrym rozwiązaniem byłoby wyznaczenie dla każdej grupy zadań jednego „właściciela procesu"** – czyli stanowiska odpowiadającego za terminowy, sprawdzalny rezultat. Natomiast pracownik/komórka OLiOC pełni funkcję koordynatora. Koordynator OLiOC kontroluje spójność działań, a w razie opóźnień przedstawia problem przełożonemu. Naturalnie taki „właściciel procesu" nie staje się przez to organem właściwym do wydania decyzji administracyjnej.

Matryca odpowiedzialności

Jednym z najprostszych narzędzi optymalizacji jest opracowanie matrycy odpowiedzialności. Można ją przygotować bez zmiany liczby etatów i bez reorganizacji całego urzędu. Przykładowy rozdział zadań w średniej gminie przedstawia poniższa tabela (nazwy wydziałów trzeba dostosować do regulaminu konkretnego urzędu).

Zadanie	Wiodąca komórka lub osoba	Funkcja OLiOC
Koordynacja podmiotów, porozumienia, informacja dla rady	Kierownik/specjalista OLiOC, obsługa prawna	Prowadzenie i kontrola wykonania zadań
Dokumentacja operacyjna, wkład do planu ewakuacji	Specjalista operacyjny OLiOC	Zbieranie i uzgadnianie wkładów
Alarmowanie, łączność zapasowa, dyżury	OLiOC wspólnie z IT i właściwymi służbami	Ustalenie procedur i testy
Budowle ochronne, inwestycje, techniczne przygotowanie obiektów	Inwestycje, nieruchomości	Potrzeby, ewidencja, obsługa rozstrzygnięć organu
Dostęp do wody, paliw, energii i usług komunalnych	Gospodarka komunalna, przedsiębiorstwa	Bilans wymagań i monitoring
Magazyny, zakup sprzętu, dostępność dostaw	Jednostka magazynowa, zamówienia publiczne	Ewidencja i ocena gotowości zasobów
Transport i miejsca przyjęcia ewakuowanych	Transport/komunalny, OPS/CUS, oświata	Połączenie działań z wkładem do planu ewakuacji
Szkolenia i ćwiczenia	OLiOC, kadry, kierownicy jednostek	Harmonogram, weryfikacja uczestnictwa i wniosków
Ciągłość działania urzędu	Sekretarz, IT, kadry	Uzgodnienie z zadaniami OLiOC i obronnymi
Finansowanie i kontrola wydatków	Skarbnik, właściwe wydziały	Ustalenie potrzeb i priorytetów

Jak widać, tabela nie tworzy nowej właściwości organów ani nie przesądza, że każda jednostka organizacyjna lub spółka komunalna jest podmiotem ochrony ludności. Status podmiotu, podstawę wykonywania zadań, zobowiązania i finansowanie trzeba ocenić odrębnie, w świetle art. 17–20 ustawy o OLiOC i przepisów regulujących dany podmiot.

W praktyce taką matrycę można rozszerzyć o cztery dalsze kolumny:

1) rezultat – np. zweryfikowana możliwość dostawy wody,
2) termin,
3) dokument potwierdzający wykonanie,
4) osoba zastępująca odpowiedzialnego.

Dzięki temu np. regulaminowy zapis „współpraca przy ewakuacji" zostaje zastąpiony mierzalnym zobowiązaniem.

Współpraca przy obiektach zbiorowej ochrony

Zadania dotyczące obiektów zbiorowej ochrony są bardzo dobrym przykładem potrzeby współpracy kilku komórek. Należy przy tym odróżnić:

- budowle ochronne (schrony i ukrycia),
- miejsca doraźnego schronienia,
- punkty schronienia.

Te ostatnie dodano nowelizacją ustawy o OLiOC z 17 kwietnia 2026 r. Zgodnie z art. 91a identyfikuje je właściwy komendant powiatowy lub miejski PSP, który zawiadamia m.in. wójta lub burmistrza. Dane o punktach schronienia do Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony wprowadza właściwa PSP (art. 109

eprasa.pl 96131939c1

ust. 2). Punktu schronienia nie można automatycznie uznać za budowlę ochronną ani wliczać bez odrębnej analizy do pojemności planowanej na podstawie art. 90. Wskaźniki z art. 90 dotyczą planowanej pojemności obiektów zbiorowej ochrony: w miastach dla co najmniej 50% przewidywanej liczby ludności przebywającej w sytuacji zagrożenia (w tym 25% w budowlach ochronnych), poza granicami miast – odpowiednio 25% i 15%. Są to wymogi planowania – nie dowód, że wskazana liczba miejsc już istnieje lub że gmina ma je natychmiast wybudować.

Przy przeglądzie zasobów warto oddzielnie ujmować:

- obiekty wytypowane,
- obiekty sprawdzone, posiadające odpowiedni status prawny,
- obiekty wymagające dostosowania,
- obiekty gotowe do udostępnienia.

I teraz: zadania techniczne i inwestycyjne powinien prowadzić odpowiedni wydział, lecz zlecenie ustawowego sprawdzenia oraz rozstrzygnięcia dotyczące budowli ochronnych pozostają w kompetencji właściwego organu. Innymi słowy, „właścicielem" technicznej części procesu powinien być wydział inwestycji lub właściwa komórka majątkowa. Referat OLiOC odpowiada natomiast za całościowy obraz potrzeb i dostępnych miejsc ochrony, a także przygotowanie spraw należących do kompetencji burmistrza.

Nowelizacja z 2026 roku dodała też obowiązki dotyczące nowych inwestycji. Przepis art. 93 zmieniono w zakresie zapewniania budowli ochronnych w budynkach użyteczności publicznej. Wyjątki i możliwość zwolnienia reguluje rozporządzenie MSWiA z 2 września 2026 r. (Dz.U. poz. 1181). W określonych sytuacjach burmistrz wydaje decyzję o zwolnieniu.

Przepis art. 95a wprowadza z kolei zawiadomienie o zamierzeniu inwestycyjnym i procedurę uzgadniania właściwości organu oraz określania parametrów budowli ochronnej. Przewidziano w niej m.in. terminy 14 i 45 dni. Trzeba pamiętać o wyjątkach – zwłaszcza o tym, że obowiązek zawiadomienia z art. 95a ust. 1 nie dotyczy inwestycji, których inwestorem jest sama gmina, powiat lub wojewoda, oraz o przepisach przejściowych dla wcześniej wszczętych inwestycji.

Wniosek organizacyjny z nowych przepisów jest taki, że zawiadomienia inwestorów nie mogą czekać w zwykłym obiegu korespondencji między wydziałami. Potrzebna jest przypisana osoba prowadząca sprawę, kontrola krótkich terminów i ustalona współpraca inwestycji, OLiOC oraz obsługi prawnej.

Zasób w ewidencji a zasób dostępny

Ustawa o OLiOC wymaga w art. 33 ust. 3 zapewnienia zasobów do wykonywania co najmniej przez trzy dni trwania zagrożenia zadań w siedmiu wymienionych zakresach, obejmujących m.in. dostęp do wody i żywności, alarmowanie, łączność i funkcjonowanie obiektów zbiorowej ochrony. Nie jest to nakaz magazynowania przez gminę wszystkich dóbr dla każdego mieszkańca. Ustęp 4 dopuszcza m.in. zapewnienie dostępu do zasobów i zawieranie odpowiednich umów.

Problem organizacyjny pojawia się wtedy, gdy ten sam autobus, agregat lub lokal wykazano jako zabezpieczenie kilku działań jednocześnie. Równie istotne jest pytanie, czy dostawca usług zachowa zdolność do pracy przy awarii energii lub braku paliwa. Dlatego do ewidencji i planów należy dołączyć informację o warunkach wykorzystania: kto uruchamia zasób, jak szybko, od czego jest zależny, kto go obsługuje i jaka jest alternatywa.

PRZYKŁAD

W zakresie zapewnienia wody przykładowo:

- pracownik OLiOC odpowiada za zestawienie zapotrzebowania, zapewnienie spójności z pozostałymi planami i monitorowanie deficytów,
- przedsiębiorstwo wodociągowe powinno przedstawić możliwości poboru i dystrybucji wody przy awarii sieci,
- komórka komunalna odpowiada za ocenę logistyczną i uzgodnienie warunków z przedsiębiorstwem.

Sprawdzenia powinny opierać się na testach lub wiarygodnych potwierdzeniach dostępności, a nie wyłącznie na treści umowy.

Ewakuacja i pomoc: połączenia między wydziałami

Na podstawie art. 43 ustawy o OLiOC wójt lub burmistrz sporządza wkład dla obszaru gminy do wojewódzkiego planu ewakuacji ludności. Wojewoda określa obszary i kierunki ewakuacji oraz miejsca przyjęcia. Dokument gminny nie może więc powstawać niezależnie od ustaleń wojewody i powiatu.

W tym przypadku wkład powinien mieć jednego redaktora w komórce OLiOC, lecz dane muszą pochodzić od podmiotów faktycznie nimi dysponujących: od zarządcy dróg, organizatora

eprasa.pl 96131939c1

transportu, OPS/CUS, oświaty i gospodarki komunalnej. Przy procedurach wsparcia osób niesamodzielnych należy określić sposób rozpoznania potrzeb i udzielania pomocy, z poszanowaniem zasad ochrony danych osobowych.

PRZYKŁAD

Najbardziej użyteczny test nie polega na odczytaniu wkładu do planu, lecz na sprawdzeniu, czy można równocześnie uruchomić przewóz, zakwaterowanie i pomoc bytową, a także czy wskazane podmioty mają personel i środki do wykonania tych czynności.

Dokumenty, szkolenia i dyżury

Przepis art. 49 ustawy o OLiOC różnicuje terminy szkoleń dla poszczególnych grup:

- terytorialny organ ochrony ludności szkoli się w ciągu trzech miesięcy od objęcia funkcji i później co najmniej raz w roku,
- osoby wykonujące zadania związane z OLiOC – co najmniej raz w roku.

Lista szkolonych nie może ograniczać się automatycznie do referatu bezpieczeństwa. Powinna wynikać z rzeczywistych czynności powierzonych pracownikom i jednostkom.

Z kolei art. 53 ustawy o OLiOC nakazuje co najmniej coroczne ćwiczenia w zakresie OLiOC. Plan gminny zatwierdza starosta. Ćwiczenie z jednoczesną awarią prądu, łączności i dostaw wody pozwoli zweryfikować współpracę kilku wydziałów. Warto, aby jego efektem był nie tylko raport, ale rejestr usterek z odpowiedzialnym, terminem usunięcia i ponownym testem.

Należy również przetestować obsadę. Przy niewielkiej komórce urlop lub choroba jednego specjalisty nie może pozbawiać urzędu dostępu do procedur, kontaktów i upoważnień. Zastępstwa, alternatywna łączność i sposób uruchamiania dyżurów wymagają formalnego ustalenia, z uwzględnieniem zasad prawa pracy i ochrony danych.

Kiedy potrzebny dodatkowy etat

Przed decyzją o zatrudnieniu kolejnej osoby do wykonywania zadań OLiOC warto przeprowadzić prosty pomiar obciążenia w cyklu rocznym. Powinien on obejmować czas poświęcany na:

- dokumentację i uzgodnienia,
- prowadzenie ewidencji,
- obsługę spraw administracyjnych,
- współpracę z podmiotami,
- szkolenia i ćwiczenia,
- działania nieplanowane.

Warto przy tym uwzględnić szczyty pracy i zapewnienie zastępstw – a następnie odjąć czynności, które powinny wykonywać istniejące wydziały specjalistyczne.

Nowy etat będzie uzasadniony, jeżeli po takim rozdzieleniu nie da się terminowo prowadzić spraw ani utrzymać koniecznej zastępowalności.

Odrębny wydział ma sens dopiero przy takiej skali i zróżnicowaniu zadań, które wymagają kilku specjalizacji i samodzielnego kierownictwa. Sama liczba mieszkańców niczego tu nie rozstrzyga.

Dla burmistrza przydatniejszy od raportu o liczbie przygotowanych dokumentów będzie krótki kwartalny przegląd:

- zadania bez osoby odpowiedzialnej,
- zaległości ustawowe,
- zasoby faktycznie dostępne,
- niewykonane zalecenia z ćwiczeń,
- ryzyka kadrowe,
- potrzeby inwestycyjne.

Informację o stanie przygotowań, przedstawianą radzie gminy co dwa lata (art. 10 ust. 1 pkt 25 ustawy o OLiOC), można oprzeć na tym samym mechanizmie kontroli zarządczej.

Najlepszym rezultatem przeglądu systemu nie będzie więc nowy schemat organizacyjny. Będzie nim sytuacja, w której każdy ważny proces ma:

- jednego gospodarza,
- zastępstwo,
- sprawdzalny rezultat

– a burmistrz otrzymuje wiarygodną informację nie tylko o tym, co wpisano do ewidencji, lecz także o tym, co gmina rzeczywiście potrafi uruchomić podczas zagrożenia. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 10, art. 17–20, art. 33 ust. 3, art. 44, art. 49, art. 53, art. 90, art. 91a, art. 109 ust. 2 ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815)
- art. 19 ust. 3, art. 20 ust. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 574)

eprasa.pl 96131939c1

Założenia Programu OLiOC na lata 2027–2031

Na realizację nowego programu zaplanowano 102,4 mld zł. Pięcioletnia perspektywa finansowania pozwoli samorządom planować inwestycje wieloletnie.

Rząd zaplanował finansowanie dla Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (dalej: Program) w podziale na konkretne lata:

- 2027 rok – 19,1 mld zł,
- 2028 rok, – 19,7 mld zł,
- 2029 rok – 20,4 mld zł,
- 2030 rok – 21,2 mld zł,
- 2031 rok – 21,9 mld zł.

Podział Programu

Program na lata 2027–2031 podzielono na siedem obszarów. Obszary 1–6 podzielono na podobszary, natomiast obszar 7. zachowano jako jednolity – bez dodatkowych podziałów. W każdym z podobszarów wyodrębniono zadania, z których przynajmniej jedno określono jako priorytetowe – i które w miarę możliwości powinno być wykonywane w pierwszej kolejności. Do obszarów przypisano środki finansowe. Tabela obszarów, podobszarów i zadań (załącznik nr 1 do Programu) determinuje kwalifikowalność inwestycji – tj. możliwość przypisania inwestycji do zadania przewidzianego w Programie, a tym samym stwierdzenia dopuszczalności jej finansowania.
Zadania z załącznika nr 1 są finansowane przez poszczególnych dysponentów części budżetowych zgodnie z podziałem określonym w art. 155 ust. 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Główne zmiany względem obowiązującego Programu

- Określenie szczegółowych algorytmów podziału środków finansowych oraz wskazanie kwot w załącznikach do programu.
- Uporządkowanie sposobu realizacji inwestycji – w szczególności oceny wniosków.
- Wprowadzenie zasad monitorowania realizacji zadań.
- Określenie tabeli kwalifikowanych zakupów, która ułatwi dokonywanie zakupów najczęstszych elementów zasobów ochrony ludności.
- Wzmocnienie gwarancji finansowania inwestycji wieloletnich.

Schrony priorytetem

Budowa infrastruktury ochronnej jest jednym z priorytetowych zadań Programu. Cel obejmuje zarówno inwentaryzację i odtwarzanie istniejącego zasobu budownictwa ochronnego, jak i tworzenie nowych schronów i ukryć oraz przygotowywanie miejsc doraźnego schronienia i punktów schronienia.
Zadania te ujęto w **obszarze 5. – Infrastruktura ochronna.** Obejmuje on:

1) Podobszar 5a: Budowle ochronne,
2) Podobszar 5b: Miejsca doraźnego schronienia,
3) Podobszar 5c: Punkty schronienia,
4) Podobszar 5d: Odporna infrastruktura medyczna,
5) Podobszar 5e: Pozostałe zadania związane z infrastrukturą ochronną.

Nowy komponent medyczny

Nowością Programu jest komponent medyczny Szefa Obrony Cywilnej (jest nim Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji), który powstanie w oparciu o szpitale i inne placówki medyczne podległe MSWiA.
Szpitale mają zostać przygotowane do działania w warunkach konfliktu zbrojnego, z zapewnieniem ciągłości wykonywania zabiegów oraz niezależności energetycznej na wypadek dłuższych przerw w dostawach prądu (blackoutów).

Zadania priorytetowe

W nowym Programie wyodrębniono kluczowe systemy ochrony ludności, uznane za priorytetowe na lata 2027–2031:

1. Zapewnienie wyszkolonego personelu do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.



TOMASZ KRÓL

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

eprasa.pl 96131939c1

2. Zapewnienie ciągłości dostarczania podstawowych usług oraz zasobów w sytuacji zagrożenia, z uwzględnieniem odporności i zastępowalności zasobów, wyposażenia dla organów i podmiotów ochrony ludności.
3. Stworzenie i rozwój systemu bezpiecznej łączności, wykrywania, ostrzegania i alarmowania oraz wymiany informacji i środków cyberbezpieczeństwa.
4. Odbudowa systemu infrastruktury ochronnej – w tym tworzenie obiektów zbiorowej ochrony i punktów schronienia, z uwzględnieniem lokalizacji i gęstości infrastruktury ochronnej.
5. Edukacja ludności w zakresie zachowania się w sytuacji zagrożenia oraz przeciwdziałanie dezinformacji i budowanie odporności społecznej w warunkach wojny kognitywnej.
6. Zapewnienie zabezpieczenia medycznego na wypadek sytuacji kryzysowych i wojny.

Zasada odporności

Przy tworzeniu zasobów i infrastruktury należy brać pod uwagę wyrażoną w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zasadę odporności – tj. zapewnienia ciągłości działania w przypadku uszkodzenia bądź zniszczenia części infrastruktury lub zasobów, w tym przez ich zastępowalność.

Podział środków pomiędzy województwa

Przyjęto kryterium ludnościowe z modyfikatorami: urbanizacyjnym i geograficznym.
Wysokość środków dla województwa zależy od liczby ludności w województwie, z uwzględnieniem podziału na liczbę ludności w miastach i poza miastami.
Modyfikator geograficzny odnosi się do konieczności skompensowania kryterium ludnościowego i urbanizacyjnego w odniesieniu do wschodnich województw kraju, o mniejszej liczbie ludności, ale zlokalizowanych bliżej potencjalnego zagrożenia. Takie rozwiązanie uwzględnia także wymagania Narodowego Programu Odstraszania i Obrony „Tarcza Wschód".

Profilowanie jednostek OSP

W systemie ochrony ludności i reagowania kryzysowego ważnym elementem są jednostki ochotniczych straży pożarnych (OSP). Jako podmioty ochrony ludności będą prowadziły działania pomocowe – w tym pomoc doraźną i humanitarną.

Jednostki OSP będą wyznaczane do zadań w czterech profilach:
1) ewakuacyjnym – wsparcie ewakuacji ludzi, zwierząt i mienia, organizacja punktów załadunku, ewakuacja osób najmniej samodzielnych oraz udział w poszukiwaniu osób zaginionych i zagrożonych,
2) logistycznym – przygotowanie miejsc tymczasowego zakwaterowania, doraźne zasilanie z agregatów, dystrybucja paliw, przygotowanie wyżywienia oraz dostarczanie i uzdatnianie wody,
3) medycznym – wsparcie organizacji i obsługi doraźnych szpitali oraz tymczasowych miejsc pomocy medycznej, mobilna pomoc medyczna i dostarczanie leków,
4) humanitarnym – obsługa obiektów zbiorowej ochrony i punktów pomocy humanitarnej, powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie ludności oraz organizacja punktów ewidencyjno-informacyjnych.

Docelowo w każdej gminie co najmniej jedna jednostka OSP ma być przygotowana do wykonywania zadań zgodnych z przypisanym jej profilem.
Wdrażanie tego rozwiązania opiera się na rekomendacjach Komendanta Głównego PSP. Etap przygotowawczy przypada na 2026 rok, a w latach 2027–2030 gotowość modułów zadaniowych ma wzrosnąć z co najmniej 25% do pełnej gotowości.
Na doposażenie i przygotowanie jednostek przewidziano minimum 310 mln zł w 2027 roku, 330 mln zł w 2028 roku, 350 mln zł w 2029 roku oraz 370 mln zł w roku 2030.

Dodatkowe finansowanie

Program przewiduje możliwość uzupełnienia finansowania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej poza Programem, ze środków Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Ochrony Ludności.

WAŻNE **Poszczególni dysponenci mogą pozyskiwać środki finansowe z innych źródeł, m.in. funduszy unijnych (w tym regionalnych i krajowych programów operacyjnych), Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności, zgodnie z odrębnymi regulacjami.**

©℗

Podstawa prawna

- uchwała nr 202 Rady Ministrów z 6 października 2026 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2027–2031 (M.P. z 2026 r. poz. 1017)

eprasa.pl 96131939c1

Projekt dużych zmian dla straży gminnych w 2027 roku

Resort spraw wewnętrznych opublikował projekt nowelizacji ustawy o strażach gminnych. Nowelizacja zmieni przepisy o nadzorze wojewody nad strażą gminną. Zostaną usunięte wątpliwości co do uchwalania regulaminu straży. Pojawi się nowa ewidencja. Przepisy poszerzą zakres współpracy z policją. Zniknie wymóg 21 lat przy zatrudnianiu strażnika – a bez wymogu szkolenia podstawowego będzie można przyjąć na to stanowisko byłego policjanta albo żołnierza. Ciekawym elementem nowych przepisów jest uprawnienie do nagrywania przez systemy monitoringu gminnego nie tylko obrazu, ale również dźwięku. To samo dotyczy rejestracji interwencji przez kamery nasobne strażników.

ANDRZEJ DYBOWSKI

prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym

Nowelizacja uporządkuje kompetencje do nadawania regulaminu straży gminnej (miejskiej). Pozostanie tu ogólna zasada zawarta w art. 8 ust. 2 ustawy o strażach gminnych (dalej: ustawa), zgodnie z którą regulamin straży nadaje rada gminy. Ale **art. 6 ust. 2 ustawy wprowadza wyjątek – w przypadku umiejscowienia straży w urzędzie gminy regulamin straży będzie nadawany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta).**

Rada gminy, tworząc i rozwiązując straż, będzie zawiadamiać o tym fakcie nie tylko wojewodę, ale również właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. Wynikać to będzie z art. 2 ust. 2 oraz art. 4 ustawy – i ma spowodować lepszą koordynację działań pomiędzy strażami a Policją.

Legitymowanie

Z rozporządzenia Rady Ministrów z 18 grudnia 2019 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez strażników gminnych (miejskich), wydanego na podstawie art. 12 ust. 2, do ustawy zostaną przeniesione zagadnienia dotyczące ustalania tożsamości osoby legitymowanej (§ 2 rozporządzenia), które zostaną uregulowane w art. 12[1] ustawy. W tym przepisie wymieniono, na podstawie czego ustalana jest tożsamość osoby legitymowanej przez strażnika. **Wskazany katalog (w porównaniu do obowiązującego z rozporządzenia) uzupełniono o dokument mObywatel**, o którym mowa w art. 2 pkt 8 ustawy z 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel.

Ewidencje

Nowelizacja obejmie przepisy o ewidencjach. Obecnie straż prowadzi ewidencję:

1) etatów,
2) wyników działań straży oraz
3) wyposażenia – w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów.

Informacje te są przekazywane do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 9b ust. 2 ustawy).

Straż gromadzi także szereg innych informacji. Przykładowo, roczne statystyki zawierające m.in. informacje na temat strażników, którzy zmarli lub zostali poszkodowani w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych (tu wypadki ze skutkiem śmiertelnym, wypadki, wskutek których nastąpił trwały lub czasowy uszczerbek na zdrowiu, a także przypadki czynnej napaści na strażnika), jak również wykształcenia osób zatrudnionych na stanowiskach strażniczych lub innych stanowiskach – w tym urzędniczych, pomocniczych lub obsługi.

Dlatego **w projekcie nowelizacji proponuje się uzupełnienie art. 9a ustawy o dodatkową ewidencję prowadzoną przez straż,** dotyczącą:

- wykształcenia osób zatrudnionych na stanowiskach strażniczych lub innych stanowiskach – w tym urzędniczych, pomocniczych lub obsługi,
- zdarzeń, na skutek których nastąpiła śmierć strażnika lub został on poszkodowany

eprasa.pl 96131939c1



w związku z wykonywaniem zadań ustawowych,

- zdarzeń, na skutek których strażnik został pokrzywdzony przestępstwem, takim jak: naruszenie nietykalności cielesnej, czynna napaść na niego lub jego znieważenie podczas wykonywania obowiązków służbowych lub w związku z nimi, z uwzględnieniem odrębnych przesłanek każdego z tych przestępstw.

Współpraca policji i straży gminnej

Pojawią się przepisy ustawowe dotyczące form współpracy straży gminnej z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy. Obecnie kwestie te są uregulowane w rozporządzeniu MSWiA z 4 sierpnia 2021 r. w sprawie form współpracy straży gminnej z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy.

Zmieniony art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy otrzyma brzmienie: „strażnik gminny ma prawo do ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia lub osób w trakcie popełniania wykroczenia lub bezpośrednio po nim, jeżeli nie można ustalić ich tożsamości, w celu niezwłocznego przekazania tych osób Policji”.

Pojawi się też przepis zbliżający kompetencje straży do uprawnień policjantów. Będą mogli żądać od właściciela lub posiadacza pojazdu (o którym mowa w art. 2 pkt 31 Prawa o ruchu drogowym), komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie – również w sytuacjach niezwiązanych z kontrolą ruchu drogowego. Chodzi tu o sytuacje, w których doszło do popełnienia wykroczenia z wykorzystaniem pojazdu (np. w przypadku dopuszczenia się niszczenia roślinności czy zaśmiecania miejsc dostępnych dla publiczności – w szczególności dróg, ulic, placów, ogrodów, trawników lub zieleńców).

Nadzór nad strażą gminną

W obecnym stanie prawnym wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, działającego w jego imieniu, sprawuje nadzór nad działalnością straży w zakresie „użycia broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego”. Natomiast nadzór nie obejmuje wykorzystania broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego. I nowelizacja ma to zmienić – czyli dookreślić, że nadzór prowadzony jest również w zakresie „wykorzystania” broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego.

Z UZASADNIENIA

Należy zauważyć, że ustawa odróżnia użycie środków przymusu bezpośredniego (pkt 6) i broni palnej (pkt 7) od ich wykorzystania (odpowiednio pkt 9 i pkt 10). Przez użycie środka przymusu bezpośredniego należy rozumieć zastosowanie tego środka wobec osoby, a użycie broni palnej to oddanie strzału w kierunku osoby z zastosowaniem amunicji penetracyjnej. Natomiast przez wykorzystanie środka przymusu bezpośredniego należy – co do zasady – rozumieć zastosowanie tego środka wobec zwierzęcia lub w celu zatrzymania, zablokowania lub unieruchomienia pojazdu lub pokonania przeszkody. Z kolei wykorzystanie broni palnej to oddanie strzału z zastosowaniem amunicji penetracyjnej w kierunku zwierzęcia, przedmiotu lub w innym kierunku niestwarzającym zagrożenia dla osoby.

Plan kontroli

Na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy wojewoda sprawuje nadzór przez:

1) okresowe lub doraźne kontrole, obejmujące całokształt lub część spraw poddanych nadzorowi,
2) wydawanie zaleceń pokontrolnych oraz kontrolę prawidłowości i terminowości ich realizacji,
3) podejmowanie innych czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu.

eprasa.pl 96131939c1

Nowelizacja zmieni ustawę w ten sposób, że **przepisy wskażą elementy, które powinno zawierać upoważnienie wojewody do przeprowadzenia kontroli.** Pojawi się blok przepisów określających, że okresowe kontrole przeprowadza się na podstawie planu kontroli, który wojewoda w porozumieniu z komendantem wojewódzkim (Stołecznym) Policji sporządza na rok kalendarzowy, w terminie do 30 listopada poprzedniego roku. Nowelizacja wymieni elementy planu kontroli w katalogu otwartym (przepis wprowadzi zwrot „w szczególności"). Plan kontroli będzie zawierać m.in. nazwę i siedzibę jednostki kontrolowanej, termin przeprowadzenia i zakres kontroli.

Kto przeprowadzi kontrolę? Wyznaczeni przez komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji funkcjonariusze Policji lub pracownicy komendy wojewódzkiej (Stołecznej) Policji. Kontrole przeprowadzą na podstawie pisemnego upoważnienia wojewody i ważnej legitymacji służbowej. Wojewoda prowadzi ewidencję przeprowadzonych kontroli.

WAŻNE **W razie potrzeby, niezależnie od planu kontroli, wojewoda w porozumieniu z komendantem wojewódzkim (Stołecznym) Policji będzie mógł zarządzić kontrolę doraźną.**

Przetwarzanie danych osobowych

Przepisy będą zawierały podstawę do przetwarzania danych osobowych o stanie zdrowia, jeżeli okaże się to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub interesów osoby, której dane dotyczą (uprawnienie istotne z punktu widzenia wykonywania czynności służbowych – szczególnie tych związanych z doprowadzaniem osób do izb wytrzeźwień czy z interwencjami wobec osób w kryzysie bezdomności, podczas których pozyskiwane są dane o stanie zdrowia tych osób).

Dane przetwarza się przez okres niezbędny do realizacji zadań straży wynikających z ustawy, jednak nie dłużej niż 30 dni.

Rejestracja dźwięku przez kamery nasobne

Obecnie straży gminnej (miejskiej) przysługuje prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu:

- utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia,
- przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej (art. 11 ust. 2 ustawy).

Jest to zatem uprawnienie ograniczone wyłącznie do nagrywania obrazu – bez rejestracji dźwięku. Pomimo tego ograniczenia straż używa kamer nasobnych.

PRZYKŁAD

Od 1 lipca 2024 r. takie wyposażenie mają np. patrole prewencyjne Straży Miejskiej w Gliwicach. Na stronie internetowej tej straży wyraźnie zastrzeżono – „Kamery nie nagrywają dźwięku". Po nowelizacji takie ograniczenie nie będzie już aktualne.

Z uzasadnienia projektu nowelizacji wynika, że koszt inwestycji w kamery tego typu poniosą samorządy.

Z UZASADNIENIA

Biorąc pod uwagę pozycję ustrojową straży gminnych, koszty wdrożenia tego rozwiązania będą ponoszone przez samorządy bezpośrednio i to samorządy zadecydują o zakresie i skali wyposażenia strażnika w tego typu środki techniczne. Wobec powyższego, w art. 11 ust. 2a proponuje się nadanie strażnikom gminnym (miejskim) uprawnienia do rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu z przebiegu interwencji wraz z dźwiękiem towarzyszącym tej interwencji. Natomiast w ust. 2h zawarto obowiązek spoczywający na strażniku, dotyczący poinformowania (w miarę możliwości) osoby, wobec której podejmuje czynności – o rejestrowaniu obrazu lub dźwięku. Wskazany przepis obowiązuje również w ustawie o Policji.

Nowy art. 11 ust. 2b ustawy będzie stanowił, że prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych może być realizowane w sposób:

- zdalny – przy użyciu urządzeń umożliwiających przekazywanie obrazu zdarzeń na odległość,
- bezpośredni – w przypadku prowadzenia przez strażnika obserwacji i rejestracji obrazu w miejscu zdarzenia – w tym podczas interwencji.

eprasa.pl 96131939c1

Słowo „interwencja” będzie miało swoją definicję ustawową: „włączenie się strażnika lub strażników w tok zdarzenia mogącego naruszać normy prawne i podjęcie działań zmierzających do ustalenia charakteru, rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia oraz przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku prawnego”.

Kaski zabezpieczające i konie służbowe

Nowelizacja rozszerzy katalog środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez strażników o kaski zabezpieczające oraz konie służbowe. Według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. na wyposażeniu straży gminnych (miejskich) było 20 koni służbowych – ale nie mogły one być używane jako środki przymusu bezpośredniego. Autorzy nowelizacji, umożliwiającej zmianę zakresu wykorzystania tych zwierząt, odwołują się do pozytywnych doświadczeń Policji podczas zabezpieczania zgromadzeń, imprez masowych oraz wydarzeń plenerowych. Wskazują na zwiększenie skuteczności działań prewencyjnych. Kask zabezpieczający nie jest oczywiście środkiem służącym zwiększeniu dolegliwości wobec osoby, wobec której podejmowana jest interwencja, lecz środkiem ograniczającym ryzyko powstania obrażeń ciała – w szczególności urazów głowy.

Zmiany w wymogach zatrudniania strażników

Na podstawie art. 24 pkt 2 ustawy obecnie strażnikiem może być osoba, która ukończyła 21 lat. Przepis zostanie uchylony. Nowelizacja zniesie więc wymóg wieku – analogicznie jak ma to miejsce w przypadku innych służb (np. Policji, Straży Granicznej czy Państwowej Straży Pożarnej).

Tryb przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych nie ulegnie zmianie, ale nie będzie ich regulować rozporządzenie, lecz ustawa. Przepis art. 24a ust. 2 ustawy będzie stanowił, że „na badanie lekarskie lub psychologiczne można skierować strażnika, wobec którego zachodzą uzasadnione wątpliwości co do jego zdolności do pracy na zajmowanym stanowisku”.

Doprecyzowany zostanie art. 25 ust. 1 ustawy co do zatrudnienia strażnika po raz pierwszy, kierowania na szkolenie podstawowe oraz ponownego zatrudnienia. Dziś przepis stanowi, że strażnika zatrudnia się po raz pierwszy na czas określony nie dłuższy niż 12 miesięcy, w ramach którego odbywa szkolenie podstawowe. Po nowelizacji przepis będzie brzmiał: „Strażnika zatrudnia się po raz pierwszy na czas określony nie dłuższy niż 12 miesięcy”. Z przepisu zniknie więc wymóg odbycia szkolenia podstawowego przy zatrudnianiu na czas określony. Dodatkowo, art. 25 ust. 2 ustawy otrzyma brzmienie: „W uzasadnionych przypadkach można zatrudnić strażnika na czas nieokreślony, jeżeli posiada odpowiednie przygotowanie do pracy w straży”. Kombinacja tych przepisów pozwoli od razu na stałe zatrudniać w straży gminnej np. byłych policjantów albo żołnierzy.

Z UZASADNIENIA

W przepisie posłużono się sformułowaniem „odpowiednie przygotowanie do pracy w straży”, a nie terminem „szkolenia podstawowego” – co można interpretować, że odpowiednie przygotowanie do pracy w straży jest pojęciem szerszym, obejmującym także inne niż ukończenie szkolenia podstawowego formy uzyskania takiego przygotowania. W praktyce oznacza to, że w straży gminnej (miejskiej) można zatrudnić na czas nieokreślony bez konieczności odbycia szkolenia podstawowego osobę, która posiada odpowiednie przygotowanie do pracy (np. byłych funkcjonariuszy policji, którzy posiadają wiedzę i umiejętności wykraczające poza zakres szkolenia podstawowego strażników).

Sam fakt wcześniejszej służby nie przesądza automatycznie o możliwości zatrudnienia na czas nieokreślony. Projekt wymaga odpowiedniego przygotowania do pracy w straży. Nie znika także wymóg szkolenia podstawowego. Przepisy mają stanowić, że strażnika zatrudnianego na czas określony kieruje się na szkolenie podstawowe, nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia zatrudnienia. ©℗

Podstawa prawna:

- projekt z 12 października 2026 r. ustawy o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw (projekt znajduje się na etapie konsultacji, uzgodnień i opiniowania)

eprasa.pl 96131939c1

Ustrój samorządu

Ujednolicone zasady wybieralności do jednostek pomocniczych

Kandydaci na członków rad sołeckich, rad dzielnic (osiedli) albo ich zarządów powinni posiadać prawo wybieralności do rady gminy, na obszarze której znajdują się te jednostki pomocnicze.



KRZYSZTOF TOMASZEWSKI

dziennikarz specjalizujący się w tematyce samorządowej i podatkowej

Głównym celem nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym jest ujednolicenie zasad dotyczących biernego prawa wyborczego, czyli prawa wybieralności do określonych organów jednostek samorządu terytorialnego. Nowelizacja ustawy wejdzie w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia – tj. 30 marca 2027 r.

Sołectwa

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Przyjęta nowelizacja tej ustawy przewiduje, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim. Są oni wybierani spośród nieograniczonej liczby kandydatów stale zamieszkujących na obszarze tego sołectwa i mających prawo wybieralności do rady gminy, na obszarze której jest ono położone, przez jego stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania.

Dzielnice i osiedla

Znowelizowana ustawa wprowadziła również zmiany dotyczące rad dzielnic (osiedli). Otóż zgodnie z unormowaniami ustawy o samorządzie gminnym, organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według odpowiednich regulacji ustawowych, nie więcej jednak niż 21 (regulacje ustawowe przewidują m.in., że w skład rady wchodzą radni w liczbie: 15 w gminach do 20 000 mieszkańców; 21 w gminach do 50 000 mieszkańców). Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący.

Natomiast według przepisów wprowadzonych nowelizacją, członków zarządu wybiera rada dzielnicy (osiedla) spośród kandydatów mających prawo wybieralności do rady gminy, na obszarze której położona jest jednostka pomocnicza. Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców.

Dodany nowelizacją przepis przewiduje, że członkowie rady dzielnicy (osiedla) i zarządu osiedla, w którym organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców, wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim. Są oni wybierani spośród nieograniczonej liczby kandydatów mających prawo wybieralności do rady gminy, na obszarze której położona jest jednostka pomocnicza, przez stałych mieszkańców odpowiednio dzielnicy albo osiedla uprawnionych do głosowania.

Wygaśnięcie mandatu

Ponadto nowelizacją dodane zostało unormowanie dotyczące wygaśnięcia mandatu członka wyżej wymienionych organów jednostek pomocniczych gminy, czyli członków rad sołeckich, a także członków zarządów i rad dzielnic (osiedli).

Otóż wygaśnięcie mandatu członka takiego organu jednostki pomocniczej gminy następuje w przypadku:

- śmierci,
- złożenia pisemnej rezygnacji z pełnionej funkcji,
- utraty prawa wybieralności do rady gminy, na której obszarze znajduje się jednostka pomocnicza, lub jego braku w dniu wyborów.

eprasa.pl 96131939c1



W przypadku złożenia pisemnej rezygnacji z pełnionej funkcji wygaśnięcie mandatu następuje z dniem doręczenia radzie gminy takiej pisemnej rezygnacji albo z dniem określonym w niej.
Nowe przepisy dotyczą również przypadku wygaśnięcia mandatu członka organu jednostki pomocniczej na skutek utraty prawa wybieralności do rady gminy, na której obszarze znajduje się jednostka pomocnicza, lub jego braku w dniu wyborów. W takiej sytuacji wygaśnięcie mandatu stwierdza (w drodze uchwały) rada gminy w terminie trzech miesięcy od dnia powzięcia informacji o powstaniu przyczyny wygaśnięcia mandatu. Wygaśnięcie mandatu następuje z dniem podjęcia uchwały. Przed podjęciem uchwały członkowi organu jednostki pomocniczej gminy należy umożliwić złożenie wyjaśnień.
Zgodnie z nowelizacją, w przypadku wygaśnięcia mandatu członka organu jednostki pomocniczej gminy zasady i tryb obsadzenia wygasłego mandatu określa statut jednostki pomocniczej gminy. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 1–3 ustawy z 4 września 2026 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1273)
- art. 17, art. 36–37 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 96131939c1

Postępowanie administracyjne

Analiza urbanistyczno-architektoniczna w postępowaniu WZ

W związku z wejściem w życie ostatniego etapu reformy planowania przestrzennego wielu inwestorów skorzystało z możliwości zainicjowania postępowania o ustalenie warunków zabudowy. Pociąga to za sobą konieczność opracowania na potrzeby tych postępowań analiz urbanistyczno-architektonicznych.

Analiza urbanistyczno-architektoniczna opracowywana jest na podstawie art. 61 ust. 5a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.). Celem tego dokumentu jest ustalenie wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w oparciu o cechy zabudowy i zagospodarowania terenu na działkach sąsiednich względem terenu inwestycji. Zgodnie z wyrokiem NSA z 27 stycznia 2026 r. (sygn. akt II OSK 603/25) znaczenie wyników analizy dla treści przyszłej decyzji ustalającej warunki zabudowy sprawia, że ustawodawca uznał ją za główny materiał dowodowy w postępowaniu administracyjnym.

Z ORZECZNICTWA

Analiza urbanistyczna ma charakter dokumentu przedstawiającego ocenę specjalistyczną, a więc zbliżona jest do dowodu z opinii biegłego.

Wyrok NSA z 25 stycznia 2024 r., sygn. akt II OSK 2666/22

W praktyce to właśnie w analizie powinna znaleźć się odpowiedź na pytanie, czy planowane przez inwestora zamierzenie inwestycyjne da się pogodzić z celem regulacji, jakim jest zachowanie ładu przestrzennego – który na potrzeby postępowania o ustalenie warunków zabudowy badany jest z perspektywy zasady dobrego sąsiedztwa.

Kwalifikacje osoby sporządzającej analizę

Ustawodawca uznał, że ze względu na konieczność posiadania wiedzy z zakresu planowania przestrzennego projekt decyzji ustalającej warunki zabudowy powinien zostać sporządzony przez osobę mającą szczególne kwalifikacje w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, wskazane w art. 5 u.p.z.p. Wymóg taki przewiduje wprost art. 60 ust. 4 u.p.z.p. Dodaje jednak, że oprócz osób wskazanych w art. 5 projekt decyzji może zostać także przygotowany przez osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego architektów, posiadającą:

- uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej,
- uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.

Choć ustawodawca nie wskazuje wprost, że także analiza urbanistyczno-architektoniczna



DR KAZIMIERZ PAWLIK

doktor nauk prawnych, radca prawny, specjalizuje się w prawie administracyjnym

Z ORZECZNICTWA

Wymogi określone w art. 60 ust. 4 u.p.z.p. dotyczą także osoby sporządzającej analizę. Merytoryczną podstawą sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy jest bowiem uprzednia analiza urbanistyczno-architektoniczna, której wyniki stanowią załącznik do decyzji organu. Ta zaś analiza, z uwagi na swój przedmiot, wymaga od osoby ją przeprowadzającej odpowiednich kwalifikacji w zakresie urbanistyki i architektury.

Wyrok NSA z 22 października 2025 r., sygn. akt II OSK 2783/24

eprasa.pl 96131939c1

powinna zostać sporządzona przez osobę posiadającą wskazane wyżej kwalifikacje, to orzecznictwo przyjmuje, iż wymogi dotyczące kwalifikacji, odnoszące się do osoby sporządzającej projekt decyzji, rozciągają się także na autora analizy.

W konsekwencji **w aktach sprawy powinny się znaleźć dokumenty potwierdzające powyższe kwalifikacje.** W sytuacji ich braku – w przypadku wniesienia odwołania – co do zasady powoduje to konieczność wezwania organu pierwszej instancji do uzupełnienia.

WAŻNE Zdarzają się orzeczenia wskazujące, że brak potwierdzenia kwalifikacji analizatora w aktach postępowania skutkuje koniecznością uchylenia decyzji.

Znaczenie analizy

Poza uzgodnieniami i opiniami analiza urbanistyczno-architektoniczna jest praktycznie jedynym dokumentem pozyskiwanym w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy. Zgodnie z wyrokiem NSA z 27 stycznia 2026 r. (sygn. akt II OSK 603/25) **analiza stanowi główny materiał dowodowy w sprawie.** Podstawowe znaczenie i ekspercki charakter tego dokumentu nie oznaczają jednak, że analiza nie podlega ocenie – zarówno organu wydającego decyzję o ustaleniu warunków zabudowy w pierwszej instancji, jak i organu odwoławczego czy wreszcie sądu administracyjnego.

Z ORZECZNICTWA

Na organie spoczywa obowiązek dokonania oceny analizy urbanistyczno-architektonicznej pod kątem zgodności z przepisami prawa, a także wskazań wiedzy, doświadczenia życiowego i logicznego rozumowania – dokładnie w taki sam sposób, w jaki ocenić należy każdy dowód z opinii biegłego.

Wyrok WSA w Łodzi z 22 maja 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 311/25

O znaczeniu analizy świadczy fakt, że jej wcześniejsze sporządzenie jest konieczne do późniejszego opracowania projektu decyzji ustalającej warunki zabudowy. Analiza nie tylko bowiem przedstawia stan zagospodarowania nieruchomości znajdujących się w obszarze analizowanym, ale również zawiera konkretne wskazania co do parametrów przyszłej inwestycji – a także uzasadnienie dla sposobu ich wyznaczenia odwołujące się do potrzeby zachowania ładu przestrzennego.

Wyznaczenie obszaru analizowanego

Ze sporządzeniem analizy urbanistyczno-architektonicznej wiąże się konieczność prawidłowego wyznaczenia obszaru analizowanego – czyli obszaru, na którym przeprowadzana jest analiza funkcji oraz parametrów architektonicznych i urbanistycznych.

W myśl art. 61 ust. 5a u.p.z.p. obszar analizowany wyznacza się na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku w odległości równej trzykrotnej szerokości frontu terenu – jednak nie mniejszej niż 50 m oraz nie większej niż 200 m. Charakterystyczne, że w obecnym brzmieniu tego przepisu ustawodawca wskazał na obowiązek wyznaczenia w odległości „trzykrotności frontu terenu", nie zaś – jak było to uregulowane wcześniej – „przynajmniej trzykrotności". Uniemożliwia to dowolne rozszerzanie obszaru analizowanego celem objęcia analizą działki lub działek położonych dalej, a zabudowanych w sposób umożliwiający uwzględnienie wniosku inwestora co do funkcji czy parametrów.

Z ORZECZNICTWA

W przypadku gdy linia rozgraniczająca obszar analizowany obejmuje tylko część działki geodezyjnej, to w analizie należy uwzględnić powierzchnię całej działki – również tę część, która jest poza obszarem analizowanym. Analiza może bowiem odnosić się jedynie do całej działki, gdyż to cała działka powinna spełniać określone funkcje i jako taka podlega charakterystyce.

Wyrok WSA w Olsztynie z 25 lutego 2025 r., sygn. akt II SA/Ol 841/24

Prawidłowe wyznaczenie obszaru analizowanego jest warunkiem prawidłowości samej analizy. To właśnie bowiem określenie granic obszaru analizowanego decyduje o tym, które

eprasa.pl 96131939c1



nieruchomości będą uwzględnione przy ustalaniu stanu istniejącego – co będzie później determinowało wyznaczenie konkretnych parametrów przyszłej inwestycji. Stąd ewentualne błędy w wyznaczaniu obszaru analizowanego skutkują najczęściej podważeniem całej analizy urbanistyczno-architektonicznej.

Elementy składowe i formalne

Analiza urbanistyczno-architektoniczna składa się z części tekstowej i graficznej (§ 11 rozporządzenia MRiT z 15 lipca 2024 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). **Podstawowym obowiązkiem jest zebranie danych dotyczących występujących na obszarze analizowanym parametrów zabudowy.**

Z ORZECZNICTWA

Dobrą praktyką jest sporządzenie w części tekstowej tabeli, z której będzie wynikało, jakie działki są objęte analizą, jaką mają powierzchnię, funkcje i parametry określone w rozporządzeniu.

Wyrok WSA w Poznaniu z 16 września 2026 r., sygn. akt II SA/Po 559/26

W powyższej tabeli powinny znaleźć się konkretne dane „cząstkowe" w odniesieniu do każdego z parametrów analizowanych oddzielnie dla każdej działki. Przykładowo, nie można w tabeli takiej wskazać ogólnie, że dany parametr mieści się w „widełkach" przez określenie minimalnego i maksymalnego parametru (tak m.in. WSA w Gdańsku w wyroku z 14 stycznia 2026 r., sygn. akt II SA/Gd 549/25).

Na podstawie zebranych danych „cząstkowych" analizator za pomocą działania matematycznego oblicza i wskazuje w analizie średnią dla każdego z parametrów. Dotyczy to w szczególności parametrów:

- intensywności zabudowy,
- nadziemnej intensywności zabudowy,
- udziału powierzchni zabudowy,
- szerokości elewacji frontowej,
- wysokości zabudowy,
- udziału powierzchni biologicznie czynnej.

W świetle wyroku WSA w Lublinie z 11 sierpnia 2026 r. (sygn. akt II SA/Lu 229/26) z analizy powinno wynikać, jak zostały wyliczone średnie i na podstawie jakich danych wskazano parametry. Brak takiego wykazania oznacza, że dany parametr został wyznaczony w sposób dowolny. Warto podkreślić, że zasadą jest wyznaczanie większości parametrów przyszłej inwestycji w oparciu o średnią danego parametru dla obszaru analizowanego. Stąd prawidłowe wyliczenie średniej determinuje często parametry inwestycji, które znajdą się w decyzji o warunkach zabudowy.

Bardzo ważnym elementem każdej analizy jest uzasadnienie dla ustalenia konkretnych parametrów innych niż średnie danego parametru dla całego obszaru analizowanego. Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z 25 czerwca 2025 r. (sygn. akt IV SA/Po 275/25) odstępstwo od parametrów średnich powinno wynikać i zostać uzasadnione przekonującymi przesłankami zawartymi w analizie urbanistyczno-architektonicznej. Argumenty te nie mogą być lakoniczne. Powinny odwoływać się do czynników natury urbanistycznej i wykazywać, że zastosowanie określonego parametru, wyznaczonego jako wyjątek od reguły, nie naruszy zastanego ładu przestrzennego. W szczególności orzecznictwo neguje możliwość uzasadnienia odstąpienia od wartości średnich poprzez wyłącznie odwołanie do wartości najwyższych danego parametru w obszarze analizowanym. Odwołanie do takich wartości jest możliwe tylko w połączeniu z wykazaniem, że takie rozwiązanie będzie zgodne z zasadami zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 8 stycznia 2026 r. (sygn. akt VII SA/Wa 870/25) **analiza urbanistyczno-architektoniczna znajdująca się w aktach postępowania powinna być opatrzona własnoręcznym podpisem albo elektronicznym podpisem osoby uprawnionej** – względnie znajdować się w kopii poświadczonej w przepisanej formie za zgodność z oryginałem. Zatem analiza nie może przybrać formy „zwykłego" wydruku bez podpisu osoby, która ją sporządziła. W aktach postępowania powinny znaleźć się zatem co do zasady dowody w oryginale – co dotyczy w szczególności przygotowanej analizy.

eprasa.pl 96131939c1

Ocena analizy

Jak każdy dowód w sprawie, także analiza urbanistyczno-architektoniczna podlega ocenie organu prowadzącego postępowanie. A w przypadku wniesienia odwołania czy skargi (sprzeciwu) – także organu odwoławczego czy sądu administracyjnego. Sądy administracyjne zwracają uwagę, że podstawą do weryfikacji prawidłowości analizy jest art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z ORZECZNICTWA

Z punktu widzenia oceny legalności analizy urbanistycznej kluczowe jest to, czy jej wyniki dają się pogodzić z zasadą dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), interpretowaną i stosowaną przez pryzmat podstawowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego – tj. zasady ładu przestrzennego oraz zasady zrównoważonego rozwoju.

Wyrok NSA z 9 czerwca 2026 r., sygn. akt II OSK 1923/25

Kontrola decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, w której sporządzona została analiza, wymaga niekiedy uzupełnienia dokumentacji w aktach sprawy. NSA w wyroku z 10 marca 2026 r. (sygn. akt II OSK 2333/23) zauważył, że brak w aktach postępowania zaświadczenia o kwalifikacjach autora analizy – czy brak oryginalnego egzemplarza analizy podpisanego przez jej autora w związku z koniecznością zapewnienia skuteczności kontroli sądowej oraz uwzględnienia uzasadnionych interesów inwestora – uzasadnia zażądanie przez sąd administracyjny uzupełnienia dokumentacji sprawy przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Kwestią dyskusyjną jest natomiast dopuszczalność przygotowania pełnej, prawidłowej analizy urbanistyczno-architektonicznej dopiero na etapie postępowania przed organem odwoławczym. Choć część orzecznictwa dopuszcza takie uzupełniające postępowanie przed organem odwoławczym, to wątpliwości budzi dochowanie kodeksowej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Skutki wadliwości analizy

Ponieważ treść analizy urbanistyczno-architektonicznej determinuje rozstrzygnięcie decyzji ustalającej warunki zabudowy, to już z tego względu stwierdzenie nieprawidłowości analizy często skutkuje uchyleniem samej decyzji. Powodem może być tu już nieprawidłowe wyznaczenie obszaru analizowanego (tak. m.in. WSA w Poznaniu w wyroku z 12 sierpnia 2026 r., sygn. akt III SA/Po 501/26).

Z kolei WSA w Łodzi w wyroku z 24 lipca 2026 r. (sygn. akt II SA/Łd 193/26) ocenił, że nawet brak udokumentowania kwalifikacji osoby przygotowującej projekt decyzji (a więc także opracowującej analizę) stanowi podstawę do uchylenia decyzji ustalającej warunki zabudowy w całości. Także formalne błędy analizy powodują, że nie jest możliwe odniesienie się do zarzutów merytorycznych dotyczących ustalenia konkretnych parametrów architektonicznych czy urbanistycznych, a decyzja ustalająca te warunki musi podlegać uchyleniu w celu ponownego sporządzenia analizy.

Natomiast same nieprawidłowości w sporządzonej analizie urbanistyczno-architektonicznej nie powodują jeszcze zaistnienia przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji. NSA w wyroku z 12 maja 2022 r. (sygn. akt II OSK 1105/19) uznał, że jedynie całkowite zaniechanie przeprowadzenia analizy lub nieusprawiedliwione odstąpienie od określenia koniecznych parametrów nowej zabudowy można byłoby traktować jako rażące naruszenie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Ewentualna zaś niekompletność analizy czy braki w jej wynikach mogą zostać uznane za rażące naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności tylko wtedy, jeśli wydane rozstrzygnięcie w ogóle nie znajduje odzwierciedlenia w zebranych materiałach, a porównanie planowanego zamierzenia budowlanego z otoczeniem, nasuwa oczywisty wniosek o naruszeniu zasady dobrego sąsiedztwa lub ładu przestrzennego. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 5, art. 60 ust. 4, art. 61 ust. 1 pkt 1 i ust. 5a ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 538; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 864)
- art. 62 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 143; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 846)
- art. 80 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)
- § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 15 lipca 2024 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1116)

eprasa.pl 96131939c1

Procedury

Co się dzieje z warunkami zabudowy po śmierci inwestora, sprzedaży gruntu lub zmianie spółki

Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy nie zawsze sprowadza się do prostego porozumienia dotychczasowego i przyszłego inwestora. Problemy pojawiają się, gdy pierwotny adresat umrze, gdy zgoda przestanie istnieć wskutek przekształceń podmiotowych, gdy zgody udziela pełnomocnik albo gdy w międzyczasie dojdzie do sprzedaży nieruchomości lub przeniesienia pozwolenia na budowę. Najnowsze orzecznictwo pokazuje, że każdą z takich sytuacji trzeba oceniać odrębnie.

Decyzja o warunkach zabudowy (WZ) jest wydawana na rzecz konkretnej osoby. Do zmiany adresata potrzebna jest szczególna podstawa ustawowa. Stanowi ją art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.). Instytucja ta umożliwia zmianę inwestora bez ponownego ustalania warunków zabudowy. Nie dochodzi jednak do wydania nowej WZ. Treść przedmiotowa dotychczasowego rozstrzygnięcia pozostaje niezmieniona.

Podstawowym warunkiem zastosowania art. 63 ust. 5 u.p.z.p. jest zgoda podmiotu, na rzecz którego wydano WZ. Druga strona musi natomiast przyjąć wszystkie warunki zawarte w decyzji.

Zgoda dotychczasowego adresata jest konieczną przesłanką pozytywnego rozstrzygnięcia. Nie oznacza to jednak, że zawsze musi być załącznikiem do wniosku. W wyroku z 14 września 2023 r. (sygn. akt II SAB/Po 42/23) WSA w Poznaniu wskazał, że przepisy nie wymagają dołączenia zgody już na etapie wniesienia podania – jako warunku formalnego. Organ powinien wyjaśnić tę kwestię w postępowaniu i wydać decyzję. Nie może pozostawić wniosku bez rozpoznania tylko dlatego, że zainteresowany nie przedstawił zgody w sposób przewidziany w stosowanym przez urząd formularzu.

Może działać pełnomocnik

Zgoda nie zawsze musi zostać wyrażona osobiście przez adresata WZ. Istotny jest w tym zakresie wyrok WSA w Poznaniu z 17 kwietnia 2025 r. (sygn. akt II SA/Po 730/24). Sprawa dotyczyła zgody złożonej przez pełnomocnika. Sąd przyjął, że może być ona skutecznie wyrażona przez osobę umocowaną w ramach stosunku cywilnoprawnego – również, jeżeli możliwość skorzystania z pełnomocnictwa uzależniono od wystąpienia określonego warunku.

WAŻNE **Organ musi ustalić zakres umocowania oraz – gdy pełnomocnictwo ma charakter warunkowy – zweryfikować, czy zdarzenie pozwalające pełnomocnikowi działać rzeczywiście nastąpiło.**

Problem ten pojawił się również w wyroku WSA we Wrocławiu z 5 listopada 2025 r. (sygn. akt II SA/Wr 651/25). Sąd podkreślił, że w razie sporu dotyczącego skuteczności zgody złożonej przez pełnomocnika konieczna jest rzeczywista ocena dokumentu pełnomocnictwa. Organ odwoławczy powinien też wyjaśnić, dlaczego ewentualnych braków dowodowych nie może sam uzupełnić, zamiast poprzestawać na ogólnym wskazaniu wad postępowania pierwszoinstancyjnego.

PRZYKŁAD

Inwestor A uzyskał decyzję o warunkach zabudowy dla budowy trzech domów jednorodzinnych. Następnie sprzedał nieruchomość inwestorowi B. W akcie notarialnym strony



LESZEK JAWORSKI

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

eprasa.pl 96131939c1

zamieściły postanowienie, zgodnie z którym na nabywcę przechodzą również wszystkie uprawnienia wynikające z wydanej WZ. Sprzedający zobowiązał się ponadto do współpracy przy załatwianiu formalności administracyjnych. Inwestor B uznał, że na podstawie umowy stał się nowym adresatem WZ i złożył wniosek o pozwolenie na budowę, dołączając decyzję wydaną na rzecz inwestora A. Samo postanowienie umowne nie spowodowało jednak przeniesienia WZ. Do zmiany jej adresata konieczna jest odrębna decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 63 ust. 5 u.p.z.p. Organ rozpatrujący wniosek o pozwolenie na budowę powinien zatem wezwać inwestora B do przedłożenia decyzji potwierdzającej przeniesienie na niego warunków zabudowy.

Umowa nie zastępuje decyzji

Pełnomocnictwo albo zobowiązanie do wyrażenia zgody może wynikać z umowy zawartej między stronami. Trzeba jednak odróżnić cywilnoprawne zobowiązanie do doprowadzenia do zmiany inwestora od publicznoprawnego skutku w postaci przeniesienia WZ.

Umowa sprzedaży, umowa przedwstępna, przewłaszczenie na zabezpieczenie czy inne porozumienie nie powodują same przez się zmiany adresata decyzji administracyjnej. Konieczne jest rozstrzygnięcie właściwego organu. Wynika to z samej konstrukcji art. 63 ust. 5 u.p.z.p. Zgoda stron jest przesłanką przeniesienia, lecz przeniesienie następuje w drodze decyzji. Strony mogą więc zobowiązać się w umowie do podjęcia określonych działań, ale nie mogą umową wywołać skutku, który ustawodawca zastrzegł dla aktu administracyjnego.

Spór o cofnięcie zgody

Ponieważ zgoda na przeniesienie ma charakter oświadczenia woli, może powstać spór dotyczący jej skuteczności, odwołania lub działania pełnomocnika. Nie każdy taki spór uzasadnia jednak zawieszenie postępowania administracyjnego. Pokazują to dwa wyroki WSA w Olsztynie z 15 lutego 2024 r. (sygn. akt II SA/Ol 62/24 oraz II SA/Ol 64/24). W rozpatrywanych sprawach powoływano się na zamiar wszczęcia postępowania sądowego dotyczącego skuteczności cofnięcia oświadczenia. Sąd uznał, że sama deklaracja, iż w bliżej nieokreślonej przyszłości zostanie zainicjowane postępowanie przed sądem, nie wystarcza do zastosowania art. 97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). **Zawieszenie jest uzasadnione dopiero wtedy, gdy rozpoznanie sprawy administracyjnej rzeczywiście zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.**

WAŻNE **Organ nie powinien automatycznie wstrzymywać przeniesienia WZ tylko dlatego, że jedna ze stron zapowiada przyszły proces cywilny.**

PRZYKŁAD

Inwestor A uzyskał decyzję o warunkach zabudowy dla budowy budynku usługowego. Następnie wyraził pisemną zgodę na przeniesienie WZ na inwestora B, który wystąpił do wójta z odpowiednim wnioskiem. W toku postępowania inwestor A poinformował jednak organ, że cofa wcześniej udzieloną zgodę. Jednocześnie zapowiedział wniesienie pozwu do sądu cywilnego w celu rozstrzygnięcia sporu dotyczącego skuteczności tego oświadczenia. Zażądał również zawieszenia postępowania administracyjnego do czasu zakończenia sprawy sądowej. Organ nie powinien automatycznie zawieszać postępowania wyłącznie z powodu zapowiedzi wniesienia pozwu. Sama możliwość wszczęcia w przyszłości sprawy cywilnej nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Organ powinien ocenić zgromadzone dowody – w tym skuteczność zgody wymaganej do przeniesienia WZ – i ustalić, czy istnieją podstawy do wydania decyzji.

Śmierć jedynego adresata

Znacznie poważniejszy problem powstaje, gdy adresat WZ umrze, zanim decyzja zostanie przeniesiona. W starszych poglądach prezentowanych w piśmiennictwie oraz w części orzecznictwa przyjmowano możliwość przejścia uprawnień wynikających z WZ na spadkobierców. Argumentowano, że rozstrzygnięcie dotyczy przede wszystkim możliwości określonego zagospodarowania terenu, a jego treść nie zależy zasadniczo od osobistych cech inwestora. Na tej podstawie wyprowadzano wniosek, że spadkobiercy mogą wejść w sytuację prawną zmarłego i następnie wyrazić zgodę na przeniesienie decyzji.

Takie stanowisko przyjął m.in. WSA w Krakowie w wyroku z 18 marca 2021 r. (sygn. akt II SA/Kr

eprasa.pl 96131939c1

1181/20). Nie jest ono jednak zgodne z dominującym kierunkiem nowszego orzecznictwa.

PRZYKŁAD

Inwestor A uzyskał decyzję o warunkach zabudowy dla budowy trzech domów jednorodzinnych. Następnie zawarł z inwestorem B umowę przedwstępną sprzedaży nieruchomości, zobowiązując się również do wyrażenia zgody na przeniesienie WZ. Przed złożeniem odpowiedniego wniosku do wójta inwestor A zmarł. Jego spadkobiercy odziedziczyli nieruchomość i zadeklarowali gotowość wyrażenia zgody na przeniesienie decyzji na inwestora B. Zgodnie z dominującym kierunkiem nowszego orzecznictwa organ nie może jednak uznać oświadczeń spadkobierców za zgodę wymaganą przez art. 63 ust. 5 u.p.z.p. Uprawnienie do jej wyrażenia ma bowiem charakter osobisty i nie podlega dziedziczeniu. Skoro inwestor A był jedynym adresatem WZ, jego śmierć uniemożliwia dokonanie przeniesienia w tym trybie. Inwestor B powinien zatem rozważyć wystąpienie o nową decyzję o warunkach zabudowy.

Spadkobierca nie zastąpi zmarłego

Późniejsze orzeczenia przyjmują, że uprawnienie adresata WZ do wyrażenia zgody na jej przeniesienie nie podlega dziedziczeniu. W wyroku z 24 maja 2022 r. (sygn. akt II SA/Bk 271/22) WSA w Białymstoku stwierdził, że WZ daje jej adresatowi osobiste uprawnienie, którego nie dziedziczą spadkobiercy. Śmierć jedynego adresata oznacza zatem, że nie ma osoby mogącej wyrazić zgodę wymaganą przez art. 63 ust. 5 u.p.z.p. Podobne stanowisko przyjął WSA w Poznaniu w wyroku z 15 stycznia 2025 r. (sygn. akt IV SA/Po 878/24). Najnowszym potwierdzeniem tego kierunku jest wyrok WSA w Białymstoku z 21 kwietnia 2026 r. (sygn. akt II SA/Bk 163/26). Sąd uznał, że zgody udziela żyjący adresat WZ. **Uprawnienie do jej wyrażenia nie wchodzi do spadku, wobec czego spadkobiercy nie mogą zastąpić zmarłego. Jeżeli był on jedynym adresatem, postępowanie o przeniesienie staje się bezprzedmiotowe.**

W praktyce nowsza linia orzecznicza nakazuje więc dużą ostrożność przy konstruowaniu transakcji, w których przeniesienie WZ ma nastąpić dopiero w przyszłości. Samo zobowiązanie dotychczasowego inwestora do udzielenia zgody może okazać się niewystarczające, jeżeli umrze on przed dokonaniem przeniesienia.

Gdy adresatów było kilku

Inaczej może wyglądać sytuacja, gdy decyzję wydano na rzecz kilku osób, a umiera tylko jedna z nich. W wyroku z 29 października 2021 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1558/21) przyjęto, że **śmierć jednego z dwóch adresatów WZ nie prowadzi automatycznie do wygaśnięcia całej decyzji. Pozostający przy życiu współadresat zachowuje wynikające z niej uprawnienia.**

Trzeba tu zatem odróżnić dwie sytuacje. Pierwsza to próba zastąpienia zmarłego jedynego adresata przez jego spadkobierców. Druga dotyczy decyzji, która od początku została skierowana do kilku osób, z których co najmniej jedna nadal istnieje i zachowuje własne uprawnienia wynikające z rozstrzygnięcia.

PRZYKŁAD

Małżonkowie A i B wspólnie uzyskali decyzję o warunkach zabudowy dla budowy dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Przed rozpoczęciem inwestycji małżonek A zmarł. Pozostający przy życiu małżonek B zamierza zrealizować przedsięwzięcie i zastanawia się, czy śmierć współadresata spowodowała utratę ważności WZ. Śmierć jednego z dwóch adresatów nie powoduje automatycznie wygaśnięcia całej decyzji. Małżonek B nadal pozostaje jej adresatem i zachowuje wynikające z niej uprawnienia. Nie musi więc występować o wydanie nowej WZ wyłącznie z powodu śmierci współmałżonka. Nie oznacza to jednak, że spadkobiercy zmarłego automatycznie wstępują w jego miejsce jako współadresaci decyzji. Jeżeli B zamierza przenieść WZ na inną osobę, organ powinien odrębnie ocenić dopuszczalność takiego przeniesienia, uwzględniając pierwotną wielość adresatów.

Sukcesja spółek

Odrębnie należy oceniać następstwo prawne osób prawnych. Sukcesja przewidziana w prawie handlowym nie w każdym przypadku pozwala przyjąć, że następca może po prostu wystąpić w miejsce dotychczasowego adresata WZ.

Interesujący przykład stanowi wyrok NSA z 24 czerwca 2025 r. (sygn. akt II OSK 1189/24). Sprawa dotyczyła spółki powstałej wskutek połączenia. Sąd uznał, że następca prawny nie

eprasa.pl 96131939c1

może jako następca wyrazić zgody na przeniesienie WZ, jeżeli decyzja została wydana dopiero po ustaniu bytu prawnego poprzedniczki. W chwili sukcesji prawo wynikające z tej decyzji jeszcze bowiem nie istniało.
Z kolei WSA w Bydgoszczy w wyroku z 25 lutego 2025 r. (sygn. akt II SA/Bd 956/24) wskazał, że relacji między art. 63 ust. 5 u.p.z.p. a sukcesją spółki przejmującej, wynikającą z art. 494 Kodeksu spółek handlowych (dalej: k.s.h.) nie można przesądzać zwykłym zaświadczeniem stwierdzającym rzekome automatyczne nabycie praw z WZ. Kwestia ta wymaga właściwej oceny prawnej w odpowiednim postępowaniu.

Sprzedaż działki nie przenosi WZ

W praktyce częstszym przypadkiem niż sukcesja spółek jest sprzedaż nieruchomości. Również tutaj należy oddzielić zmianę właściciela gruntu od zmiany adresata decyzji.
WZ nie rodzi praw do terenu. Z tego względu nabycie nieruchomości nie powoduje automatycznego nabycia praw wynikających z decyzji wydanej na rzecz sprzedającego. Nabywca może wystąpić o przeniesienie WZ, ale musi zostać przeprowadzona procedura określona w art. 63 ust. 5 u.p.z.p. **Jeżeli nie dojdzie do przeniesienia, dotychczasowy adresat nadal pozostaje podmiotem, na rzecz którego wydano decyzję, mimo że przestał być właścicielem nieruchomości.**
Ma to znaczenie dla konstrukcji umów sprzedaży gruntów inwestycyjnych. Jeżeli wartość nieruchomości jest związana z uzyskanymi warunkami zabudowy, w umowie należy odpowiednio uregulować współdziałanie sprzedającego przy przeniesieniu WZ. Sama sprzedaż gruntu tego skutku nie zapewnia.

PRZYKŁAD

Inwestor A uzyskał decyzję o warunkach zabudowy dla budowy czterech domów jednorodzinnych. Następnie sprzedał nieruchomość inwestorowi B. W akcie notarialnym wskazano, że działka jest objęta WZ, a sprzedający przekazał nabywcy jej kopię. Inwestor B uznał, że wraz z nabyciem własności gruntu przejął również uprawnienia wynikające z decyzji i wystąpił o pozwolenie na budowę. Organ stwierdził jednak, że WZ nadal została wydana na rzecz inwestora A. Sama sprzedaż nieruchomości nie powoduje bowiem zmiany adresata decyzji administracyjnej. Aby inwestor B mógł wykorzystać ją w postępowaniu o pozwolenie na budowę, konieczne jest przeniesienie WZ na podstawie art. 63 ust. 5 u.p.z.p. Wymaga to zgody inwestora A oraz przyjęcia przez B wszystkich warunków decyzji. Dopiero po wydaniu decyzji przenoszącej B będzie mógł powoływać się na WZ jako jej nowy adresat.

Pozwolenie to odrębna decyzja

Podobnie należy rozdzielić przeniesienie WZ i przeniesienie pozwolenia na budowę. Są to odrębne decyzje administracyjne, wydawane w różnych postępowaniach i na podstawie różnych przepisów.
WSA w Poznaniu w wyroku z 24 kwietnia 2025 r. (sygn. akt II SA/Po 89/25) wskazał, że sprzedaż gruntu oraz przeniesienie pozwolenia na budowę nie powodują automatycznego przeniesienia WZ na kolejnego inwestora. Dotychczasowy adresat decyzji o warunkach zabudowy zachowuje ten status do chwili przeprowadzenia odrębnego postępowania.
Znaczenie WZ dla pozwolenia na budowę pokazuje z kolei wyrok WSA w Gdańsku z 27 maja 2026 r. (sygn. akt II SA/Gd 6/26). Sąd przyjął, że inwestor ubiegający się o pozwolenie powinien legitymować się WZ wydaną na jego rzecz albo decyzją przenoszącą na niego wcześniej wydane warunki. Samo przedłożenie WZ, której adresatem pozostaje inna osoba, nie jest wystarczające.
Nie oznacza to jednak, że WZ musi być przenoszona w każdym przypadku – niezależnie od tego, jak daleko posunięty jest proces inwestycyjny.

Czasem przeniesienie jest już zbędne

W wyroku z 18 czerwca 2025 r. (sygn. akt II SA/Gd 20/25) WSA w Gdańsku rozpatrywał sytuację, w której na nowego inwestora zostało już przeniesione pozwolenie na budowę. Sąd przyjął, że późniejsze postępowanie o przeniesienie na niego WZ odnoszącej się do tego samego przedsięwzięcia było bezprzedmiotowe. Inwestor realizował bowiem przedsięwzięcie na podstawie pozwolenia na budowę.
Pokazuje to, że znaczenie decyzji o warunkach zabudowy należy zawsze oceniać w kontekście

eprasa.pl 96131939c1

etapu procesu inwestycyjnego. WZ poprzedza pozwolenie na budowę, ale po wydaniu i skutecznym przeniesieniu tego pozwolenia jej samodzielne znaczenie dla realizacji konkretnego przedsięwzięcia może być inne.

Skutki dla praw procesowych

Przeniesienie WZ powoduje nie tylko zmianę podmiotu mogącego wykorzystać decyzję w procesie inwestycyjnym. Może również wpływać na sytuację procesową dotychczasowego oraz nowego adresata w postępowaniach dotyczących tej decyzji. Nie można jednak przyjąć jednej zasady dla wszystkich przypadków.
NSA w wyroku z 22 maja 2025 r. (sygn. akt II OSK 2648/22) wskazał, że przeniesienie WZ już po wszczęciu sądowej kontroli pierwotnej decyzji nie powoduje automatycznie wyeliminowania dotychczasowego wnioskodawcy z postępowania – zwłaszcza gdy pozostaje on właścicielem nieruchomości. Nowy adresat może natomiast zgłosić udział w sprawie na podstawie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.). Z kolei w wyroku WSA w Białymstoku z 18 czerwca 2026 r. (sygn. akt II SA/Bk 187/26) wskazano, że po przeniesieniu WZ pierwotny inwestor może utracić interes prawny w postępowaniu nadzwyczajnym dotyczącym tej decyzji, ponieważ jego sytuację prawną zajmuje nowy adresat.

WAŻNE **Skutków przeniesienia dla innych postępowań nie można określać automatycznie. Konieczne jest każdorazowe ustalenie, z jakiego źródła wynika interes prawny danego podmiotu i jaki jest przedmiot konkretnego postępowania.**

Liczy się właściwa kolejność

Orzecznictwo pokazuje, że przy zmianie inwestora zasadnicze znaczenie ma kolejność poszczególnych czynności. Inne skutki wywołuje sprzedaż gruntu, inne przeniesienie WZ, a jeszcze inne przeniesienie pozwolenia na budowę. Nie można zakładać, że dokonanie jednej z tych czynności automatycznie wywołuje skutki właściwe dla pozostałych.
Szczególne ryzyko występuje wtedy, gdy strony odkładają przeniesienie WZ na później. Śmierć jedynego adresata może uniemożliwić uzyskanie wymaganej zgody, a ustanie bytu prawnego spółki może prowadzić do problemów z ustaleniem następcy uprawnionego do rozporządzania decyzją. Dlatego **przy transakcjach dotyczących nieruchomości inwestycyjnych należy traktować przeniesienie WZ jako odrębną czynność administracyjnoprawną.** Ani przejście własności nieruchomości, ani sukcesja korporacyjna, ani przeniesienie innych decyzji inwestycyjnych nie powinny być automatycznie utożsamiane ze zmianą adresata warunków zabudowy.

PRZYKŁAD

Spółka A uzyskała decyzję o warunkach zabudowy dla budowy osiedla domów jednorodzinnych. Następnie sprzedała nieruchomość spółce B, zobowiązując się do wyrażenia zgody na przeniesienie WZ. Strony uzgodniły jednak, że formalności administracyjne zostaną załatwione dopiero po zakończeniu reorganizacji spółki A. W międzyczasie doszło do jej połączenia ze spółką C, a spółka A została wykreślona z KRS. Gdy spółka B wystąpiła o przeniesienie WZ, powstała wątpliwość, czy zgodę może skutecznie wyrazić spółka C jako następca prawny pierwotnego inwestora. Organ musi ustalić skutki sukcesji i ocenić, czy uprawnienia wynikające z WZ przeszły na następcę. Sama umowa sprzedaży nieruchomości nie wystarcza do zmiany adresata decyzji. Gdyby przeniesienie WZ nastąpiło przed połączeniem spółek, problem ustalenia podmiotu uprawnionego do wyrażenia zgody nie powstałby.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 63 ust. 1, 2 i 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 538; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 33 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 143; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 846)
- art. 494 § 1 i 2 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 18)
- art. 40 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 524)
- art. 95 i nast. ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 795)
- art. 28, art. 30 § 4, art. 97 § 1 pkt 4, art. 105 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)

eprasa.pl 96131939c1

Wojewodowie kwestionują plany ogólne w trybie nadzoru, a mieszkańcy podważają je w sądach

Samorządy przechodzą weryfikację legalności planów ogólnych przez wojewodów w trybie nadzorczym. Także mieszkańcy gmin skarżą plany ogólne do sądów administracyjnych. Analizujemy najnowsze rozstrzygnięcia w tym zakresie.

ANDRZEJ DYBOWSKI

prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym

W procedurze uchwalania planu ogólnego rada gminy musi kierować się zasadami sporządzania planu, określonymi w:

1) ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.) oraz w
2) rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (dalej: rozporządzenie z 8 grudnia 2023 r.).

Szczególne zasady postępowania nadzorczego

Zazwyczaj podstawą postępowania nadzorczego prowadzonego przez wojewodów jest art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W odniesieniu do nadzoru wobec planów ogólnych wojewodowie mają jednak inną podstawę prawną – art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jest to zatem przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g. Przepis określa przesłanki nieważności uchwały o planie ogólnym w zakresie węższym niż w przypadku stwierdzenia nieważności uchwał na podstawie art. 91 ust. 1 i 4 u.p.z.p. Wojewodowie stale używają powyższego uzasadnienia w rozstrzygnięciach nadzorczych stwierdzających nieważność planu ogólnego.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność uchwały rady gminy w całości lub części powodują:

1) istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego,
2) istotne naruszenie trybu ich sporządzania,
3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Z ORZECZNICTWA

Z treści art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania planu" oraz „trybu jego sporządzania". Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, a zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej – czyli zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Dostrzec przy tym należy, że w obowiązującym w sprawie stanie prawnym ustawodawca zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania miejscowego planu wprowadził jako przesłankę stwierdzenia nieważności – istotność naruszenia (…). Nie każde zatem naruszenie w tym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny – czyli znaczący, wpływający na treść uchwały, dotyczący meritum sprawy. Chodzi tu o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Naruszenie istotne to takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Wyrok WSA w Opolu z 20 sierpnia 2026 r., sygn. akt I SA/Op 450/26

eprasa.pl 96131939c1

Obszar uzupełnienia zabudowy – wyznaczenie

Najnowszym przykładem jest tu rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 29 września 2026 r. (sygn. P.II.4131.2.439.26). Wojewoda zarzucił planowi ogólnemu, że obszar uzupełnienia zabudowy (OUZ) został wyznaczony z naruszeniem przepisu § 1 ust. 6 rozporządzenia MRiT z 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz.U. z 2024 r. poz. 729). W planie ogólnym wyznaczono OUZ pomimo spełnienia tylko kilku (a nie wszystkich) przesłanek wskazanych w przepisie.

Obszar uzupełnienia zabudowy – wyłączenie

Nie tylko w trybie nadzorczym podważane są plany ogólne. Także mieszkańcy kierują sprawy do sądów administracyjnych. Przykładowo WSA w Poznaniu z 27 sierpnia 2026 r. (sygn. akt II SA/Po 541/26) rozstrzygnął na korzyść gminy spór z mieszkańcem, który domagał się objęcia jego nieruchomości OUZ. Mieszkaniec podważył plan ogólny w zakresie, w jakim dla działki skarżącego wyłączono zabudowę uzupełniającą i pozostawiono tę działkę pod przeznaczenie rolne. Przeznaczenie działki skarżącego wyłącznie pod zagospodarowanie rolne drastycznie obniżało wartość nieruchomości i przekreślało możliwość realizacji jakichkolwiek zamierzeń budowlanych. Skarżący zaznaczył, że w otoczeniu działki istnieje zabudowa mieszkaniowa.
W odpowiedzi Rada Miejska wskazała, że nie ma tu skupisk zabudowy oraz występuje znaczne oddalenie działki od istniejących budynków. Stanowisko rady potwierdził sąd dodatkowo wskazując, że: **„bez znaczenia (…) jest podnoszona przez skarżącego okoliczność, że w bliskim sąsiedztwie – w promieniu ok. 130 m – usytuowane są 3 istniejące domy mieszkalne. Taka okoliczność nie wypełnia bowiem warunków określonych przepisami § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia MRiT z 2 maja 2024 r.”.**

Zmiany w planie nie wynikają z konsultacji społecznych

Zasada jest taka: organ wykonawczy gminy przeprowadza konsultacje społeczne, a następnie wprowadza do projektu planu ogólnego zmiany wynikające z tych konsultacji. Ponadto ponawia w niezbędnym zakresie uzgadnianie i wprowadza zmiany wynikające z tych uzgodnień. Dopiero taki projekt planu ogólnego gminy – wraz z raportem z konsultacji społecznych – przedstawia organowi stanowiącemu gminy (zob. art. 13i ust. 3 pkt. 9, 10, 11 u.p.z.p.). Wojewodowie zgłaszają nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem tych zasad. Polegają one na wprowadzaniu do planu zmian, których nie zgłoszono na etapie konsultacji.

PRZYKŁAD

W uchwalonym planie ogólnym miasta Ruda Śląska, przekazanym wraz z uchwałą Wojewodzie Śląskiemu, stwierdzono jej niezgodność z projektem planu ogólnego poddanego konsultacjom społecznym. Niezgodność ta polegała na wydzieleniu ze strefy oznaczonej symbolem 5SN (strefa zieleni i rekreacji) dodatkowych stref: 211SO (strefy otwartej) i 265SU (strefy usługowej). Z kolei w strefie 145SW (strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną) zwiększono wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej z 30% do 50% oraz wydzielono z niej nową strefę 266SU (strefę usługową). Ponadto zwiększono obszar strefy 4SG (strefy górnictwa**)**. Z dokumentacji prac planistycznych nie wynika, by zmiany te były wynikiem uwag zgłoszonych w trakcie procesu konsultacji społecznych (na podstawie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego z 5 października 2026 r., sygn. IFIII.4131.1.135.2026). Ostatecznie wojewoda stwierdził nieważność całości uchwały w sprawie planu ogólnego miasta Ruda Śląska.

Nadpodaż gruntów mieszkaniowych

Stałym elementem sporów wojewodów z gminami jest określanie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową. Problemem dla gmin jest przekraczanie limitów dla tej zabudowy. **W takiej sytuacji trzeba prawidłowo wskazać powody uzasadniające zwiększenie powierzchni stref mieszkaniowych wyznaczonych w planie ogólnym. Muszą to być „szczególne potrzeby uzasadniające wyznaczanie stref pod nową zabudowę mieszkaniową”.**
Zgodnie z § 3 ust. 10 rozporządzenia MRiT z 8 grudnia 2023 r. dopuszcza się określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową (niż wynika to ze wzorów wprowadzonych przez to rozporządzenie), jeżeli jest

eprasa.pl 96131939c1

to uzasadnione szczególnymi potrzebami w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej, określonymi w:

- strategii rozwoju gminy,
- strategii rozwoju ponadlokalnego lub
- strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Zastosowanie tego przepisu powinno nastąpić poprzez skorygowanie uzyskanego wyniku, wyrażonego w liczbie mieszkańców.

PRZYKŁAD

Z uzasadnienia do planu ogólnego gminy Chełm Śląski wynika, że chłonność terenów niezabudowanych wynosi około 4931 osób – co znacznie przekracza wyliczone zapotrzebowanie (1593 oraz 130% tej liczby, tj. 2071 osób). Zdaniem wojewody, jeżeli terenów nie przeznaczono w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową i nie istnieje na tych terenach zabudowa mieszkaniowa, to – aby było możliwe na tych terenach ustalenie w planie ogólnym jednej z trzech stref wielofunkcyjnych, umożliwiających realizację zabudowy mieszkaniowej – konieczne jest wyznaczenie obszaru uzupełnienia zabudowy.

Rada Gminy Chełm Śląski wyznaczyła w planie ogólnym dla tej gminy obszar uzupełnienia zabudowy. W uzasadnieniu planu ogólnego jako przesłankę do zastosowania § 3 ust. 10 rozporządzenia gmina wskazała jedynie, że z uwagi na fakt, iż „gmina nie należy do grupy gmin odnotowujących gwałtowny i znaczący spadek liczby ludności – co więcej, gmina od lat tworzy warunki rozwoju obszarów mieszkaniowych, co spotyka się z rosnącym zainteresowaniem inwestorów prywatnych i deweloperów – istnieją istotne przesłanki, na podstawie których model struktury funkcjonalno-przestrzennej zawarty w strategii rozwoju ponadlokalnego powiatu bieruńsko-lędzińskiego uwzględnia potencjalne zapotrzebowanie na nowe tereny zabudowy (przede wszystkim mieszkaniowej)".

Brak tu jednak konkretnego wskazania, jakie szczególne potrzeby uzasadniają określenie wyższego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową i jaka jest faktyczna wartość zapotrzebowania, którą ostatecznie przyjęto – czyli o ile (na podstawie Strategii) zwiększone zostało zapotrzebowanie, które wyliczono na podstawie wzoru określonego w § 3 ust. 2 rozporządzenia.

Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 2 października 2026 r. (sygn. IFIII.4131.1.134.2026) unieważnił uchwałę o planie ogólnym i uznał uzasadnienie gminy za ogólnikowe twierdzenia. W jego ocenie gmina powinna zastosować odpowiednie obliczenia i wskazać wynik w postaci konkretnej liczby mieszkańców.

Problemy z kopalinami

Problemem dla gmin są przepisy nakazujące chronić na poziomie planu ogólnego możliwość wydobywania kopalin. Zgodnie z art. 13b pkt 3 lit. h u.p.z.p. ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy – w tym między innymi znajdujące się na obszarze gminy udokumentowane złoża kopalin.

PRZYKŁAD

W ustaleniach planu ogólnego miasta Częstochowy nie uwzględniono ochrony udokumentowanego złoża kopaliny. W granicach udokumentowanego złoża surowców ilastych ceramiki budowlanej „Michalina" o nr 2159 wyznaczono m.in. strefę gospodarczą o oznaczeniu 41SP, strefę usługową o oznaczeniu 132SU oraz strefę produkcji rolniczej o oznaczeniu 4SR. Zdaniem wojewody śląskiego stanowi to naruszenie ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, które to ustawy wymagają od planu ogólnego uwzględnienia występowania i ochrony złóż kopalin.

Prezydent Miasta Częstochowy, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wskazał m.in., że zgodnie z danymi Państwowego Instytutu Geologicznego, zawartymi w Systemie gospodarki i ochrony bogactw mineralnych Polski „Midas", złoże to eksploatowane było w latach 1910–2001, a obecnie eksploatacja złoża została zaniechana. W złożu tym brak jest zasobów geologicznych przemysłowych, co wskazano w karcie informacyjnej złoża. Mając na względzie, że eksploatacja złoża została zaniechana 25 lat temu oraz nie występują tu zasoby geologiczne przemysłowe, władze Częstochowy stwierdziły, że nie mamy tu do czynienia ze złożem perspekty-

eprasa.pl 96131939c1

wicznym, wymagającym ochrony, lecz z zaszłością historyczną, która w wyniku niedopatrzenia lub braku takiego obowiązku nie została skreślona z zasobów.

Co ważne, w planie ogólnym Częstochowy w stosunku do złoża „Michalina" wyznaczono strefy inne niż strefa górnictwa SG, natomiast czynnikiem ochrony był brak wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy. Wojewoda zauważył jednak, że złoże to może być eksploatowane jedynie metodą odkrywkową, wymagającą zdjęcia nakładu, w związku z czym dopuszczenie do powstania trwałej zabudowy w obszarze złoża jest sprzeczne z zasadą jego ochrony.

Od 1 stycznia 2024 r. obowiązuje znowelizowany art. 95 Prawo geologicznego i górniczego, który nakazuje uwzględnienie w planowaniu przestrzennym występowania złóż kopalin oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobycia lub wykorzystania. Uwzględniając art. 125 ust. 1 Prawa ochrony środowiska ochrona złóż oznacza konieczność takiego kształtowania ustaleń planistycznych (zarówno planu miejscowego, jak i planu ogólnego), aby nie uniemożliwić eksploatacji złoża w przyszłości. Nie oznacza to natomiast obowiązku dostosowania tych ustaleń do natychmiastowej eksploatacji złóż. Wojewoda argumentował, że Rada Miasta Częstochowy wskazanymi ustaleniami planu ogólnego nadużyła swoich uprawnień, wprowadzając ograniczenia w zakresie możliwości zagospodarowania udokumentowanego złoża kopalin. Gminie nie przysługuje niczym nieograniczone władztwo planistyczne na jej obszarze. Wojewoda stwierdził, że w planie ogólnym nie uwzględniono lokalnych uwarunkowań – tj. występowania udokumentowanego złoża „Michalina", którego eksploatacja prowadzona może być tylko powierzchniowo metodą odkrywkową, a mimo to wyznaczono w jego granicach strefy, które dopuszczają wprowadzenie trwałej zabudowy. Zatem Rada Miasta Częstochowy nie wypełniła obowiązku objęcia udokumentowanego złoża kopaliny odpowiednią ochroną. Dlatego Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 1 października 2026 r. (sygn. IFIII.4131.1.131.2026) unieważnił plan ogólny.

PRZYKŁAD

Podobne rozstrzygnięcie zapadło dla planu ogólnego Miasta i Gminy Ostrów Lubelski w części obejmującej strefy planistyczne 7SN oraz 8SN w granicach złoża torfu TO21340 „Ostrów Lubelski". W unieważnionym planie ogólnym na terenie tego złoża wyznaczone zostały: strefa otwarta oznaczona symbolem 3SO oraz strefy zieleni i rekreacji oznaczone symbolami 7SN oraz 8SN. W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego burmistrz wskazał, że przyjęte wskaźniki urbanistyczne (minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalny udział powierzchni zabudowy) dla stref planistycznych 7SN oraz 8SN zabezpieczają możliwość późniejszej eksploatacji lub wykorzystania złoża. Ponadto poinformował, iż „zmiana planu miejscowego będzie następowała zgodnie z planem ogólnym, który umożliwia wydzielenie złoża torfu do odrębnej funkcji z zakazem zabudowy – np. na teren zieleni naturalnej – tym samym umożliwiając ochronę złoża i w przyszłości jego eksploatację".

Wojewoda zajął następujące stanowisko: „Organ nadzoru złożone wyjaśnienia przyjmuje, jednakże ich nie uwzględnia. Wyznaczenie w planie ogólnym strefy planistycznej SN na złożu torfu TO21340 „Ostrów Lubelski" nie gwarantuje pełnej ochrony złoża kopaliny. Raz jeszcze podkreślić należy, iż obowiązkiem gminy, wynikającym z art. 95 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze jest zapewnienie ochrony i możliwości eksploatacji złoża kopaliny już w planie ogólnym. Nie można wskazanego obowiązku przenosić wyłącznie na etap miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak realizacji wskazanego obowiązku przez gminę obliguje Wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego wprowadzającego do planu ogólnego zmiany konieczne dla ochrony złóż kopalin oraz wymierzenia gminie kary pieniężnej".

©℗

Podstawa prawna:

- art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 538)
- rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 826)

eprasa.pl 96131939c1

Elektroniczne wnioski o rozpoczęcie działalności gospodarczej – obowiązki gminy

Od 1 listopada 2026 r. pełnoletni przedsiębiorca rejestruje firmę wyłącznie elektronicznie. Gmina nadal obsługuje pozostałe wnioski papierowe. Musi też uwzględnić zmiany dotyczące zezwoleń i rejestrów działalności regulowanej.

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

Zmiany wprowadziła ustawa z 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 507; dalej: ustawa zmieniająca). Dla gmin najważniejsze są daty **14 października i 1 listopada 2026 r.** (a także 1 listopada 2028 r.). Określają one kolejne etapy zmian w obsłudze wniosków do CEIDG.

Co się zmieniło 1 listopada

Dotychczas wniosek do CEIDG można było złożyć elektronicznie albo na papierze w gminie lub przesyłką rejestrowaną (art. 8 ust. 1–2 ustawy o CEIDG). Natomiast od 1 listopada 2026 r. do 31 października 2028 r. wniosek o wpis z informacją o podjęciu działalności składa się wyłącznie przez formularz elektroniczny (art. 16 ust. 1 ustawy zmieniającej). Wyjątek dotyczy wniosków ze wskazanym przedstawicielem ustawowym małoletniego. Przedsiębiorca może skorzystać z biznes.gov.pl, mObywatela albo zintegrowanych z CEIDG usług banków i innych platform. W mObywatelu firmę może zarejestrować pełnoletni obywatel Polski z aktywnym profilem zaufanym i mDowodem. Usługa obejmuje pierwszą działalność, jeżeli wcześniej nie złożono wniosku inną drogą.

Papierowy wniosek o rozpoczęcie działalności, który po 31 października 2026 r. złożono w gminie albo wysłano do niej przesyłką rejestrowaną, a wpisu nie dokonano – pozostawia się bez rozpoznania (art. 15 ust. 1 ustawy zmieniającej). Nie oznacza to, że korespondencji nie można przyjąć i zarejestrować.

Warto pisemnie wskazać wnioskodawcy drogę elektroniczną. Powołany przepis nie określa formy takiego zawiadomienia. Do wniosków złożonych lub wysłanych do 31 października 2026 r. stosuje się przepisy ustawy o CEIDG w nowym brzmieniu (art. 14 ust. 1 ustawy zmieniającej). Odrębnie art. 13 ustawy zmieniającej zachowuje przepisy dotychczasowe dla wniosków złożonych przed 14 października 2026 r., niewpisanych przed tym dniem.

Data nadania, a nie data wpływu

Wniosek wysłany przesyłką rejestrowaną 31 października, a doręczony w listopadzie, nie podlega pozostawieniu bez rozpoznania tylko z powodu daty wpływu. Przepisy art. 14 i art. 15 ustawy zmieniającej odwołują się do złożenia lub wysłania wniosku. W ewidencji korespondencji trzeba więc uwzględnić datę nadania.

Co nadal przyjmuje gmina

Do 31 października 2028 r. pozostaje papierowa obsługa zmian wpisu, zawieszeń, wznowień, niepodjęcia działalności i wykreśleń. Przedsiębiorca może jednak także w tych sprawach wybrać drogę elektroniczną. Inaczej jest przy wnioskach ze wskazanym przedstawicielem ustawowym małoletniego – te składa się wyłącznie w gminie albo przesyłką rejestrowaną, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy zmieniającej (zob. tabela na następnej stronie).

Gmina nadal przekształca przyjęty wniosek papierowy w elektroniczny i przesyła do CEIDG najpóźniej następnego dnia roboczego po otrzymaniu (art. 8 ust. 4 ustawy o CEIDG). Przy wysyłce pocztą własnoręczny podpis wymaga poświadczenia notariusza (art. 10 ust. 9 ustawy o CEIDG).

eprasa.pl 96131939c1

Sposób składania wniosków do 31 października 2028 r.

Rodzaj wniosku	Dostępna forma	Podstawa prawna
Rozpoczęcie działalności przez osobę pełnoletnią	wyłącznie elektronicznie	art. 16 ust. 1 ustawy zmieniającej
Wniosek ze wskazanym przedstawicielem ustawowym małoletniego	wyłącznie w gminie albo przesyłką rejestrowaną	art. 16 ust. 2 ustawy zmieniającej
Pozostałe wnioski: zmiana wpisu, zawieszenie, wznowienie, niepodjęcie działalności i wykreślenie	elektronicznie albo papierowo w gminie lub przesyłką rejestrowaną	art. 8 ust. 1–2 ustawy o CEIDG art. 14 ust. 2 i art. 15 ust. 2 ustawy zmieniającej

Wnioski osób zagranicznych

Ustawa nie przewiduje dla osób zagranicznych osobnego wyjątku od zasady z art. 16 ust. 1 ustawy zmieniającej. Wyjątek z ust. 2 dotyczy wyłącznie małoletnich. Wątpliwość budzi art. 66b ustawy o CEIDG, który zakłada, że do 31 października 2028 r. gmina przekształca na postać elektroniczną wnioski części osób zagranicznych. Nie wiadomo, czy przepis obejmuje także wnioski o podjęcie działalności. Moim zdaniem nie daje on samodzielnej podstawy do papierowej rejestracji firmy, a dostępne komunikaty Ministerstwa Rozwoju i Technologii (MRiT) o tym milczą. Warto więc zwrócić się do resortu o wyjaśnienie.

Od 1 listopada 2026 r. osoba zagraniczna składająca wniosek musi mieć PESEL, a jeśli go nie nadano – unijny identyfikator transgraniczny (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o CEIDG oraz art. 4 ust. 9 ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych). Wcześniejsze wpisy bez tych danych trzeba uzupełnić do 1 czerwca 2030 r. – inaczej zostaną wykreślone (art. 22 ustawy zmieniającej). Wnioski złożone przed 1 listopada, co do których nie dokonano wpisu, rozpatruje się według dotychczasowych przepisów (art. 29 ustawy zmieniającej).

Obowiązki od 14 października 2026 r.

Do 31 października 2028 r. gmina musi niezwłocznie zgłaszać do CEIDG drogą elektroniczną imiona i nazwiska pracowników, którzy zajmują się obsługą wniosków papierowych i są upoważnieni do przekształcania ich na postać elektroniczną. Musi też zgłaszać cofnięcie takich upoważnień (art. 66a ustawy o CEIDG). **Gmina powinna stosować aktualne wzory formularzy – w tym CEIDG-1 w wersji 3.3 oraz załączniki CEIDG-ZS w wersji 3.1, CEIDG-OP i CEIDG-OPS w wersji 1.0.** Wzory te obowiązują od 14 października 2026 r. CEIDG-OPS dotyczy informacji zgłaszanych przez sąd o przedstawicielu małoletniego.

Gmina archiwizuje złożone u niej do 31 października 2028 r. wnioski i dokumentację przez 10 lat od złożenia (art. 21 ustawy zmieniającej w związku z dotychczasowym art. 8 ust. 6 ustawy o CEIDG), a więc nawet do 2038 roku.

Zezwolenia i rejestry działalności regulowanej

Od 14 października 2026 r. nowe zasady obowiązują też wydziały zezwoleń i rejestrów działalności regulowanej. Dotyczy to np. zezwoleń na sprzedaż alkoholu i gminnego rejestru przedsiębiorców odbierających odpady komunalne. Przekazywanie danych przez jednostki samorządu terytorialnego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej (art. 44 ust. 5 ustawy o CEIDG). Sam obowiązek informowania CEIDG o zezwoleniach istniał wcześniej – zmienia się jego termin. Przepis art. 44 ust. 3 ustawy o CEIDG wydłuża zwykły termin przekazania informacji z następnego dnia roboczego do maksymalnie 7 dni roboczych następujących po dniu uzyskania informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu. Nadal trzeba działać niezwłocznie. Przy rygorze natychmiastowej wykonalności terminem pozostaje następny dzień roboczy po jego nadaniu.

Formularz podpisuje się podpisem kwalifikowanym, zaufanym, osobistym albo w inny sposób akceptowany przez CEIDG – o ile spełnia warunki ustawowe (art. 44 ust. 6 ustawy o CEIDG). Organ zgłasza elektronicznie osoby upoważnione i cofnięcie upoważnień (ust. 7). W formularzu podaje okres uprawnienia albo jego bezterminowość, zakres i miejsce działalności, jeżeli je wskazano (ust. 8).

eprasa.pl 96131939c1



PRZYKŁAD

Wydział zezwoleń uzyskał 1 grudnia 2026 r. informację o prawomocnym rozstrzygnięciu. Informację należy przekazać do CEIDG niezwłocznie, najpóźniej 10 grudnia, kiedy upływa termin 7 dni roboczych liczonych od następnego dnia. Przy obliczaniu terminu pomija się sobotę i niedzielę 5–6 grudnia. Gdyby decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności 1 grudnia, informację należałoby przesłać najpóźniej 2 grudnia 2026 r.

Co zacznie obowiązywać w 2028 roku

Od 1 listopada 2028 r. wszystkie wnioski do CEIDG będą elektroniczne. Wtedy wejdą też przepisy o jednym okienku dla spółek cywilnych oraz art. 11a ustawy o CEIDG, pozwalający ministrowi żądać od gmin dokumentów związanych z wnioskami. Na ten dzień przesunięto też nowe brzmienie art. 10 ust. 7 ustawy o CEIDG oraz przepisy o zarządzie sukcesyjnym (art. 15 ust. 7–8, art. 32 ust. 2a i 4a oraz art. 32a ustawy o CEIDG). Datę 1 listopada 2028 r. wyznacza art. 31 pkt 4 ustawy zmieniającej.

Pomoc mieszkańcom i koszty

Ustawa nie przewiduje wsparcia dla osób bez narzędzi cyfrowych ani obowiązku urządzenia stanowiska asysty. MRiT w konsultacjach z samorządem zapowiadał wprawdzie pomoc dla przedsiębiorców mających trudności z usługami online, ale same przepisy jej nie regulują. Co do zasady nie powinno to więc generować po stronie gmin dodatkowych wydatków na taką pomoc. Ocena skutków regulacji nie wykazuje wydatków JST, co jednak nie przesądza, że urzędy nie poniosą kosztów organizacyjnych.

Lista kontrolna dla urzędu

Ustawa nie wyznacza urzędom terminów na działania organizacyjne. Czynności te należy więc podjąć w związku z wprowadzeniem nowelizacji:

- poprawić BIP i karty usług, rozróżniając obowiązek formy papierowej (małoletni) od możliwości wyboru (pozostałe wnioski),
- w procedurze kancelaryjnej uwzględnić datę nadania przesyłki i sposób informowania o wymaganej formie wniosku – dotyczy wniosków złożonych lub wysłanych po 31 października 2026 r.,
- sprawdzić aktualność formularzy (obowiązują od 14 października 2026 r.), zgłoszonych upoważnień (zgłaszanych niezwłocznie, do 31 października 2028 r.) i zasad przechowywania dokumentacji (10 lat),
- osobno zweryfikować obieg informacji o zezwoleniach i wpisach do rejestrów oraz terminy z art. 44 ustawy o CEIDG – obowiązują od 14 października 2026 r. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 13–16, art. 21, art. 22, art. 29, art. 31 ustawy z 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 507)
- art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 8 ust. 1–7, art. 10 ust. 7 i 9, art. 11a, art. 15 ust. 7–8, art. 32 ust. 2a i 4a, art. 32a, art. 44 ust. 3 i ust. 5–8, art. 66a, art. 66b ustawy z 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 30; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 734)
- art. 4 ust. 9 ustawy z 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1313)

eprasa.pl 96131939c1

Dotacje

Rozliczenie dotacji z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej: terminy, zapłata, zwrot

Samo podpisanie umowy, odbiór sprzętu czy wystawienie faktury nie oznacza wykorzystania dotacji. Gmina musi dopilnować zapłaty i terminów z umowy z wojewodą. Niewydane środki zwrócone w terminie nie powodują automatycznie obowiązku zapłaty odsetek.



SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Samorządy kończą drugi rok Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (POLiOC). Zmiana Programu z 28 października 2026 r. ułatwia przesuwanie pieniędzy między obszarami, ale nie przedłuża terminu wykorzystania rocznej dotacji. Przed końcem roku trzeba więc sprawdzić, które zadania da się wykonać i opłacić, które wymagają zmiany zakresu, a które powinny otrzymać finansowanie w kolejnych latach.

Najpierw umowa i źródło pieniędzy

Zgodnie z art. 154 ust. 1 ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: ustawa) zadania gmin, powiatów i samorządów województw planuje się w ich budżetach. Na zadania własne i zlecone samorządy otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa, które przekazują wojewodowie. Dotacja na zadanie własne może pokryć do 100% jego kosztów, a udział określa umowa. Zasady rozliczania dotacji wyznacza ustawa o finansach publicznych (dalej: uofp).

Pojęcie „stare środki" nie występuje w ustawie. Trzeba ustalić rok i podstawę przyznania dotacji oraz warunki umowy. Program 2025–2026 nie tworzy salda do dowolnego wykorzystania przez dwa lata, a Program na lata 2027–2031 nie zmienia reguł rozliczania dotacji z 2026 roku. Zakup musi odpowiadać ustawie, Programowi, warunkom naboru oraz umowie i jej załącznikom.

Cztery terminy zamiast jednego

Dotacja z budżetu państwa jest rozliczana według umowy dotacyjnej zawartej z wojewodą. W tej umowie, a także w jej załącznikach i regulaminie naboru, na który się powołuje, trzeba osobno odszukać cztery terminy: wykonania zadania, wykorzystania dotacji, przedstawienia rozliczenia i zwrotu niewykorzystanej części. Termin rozliczenia przypadający w styczniu nie przedłuża okresu, w którym wolno płacić z dotacji.

Co trzeba sprawdzić	Znaczenie dla gminy
Wykonanie zadania	Dostawa, usługa albo roboty muszą odpowiadać zakresowi i terminowi umownemu.
Wykorzystanie dotacji	Zapłata za zrealizowane zadanie w terminie z umowy, nie dłuższym niż do 31 grudnia roku budżetowego.
Rozliczenie	Dokumenty składa się w terminie z umowy. Późniejsze rozliczenie nie legalizuje spóźnionych wydatków.
Zwrot pozostałości	Termin z umowy (do 15 dni od umownego dnia wykonania zadania) albo 31 stycznia. Nie wolno przyjmować go automatycznie.

eprasa.pl 96131939c1

Zgodnie z art. 150 uofp umowa o udzielenie dotacji celowej, jeżeli odrębne przepisy nie regulują trybu jej udzielania i rozliczania, określa termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego (pkt 3), oraz termin zwrotu niewykorzystanej części, nie dłuższy niż 15 dni od umownego dnia wykonania zadania (pkt 5). Przepis art. 168 ust. 1 uofp wskazuje zasadniczo 31 stycznia następnego roku jako termin zwrotu dotacji niewykorzystanej do końca roku, ale od 14 kwietnia 2026 r. zastrzega wprost stosowanie art. 150 pkt 5. Gdy umowa przewiduje wykonanie zadania do 31 grudnia i zwrot do 15 stycznia – nie można czekać do końca stycznia.

Odbiór to jeszcze nie wykorzystanie dotacji

Według art. 168 ust. 4 uofp wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Wpływ pieniędzy na rachunek gminy, zamówienie sprzętu, faktura i protokół odbioru nie zastępują płatności.

PRZYKŁAD

Gmina otrzymała dotację na zadanie własne obejmujące zakup agregatów z terminem wykorzystania do 31 grudnia 2026 r. Sprzęt dostarczono 29 grudnia, a fakturę opłacono 12 stycznia 2027 r. Umowa nie przewiduje późniejszego terminu zapłaty. Taka płatność nie wykazuje wykorzystania dotacji w 2026 roku. Gmina musi rozliczyć niewykorzystaną część i zwrócić ją w terminie, a styczniowy wydatek sfinansować ze środków własnych. Zgoda wykonawcy na późniejszą płatność nie zmienia zasad dotacji.

PRZYKŁAD

Sama zapłata również nie zawsze wystarczy. W wyroku z 23 września 2025 r. (sygn. akt I GSK 805/22) NSA oddalił skargę kasacyjną gminy na wyrok WSA, który utrzymał decyzję Ministra Finansów o zwrocie części dotacji na zadanie z zakresu administracji rządowej. Umowa z wojewodą wymagała wykorzystania dotacji do 31 grudnia 2015 r. – czyli zapłaty za zrealizowane zadanie. Fakturę za remont wystawiono 29 grudnia i opłacono 30 grudnia, ale robót w tym roku nie wykonano. NSA uznał, że przeznaczeniem dotacji nie jest samo opłacenie faktur, lecz opłacenie zadania zrealizowanego w roku, na który ją przyznano – więc ta część dotacji została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem.

Umowa z wykonawcą powinna zatem zostawiać czas na odbiór, usunięcie wad i zapłatę przed końcem finansowania.

Kiedy pojawią się odsetki

Zwrot niewydanej części dotacji w prawidłowym terminie sam w sobie nie uruchamia odsetek. Przy spóźnieniu nalicza się je jak od zaległości podatkowych, od dnia następującego po upływie terminu zwrotu (art. 151a albo art. 168 ust. 3 uofp).
Inne zasady dotyczą dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, a inne pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Przepis art. 169 uofp przewiduje zwrot z odsetkami w ciągu 15 dni od stwierdzenia tych okoliczności. Przy wykorzystaniu niezgodnym z przeznaczeniem odsetki biegną od dnia następującego po dniu przekazania dotacji. Dla dotacji nienależnych i nadmiernych oraz dla pomocy publicznej obowiązują inne reguły. Jeżeli zwrot nie nastąpi w terminie, właściwy organ wydaje decyzję, a odwołanie od niej rozpatruje minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 154 ustawy). Nie należy łączyć tych przypadków z prostym zwrotem niewydanej pozostałości.

Wydatki niewygasające wymagają właściwej podstawy

Rada gminy może uchwałą (na podstawie art. 263 uofp) ustalić wykaz wydatków niewygasających budżetu gminy z terminem realizacji najpóźniej do 30 czerwca następnego roku. To jednak instrument budżetu samorządu. Nie uchyla obowiązku zwrotu dotacji z budżetu państwa, bo art. 168 ust. 1 uofp wskazuje odrębny termin dla wydatków państwa objętych rozporządzeniem Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 181 ust. 2. Takie rozporządzenie może ustalić do 15 grudnia wykaz wydatków niewygasających z terminem realizacji nie dłuższym niż 31 marca następnego roku. W umowach opartych na art. 150 uofp sam aneks z wojewodą nie wydłuży terminu wykorzystania dotacji ponad 31 grudnia.

PRZYKŁAD

Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1785) objęło wydatkami niewygasającymi łącznie 47 108 277 zł.

eprasa.pl 96131939c1

W załączniku nr 1 pod poz. 36 wskazano tworzenie bazy magazynowej w gminie Niegowa: 4 502 600 zł z terminem realizacji 31 marca 2026 r. To dowód zastosowania konkretnego wyjątku. Nie potwierdza automatycznego prawa innych gmin do takiego rozwiązania na przełomie 2026 i 2027 roku.

Przesunięcia w Programie nie zastąpią aneksu

Uchwała nr 223 Rady Ministrów z 28 października 2026 r. (obowiązująca od 30 października) dopuszcza w 2026 roku przesunięcia środków między obszarami 1–6 Programu. Łączna suma przeniesień – z wyjątkiem przeniesień z obszaru 1. do 2. – nie może przekroczyć 15% środków z art. 155 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zmiana poszerzyła też katalog zadań o ochronę infrastruktury – w tym krytycznej – przed zagrożeniami z powietrza (także z użyciem dronów). Zastąpienie niedostarczonego beczkowozu sprzętem łączności nadal wymaga uprzedniej zmiany zakresu finansowania i umowy z wojewodą. Przykładowo pilna potrzeba tego nie zastępuje, a zakup bez aneksu grozi uznaniem wydatku za niezgodny z przeznaczeniem.

Dłuższa inwestycja wymaga planu finansowania

Nowelizacja z 17 kwietnia 2026 r. wprowadziła do ustawy art. 156a (obowiązuje on od 29 maja 2026 r.). Minister właściwy do spraw wewnętrznych zatwierdza na wniosek wojewody wykaz wieloletnich inwestycji budowlanych, a minister lub wojewoda wyrażają zgodę jednostkom realizującym Program na zaciąganie zobowiązań na kolejne lata, w granicach ustawowego limitu. Pozwala to przygotować inwestycję wykraczającą poza rok budżetowy, ale nie oznacza zatrzymania rocznej dotacji na rachunku do zakończenia budowy. Trzeba uzgodnić etapy roczne, limity, zgody i umowy. Ekspertyzę lub dokumentację można przygotować w 2026 roku, jeśli mieści się w przyznanym finansowaniu. Późniejsze roboty wymagają zapewnienia środków, bo przyjęty już Program na lata 2027–2031 nie gwarantuje dotacji konkretnej gminie.

Zakupy a próg 170 000 zł

Od 1 stycznia 2026 r. próg stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) wynosi 170 000 zł (art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp w brzmieniu nadanym ustawą z 25 lipca 2025 r.). Chodzi o wartość zamówienia bez podatku VAT. Zamawiający nie może zaniżać wartości zamówienia ani dzielić go w celu uniknięcia ustawy, a naruszenie grozi odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 2 i 5b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; dalej: u.n.d.f.p). O łącznym szacowaniu nie decyduje sam fakt zakupów u jednego dostawcy, lecz przedmiot i okoliczności zamówienia, w tym nabywanie podobnych dostaw.

PRZYKŁAD

Gmina planuje zakup podobnych agregatów w dwóch partiach po 118 000 zł i 95 000 zł netto. Jeśli są częściami jednego planowanego zamówienia i nie zachodzi właściwe wyłączenie, podstawą oceny jest łącznie 213 000 zł netto. Dwie faktury ani dwie umowy nie wyłączą Pzp.



eprasa.pl 96131939c1

Od 29 maja 2026 r. art. 157a ustawy wyłącza stosowanie Pzp do robót, dostaw i usług bezpośrednio służących wskazanym zadaniom, jeżeli są finansowane lub dofinansowywane ze środków z art. 155 ust. 2 pkt 3 ustawy. Obejmuje to m.in. infrastrukturę schronienia, łączność, teleinformatykę, wykrywanie zagrożeń i alarmowanie oraz wymienioną infrastrukturę medyczną. Samo finansowanie zakupu z POLiOC nie wystarcza.

Zamawiający musi wówczas m.in. zamieścić ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, zapewnić przejrzystość i równe traktowanie wykonawców, wyłączyć osoby w konflikcie interesów, odebrać od nich pisemne oświadczenia oraz niezwłocznie opublikować informację o udzieleniu albo nieudzieleniu zamówienia (art. 157a ust. 3–6 ustawy). Do postępowań wszczętych przed wejściem nowelizacji w życie stosuje się dotychczasowe przepisy (art. 11 ustawy z 17 kwietnia 2026 r.; Dz.U. z 2026 r. poz. 646). Przy wątpliwościach co do zakresu art. 157a bezpieczniejsza jest zwykła procedura Pzp – o ile czas na nią pozwala.

Co sprawdzić przed ostatnimi zakupami

Dostępny od ręki agregat czy zbiornik musi odpowiadać zatwierdzonemu zadaniu. Przy obiektach ochronnych warto rozważyć sfinansowanie przeglądów, inwentaryzacji i ekspertyz technicznych, o ile mieszczą się w zakresie dotacji. Szkolenia i ćwiczenia muszą spełniać wymagania rozporządzeń wykonawczych ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a zakupiony sprzęt wymaga wpisu do Centralnej Ewidencji Zasobów.

Własny wkład i dodatkowe zadania wymagają właściwej podstawy budżetowej. W piśmie z 3 października 2025 r. (sygn. KRRIO.0501.10.2025) przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wskazał, że wydatki na zadania własne OLiOC co do zasady finansuje się ze środków zaplanowanych w budżecie gminy (art. 154 ust. 1 ustawy). Rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe (art. 154 ust. 2 ustawy) może pokryć wydatki nieplanowane lub takie, których nie dało się zaplanować, a które wynikają z zagrożeń, także bez wystąpienia sytuacji kryzysowej. Stanowisko KRRIO nie jest wiążące i nie czyni z rezerwy swobodnego źródła pokrycia każdego niedoboru.

Kontrola przed zapłatą faktury z dotacji

Zanim gmina zapłaci wykonawcy fakturę ze środków dotacji, powinna porównać ją z umową dotacyjną i zatwierdzonym kosztorysem (zakres, ilość, kwota, termin), umową z wykonawcą oraz protokołem odbioru. Jeśli te dokumenty opisują coś innego – płatność trzeba wstrzymać do wyjaśnienia lub aneksu. W aktach zadania powinny być też dowody wyboru wykonawcy: kalkulacja wartości zamówienia, informacja o trybie udzielenia zamówienia i – jeśli procedura tego wymaga – oświadczenia o braku konfliktu interesów. Sprzęt musi być fizycznie dostarczony, szkolenie przeprowadzone, a roboty odebrane zgodnie z zakresem. To zalecenie organizacyjne, ale w sporze o zwrot dotacji to gmina musi wykazać wykonanie zadania.

Przepis art. 9 u.n.d.f.p. wskazuje jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, nierozliczenie jej w terminie i niedokonanie w terminie zwrotu w należnej wysokości. Naruszenia zamówieniowe ocenia się według art. 17 ust. 1 tej ustawy. Odpowiedzialność wymaga ustalenia przesłanek konkretnego czynu i winy. Niewykorzystane środki trzeba zwrócić w terminie, a fikcyjny odbiór ani zakup poza zakresem umowy nie zapewnią prawidłowego rozliczenia. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 154, art. 155 ust. 2 pkt 3, art. 156a, art. 157a ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815)
- art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793)
- art. 150, art. 151a, art. 168, art. 169, art. 181 ust. 2, art. 263 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1447)
- art. 9, art. 17 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- uchwała nr 72 Rady Ministrów z 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (M.P. z 2025 r. poz. 541) w brzmieniu nadanym m.in. uchwałą nr 223 z 28 października 2026 r. (M.P. z 2026 r. poz. 1055)
- rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2025 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2025 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1785)

eprasa.pl 96131939c1

Podatki lokalne

Uchwały podatkowe – nieprawidłowości, których należy unikać przy procedowaniu

Prace rad gminnych nad uchwałami podatkowymi powinny już dobiegać końca. Choć ogólne zasady, według których te prace się toczą, zostały określone w przepisach rangi ustawowej, to szczegółowa organizacja i tryb pracy organów wynikają ze statutów gmin. Sprzyja to popełnianiu błędów w trakcie procedowania.



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Choć przepisy dotyczące procesu uchwałodawczego nie zmieniły się w ostatnim czasie, to jednak wykonując swoje obowiązki rady gmin powinny zachować szczególną czujność, która pozwoli ograniczyć liczbę nieprawidłowości stale w tym zakresie występujących. Skąd one się biorą? Ma to duży związek z tym, że przebieg tego procesu na terenie danej gminy jest w dużym stopniu uzależniony od zapisów jej statutu. To on określa szczegółowo organizację i tryb pracy organów – z zastrzeżeniem, że nie może naruszać przepisów ustawy, a jedynie działać w ich granicach (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Go 547/19).

To zaś oznacza, że pomimo wspólnych, ogólnych ram wynikających z obowiązujących przepisów, nie w każdej gminie wygląda to dokładnie tak samo. Opieranie się na doświadczeniach sąsiednich czy zaprzyjaźnionych jednostek – choć co do zasady cenne – nie zawsze w takich sytuacjach się sprawdza. Może wręcz znacząco utrudnić i przedłużyć prace nad uchwałą. To z kolei może mieć istotne konsekwencje dla uchwalenia jej w terminie umożliwiającym wejście jej w życie.

Inicjatywa uchwałodawcza i przygotowanie projektu

To statut gminy przesądza o tym, komu na jej terenie przysługuje inicjatywa uchwałodawcza – czyli uprawnienie do zainicjowania procesu podjęcia stosownej uchwały. Jak wskazał NSA w wyroku z 17 listopada 1995 r. (sygn. akt SA/Wr 2515/95), na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), **rada gminy może w statucie określić organy, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza w sprawach rozstrzyganych w drodze uchwały.** Obok wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uprawnieniem tym jest też zazwyczaj objęty szereg innych podmiotów – w tym np. przewodniczący rady, grupy czy kluby radnych. Przygotowanie projektu uchwały sprowadza się do stworzenia dokumentu, w którym zostaną przedstawione zamierzone rozstrzygnięcia i który będzie odpowiadał stawianym mu wymogom prawnym. Jednak znów – informacji o tym, jaki podmiot jest zobowiązany do jego przygotowania, nie odnajdziemy w przepisach u.s.g., gdzie przewidziano jedynie, że do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Podobnie jak w przypadku inicjatywy uchwałodawczej, także w tym zakresie odpowiedzi na to, kto jest zobowiązany do przygotowania projektu uchwały podatkowej, trzeba szukać w statucie gminy.

Istotne znaczenie mają też zapisy statutów dotyczące wymogów formalnych stawianych projektom uchwał. Mogą one dotyczyć zarówno redakcji, układu, jak i systematyki wewnętrznej tego dokumentu. Ważne jest więc to, by

eprasa.pl 96131939c1



– traktując jako wzór czy punkt wyjścia uchwały podejmowane przez inne rady – zweryfikować ich poprawność w kontekście wymogów obowiązujących w tym zakresie na terenie danego samorządu.

Przedłożenie projektu i prace nad nim

Komu należy przedłożyć przygotowany projekt? To również wynika ze statutu gminy. Najczęściej przyjmowanym rozwiązaniem jest przedłożenie go przewodniczącemu rady – jako osobie odpowiedzialnej za przygotowanie materiałów na sesję rady. Jednak zdarzają się i takie rozwiązania, jak przedstawienie projektu na sesji przez wnioskodawcę. Często spotykanym i uzasadnionym wymogiem jest to, by projekt – jeszcze przed przedłożeniem – uzyskał opinię prawnika (lub innego wyznaczonego podmiotu) o jego zgodności z prawem. Należy więc na odpowiednim etapie prac zadbać o dopełnienie tej formalności.

Również statut reguluje procedurę i terminy, w jakich projekty uchwał powinny zostać zaopiniowane przez komisje. W sytuacji gdy projekt został przedłożony przewodniczącemu rady, to on przekazuje go odpowiednim komisjom wskazanym przez wnioskodawcę – a często także innym, które uzna za stosowne. Statut najczęściej określa termin, w którym takiego przekazania należy dokonać.

Zaopiniowany projekt powinien przed skierowaniem go pod obrady trafić w ręce radnych. Muszą oni bowiem mieć możliwość zapoznania się z nim przed sesją. Na tym etapie należy zwrócić szczególną uwagę na to, jaki termin dostarczenia im tych dokumentów został określony w statucie i czy wskazano w nim również formę, w jakiej ma się to odbyć.

Niektóre statuty określają termin, w jakim przewodniczący ma obowiązek umieścić projekt uchwały w porządku obrad sesji. W czasie sesji rady projekt jest najczęściej przedstawiany przez samego projektodawcę lub przez występującego w jego imieniu referenta.

Kolejnym krokiem jest przedstawienie opinii i dyskusja na jego temat. Po jej zamknięciu projektodawca ustosunkowuje się do zaproponowanych poprawek, może też zgłosić autopoprawki.

Głosowanie nad uchwałą

Głosowanie jest jawne. Rada gminy podejmuje uchwały podatkowe zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu.

Z ORZECZNICTWA

Obecność na posiedzeniu nie obliguje radnego do oddania głosu. Czym innym jest bowiem obecność podczas głosowania, a czym innym jest podjęcie czynności (aktywności), jaką jest głosowanie: mianem kworum określa się liczbę członków danego organu (tu: rady gminy), których obecność umożliwia podjęcie uchwały. Nie jest to natomiast liczba osób, które muszą uczestniczyć w akcie głosowania (tzn. głosować). Oddanie głosu jest bowiem uprawnieniem, a nie obowiązkiem członka organu. Stąd liczba radnych obecnych w trakcie głosowania i liczba oddanych głosów nie muszą się pokrywać.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 4 grudnia 2024 r., sygn. akt IV SA/Wr 378/24

Na tym etapie należy zwrócić szczególną uwagę na to, że **w głosowaniu nie mogą brać udziału osoby mające w sprawie interes prawny. Ten błąd jest często popełniany przy podejmowaniu uchwał podatkowych i prowadzi do wydania ich z naruszeniem prawa** (zob. np. wyrok NSA z 6 maja 2026 r., sygn. akt III OSK 28/26).

Podjętą uchwałę podpisuje przewodniczący rady.

eprasa.pl 96131939c1

Kontrola nadzorcza i podanie uchwały do publicznej wiadomości

Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. W odniesieniu do uchwał podatkowych wójt zobowiązany jest do przedłożenia ich regionalnej izbie obrachunkowej w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

WAŻNE Nieprzekazanie uchwały w terminie siedmiu dni do organu nadzoru nie może być traktowane jako niezgodność z prawem samej uchwały.

Przedmiotem badania przez RIO jest zgodność z prawem uchwały, a nie tryb jej przedłożenia. Po przedłożeniu uchwały RIO ma 30 dni na jej zbadanie i wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego. Jest ona uprawniona do stwierdzenia w tym terminie jej nieważności w całości lub w części. Przed wydaniem takiego orzeczenia



jest zobowiązana powiadomić o tym radę gminy, która ją wydała. Aby uchwała mogła zacząć obowiązywać, musi zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym z zachowaniem wymaganego *vacatio legis* wynoszącego 14 dni.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 18, art. 41a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

INFOR
Zał. R. Pleńkowski w 1987 r.

Nowa klasyfikacja budżetowa

z Asystentem AI ✨



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

ZAMÓW
sklep.infor.pl

eprasa.pl 96131939c1

Solidarny obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości

Trwają prace nad kolejnymi zmianami w zakresie podatku od nieruchomości. Chodzi o projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw (UD466), który powstał w ramach tzw. Deregulacji 2.0. Jedna ze zmian, która została w nim przewidziana, dotyczy rozwiązania, które od lat jest źródłem trudności zarówno dla podatników, jak i organów podatkowych. Chodzi o solidarny obowiązek podatkowy dotyczący nieruchomości będących we współwłasności.



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach.

Od tej ogólnej zasady istnieją wyjątki sformułowane w art. 3 ust. 4a–6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.).
Zgodnie z pierwszym wyjątkiem, zasady odpowiedzialności solidarnej za zobowiązanie podatkowe nie stosuje się przy współwłasności w częściach ułamkowych lokalu użytkowego – garażu wielostanowiskowego w budynku mieszkalnym wraz z gruntem, stanowiących odrębny przedmiot własności. W takiej sytuacji obowiązek podatkowy ciąży na współwłaścicielach w zakresie odpowiadającym ich udziałowi w prawie własności.

Drugi wyjątek dotyczy przypadku, w którym wyodrębniono własność lokali. Wówczas obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości od gruntu oraz od części budynku, stanowiących nieruchomość wspólną, ciąży na właścicielach w zakresie odpowiadającym ich udziałowi w nieruchomości wspólnej.

Trzeci wyjątek przewiduje, że zasady odpowiedzialności solidarnej za zobowiązanie podatkowe nie stosuje się, jeżeli jeden lub kilku współwłaścicieli lub posiadaczy jest zwolnionych od podatku od nieruchomości albo nie podlega temu podatkowi. W takiej sytuacji obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na współwłaścicielach lub posiadaczach, którzy podlegają podatkowi od nieruchomości oraz nie są zwolnieni od tego podatku – w zakresie odpowiadającym ich łącznemu udziałowi w prawie własności lub posiadaniu.

Problemy solidarnej odpowiedzialności

W praktyce solidarny obowiązek podatkowy wyklucza możliwość rozdzielenia zobowiązania podatkowego na poszczególnych współwłaścicieli i pociąga za sobą odpowiedzialność każdego z nich za jego całość (art. 91 ustawy – Ordynacja podatkowa). Jeżeli nieruchomość jest przedmiotem współwłasności, organ podatkowy doręcza identyczne decyzje wszystkim współwłaścicielom, a w dalszej kolejności może żądać zapłaty całości podatku od wszystkich współwłaścicieli łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna – a zaspokojenie wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników solidarnych zwalnia z długu pozostałych. I choć to rozwiązanie może wydawać się korzystne z perspektywy organu – bo w wielu przypadkach zwiększa szanse na zaspokojenie roszczenia – to w praktyce rodzi też wiele trudności. Jak wynika z praktyki:

- organ musi prowadzić postępowanie podatkowe z udziałem wszystkich współwłaścicieli,
- podatnicy, którzy nie rozumieją zasad, na jakich funkcjonuje odpowiedzialność solidarna, mają trudności z poprawnym wywiązaniem się z ciążących na nich obowiązków,
- kwoty, które są wpłacane z tytułu podatku należnego, albo się dublują, albo pokrywają należność tylko w części, którą współwłaściciel samodzielnie sobie wyliczył jako przypadającą na jego udział.

eprasa.pl 96131939c1

Różne zasady działania u tego samego podatnika

Komplikacje wynikają też z tego, że jeśli dochodzi do zbiegu u jednego podatnika wyłącznej własności nieruchomości lub obiektów budowlanych oraz współwłasności w innej nieruchomości lub obiekcie budowlanym, to musi on złożyć odrębną informację o nieruchomościach lub obiektach budowlanych (lub deklarację na podatek od nieruchomości) dla wszystkich przedmiotów opodatkowania stanowiących jego wyłączną własność oraz odrębną informację (lub deklarację) dla przedmiotu opodatkowania będącego we współwłasności.

Sprawa jeszcze bardziej się komplikuje, jeśli osoba fizyczna jest współwłaścicielem z podmiotem niebędącym osobą fizyczną. Wówczas przepisy wymagają od niej złożenia deklaracji i ustalenia wysokości zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości w drodze samoobliczenia w odniesieniu do przedmiotu współwłasności – a oprócz tego musi złożyć na ogólnych zasadach informację dotyczącą nieruchomości, których jest właścicielem albo współwłaścicielem, ale z osobą fizyczną. Za tym rozróżnieniem idą oczywiście różne terminy płatności podatku, które obowiązują osoby fizyczne i osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej.

Obowiązek podatkowy od udziału we własności

Jak wynika z projektu UD466, planowane jest wprowadzenie opodatkowania gruntów, budynków (ich części) oraz budowli lub ich części stanowiących współwłasność, współposiadanie lub współużytkowanie wieczyste według udziałów.

W przypadku współwłasności w częściach ułamkowych obowiązek podatkowy miałby być określany w odniesieniu do udziałów w prawie własności poszczególnych współwłaścicieli. Opodatkowanie według udziałów obowiązywałoby również w odniesieniu do współwłasności łącznej oraz współposiadania – jednak w tych przypadkach przyjmowano by fikcję prawną udziałów w częściach równych.

WAŻNE Po zmianach w przypadku współwłasności w częściach ułamkowych obowiązek podatkowy miałby być określany w odniesieniu do udziałów w prawie własności poszczególnych współwłaścicieli.

Odrębne zasady znalazłyby zastosowanie w odniesieniu do opodatkowania majątku objętego wspólnością majątkową małżeńską – będą one uwzględniały specyfikę odpowiedzialności za ten majątek wynikającą z ustroju wspólności majątkowej małżeńskiej.

Zmiany dostosowujące w podatku rolnym i leśnym

Konsekwencją wprowadzenia omawianych zmian na gruncie podatku od nieruchomości będzie konieczność znowelizowania również przepisów ustaw:

- z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym oraz
- z 30 października 2002 r. o podatku leśnym.

Chodzi oczywiście o rozwiązania dotyczące łącznego zobowiązania pieniężnego.

W związku ze zniesieniem odpowiedzialności solidarnej w podatku od nieruchomości (z wyjątkiem majątku objętego wspólnością majątkową małżeńską) zostanie co do zasady wyłączona możliwość pobierania od przedmiotów opodatkowania stanowiących współwłasność (lub znajdujących się w posiadaniu dwóch lub więcej osób fizycznych) należnego zobowiązania podatkowego w formie łącznego zobowiązania pieniężnego ustalanego przez organ podatkowy w jednej decyzji (nakazie płatniczym), w przypadku gdy jednym z podatków wchodzących w skład takiego zobowiązania jest podatek od nieruchomości. W takich przypadkach wysokość podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego będzie ustalana w odrębnych decyzjach.

W przypadku przedmiotów opodatkowania stanowiących współwłasność (współposiadanie) osób fizycznych nadal będzie istniała możliwość wydania decyzji ustalającej łączne zobowiązanie pieniężne obejmujące podatek rolny i podatek leśny. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 6a ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 176)
- art. 91 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622)
- art. 3 ust. 4–6 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)
- art. 6c ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1344)
- projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw (UD466)

eprasa.pl 96131939c1

Zamówienia publiczne

Bezpieczne włączenie wykonawcy w przygotowanie postępowania

Zaangażowanie wykonawcy w etap przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powinno każdorazowo podlegać ocenie zamawiającego przez pryzmat zaburzenia uczciwej konkurencji. Rolą zamawiającego – gospodarza postępowania – jest bowiem analiza granic dopuszczalnego włączenia wykonawcy w czynności proceduralne, a ponadto podjęcie środków w celu skutecznego wyrównania dostępu do informacji. A w ostateczności – wykluczenie wykonawcy z postępowania.



RAFAŁ FRANKIEWICZ

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

Zaangażowanie wykonawcy na etapie czynności przygotowawczych jest działaniem częstym i w pełni uzasadnionym. Zamawiający z reguły nie dysponuje personelem wykwalifikowanym w każdej dziedzinie i w każdym zakresie. Idealnym przykładem jest tutaj zlecanie opracowania dokumentacji projektowych, kosztorysów czy tworzenie koncepcji w zakresie np. systemów teleinformatycznych.

Ustawodawca stanął więc przed trudnym zadaniem stworzenia regulacji, która z jednej strony zabezpiecza uczciwą konkurencję, a z drugiej – daje możliwość korzystania z wiedzy i doświadczenia podmiotów zewnętrznych. Gdyby nie to, korzystanie z pomocy wykonawców byłoby znacząco utrudnione – dla oferentów byłoby nieopłacalne (wykluczenie z postępowania i brak możliwości złożenia oferty), a u zamawiających powodowałoby konieczność poniesienia niewspółmiernych kosztów takiej pomocy (wynagrodzenie na etapie przygotowawczym musiałoby rekompensować brak ubiegania się o to zamówienie danego wykonawcy). **W ustawie – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) wprowadzono m.in. art. 85 i art. 108, które regulują powyższe kwestie.** Na marginesie warto także zaznaczyć, że zaangażowaniem wykonawcy w przygotowanie postępowania będzie także instytucja wstępnych konsultacji rynkowych – jednak zagadnienie to wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

Angażowanie podmiotu trzeciego

Zakres pomocy podmiotów zewnętrznych w przygotowaniu postępowania może być różnoraki. Najczęściej będzie przybierał postać opracowania:

- dokumentacji projektowej,
- programu funkcjonalno-użytkowego,
- kosztorysu inwestorskiego,
- koncepcji budowlanej,
- założeń rozwiązań technologicznych.

Z ORZECZNICTWA

Chodzi więc o każde włączenie się wykonawcy w przygotowanie danego postępowania. Obejmuje to w szczególności działania wspierające, które polegają na przekazaniu zamawiającemu konkretnych wskazówek lub informacji służących udzieleniu zamówienia. Nie ma znaczenia, czy doradztwo świadczone jest na zlecenie zamawiającego, czy też polega na przekazaniu już wcześniej przygotowanych materiałów. Obojętny jest także zakres i stopień zaangażowania wykonawcy w przygotowanie postępowania – jeżeli tylko w jego wyniku wykonawca może uzyskać przewagę konkurencyjną.

Wyrok KIO z 19 czerwca 2024 r., sygn. akt KIO 1827/24

eprasa.pl 96131939c1

Może to być także świadczenie usług konsultacyjnych (np. przy doborze technologii lub określeniu wymagań stawianych oferentom). Pomoc podmiotu trzeciego może zakładać przekazanie gotowych materiałów, ale także doradztwo – w tym konsultowanie opracowań przygotowanych przez zamawiającego, przekazywanie uwag, sugestii i propozycji zmian.

Niezależnie od zakresu zaangażowania, pomoc ze strony wykonawcy powinna automatycznie wzmóc czujność zamawiającego – zwłaszcza że podmiot taki może pokusić się o złożenie oferty w postępowaniu, w którego przygotowaniu brał udział. Tym samym, wymagane staje się dokonanie oceny, czy dla zachowania uczciwej konkurencji i równości wszystkich wykonawców konieczne będzie zastosowanie środków zapewniających taką równowagę.

Podmiot zaangażowany

Niemniej ważna jest odpowiedź na pytanie, kto może zostać uznany za podmiot zaangażowany w przygotowanie postępowania. Pzp w art. 85 ust. 1 stanowi, że chodzi o wykonawcę lub podmiot, który należy z wykonawcą do tej samej grupy kapitałowej (obejmuje to wszystkich przedsiębiorców, którzy są kontrolowani bezpośrednio lub pośrednio przez jednego przedsiębiorcę – włączając w to tego przedsiębiorcę).

Środki zapobiegawcze

Jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że podmiot, który uczestniczył w przygotowaniu postępowania, będzie ubiegał się o uzyskanie tego zamówienia – wówczas uruchamia to automatycznie ciążący na zamawiającym obowiązek określony w art. 85 ust. 1 Pzp. Gospodarz postępowania jest tym samym zobligowany do podjęcia odpowiednich środków mających zapewnić, że udział w procedurze takiego wykonawcy nie zakłóci konkurencji.

Kluczowe w tym aspekcie jest ustalenie, czym są owe „odpowiednie środki". Ustawodawca jedynie przykładowo wskazuje, że chodzi o udostępnienie innym wykonawcom istotnych informacji, które zamawiający przekazał lub uzyskał w związku z zaangażowaniem takiego podmiotu na etapie przygotowania postępowania.

W tym miejscu należy wyjaśnić dwie kwestie. Po pierwsze, **istotność informacji należy oceniać w kontekście celu, w jakim zostały przekazane:**

- czy posłużyły one do przygotowania danego postępowania (np. ustalenia jego przedmiotu albo warunków udziału)?
- czy mogłyby potencjalnie dawać przewagę temu wykonawcy (lub podmiotowi należącemu z nim do tej samej grupy kapitałowej) nad innymi oferentami?

Do informacji takich można zaliczyć nie tylko dokumentację projektową, ale również np. wyniki badań, ustalenia techniczne, dane organizacyjne czy finansowe. Nie może to prowadzić jednak do bezrefleksyjnego publikowania w ramach postępowania całej korespondencji pomiędzy podmiotem zaangażowanym a zamawiającym.

Po drugie, chodzi o **informacje, które zostały przekazane lub uzyskane przez zamawiającego w ramach zaangażowania podmiotu trzeciego.** Należy uznać, że dotyczy to jedynie tych informacji, które związane są z danym postępowaniem. Nabiera to znaczenia głównie wówczas, kiedy jeden podmiot jest często angażowany do czynności przygotowawczych i z tego powodu będzie dysponował bardzo szeroką wiedzą na temat funkcjonowania zamawiającego. Na marginesie warto zaznaczyć, że niekiedy udostępnienie takich informacji może wymagać posiadania określonych uprawnień lub też narzucać określoną formę takiego udostępnienia (np. w odniesieniu do danych niejawnych). Stanowi o tym chociażby art. 18 Pzp, który pozwala na wyjątkowe ograniczenie dostępu do informacji związanych z postępowaniem.

Wskazane w Pzp środki przeciwdziałające zakłóceniu konkurencji stanowią jedynie przykład. Można jednak pokusić się o wskazanie innych, skutecznych narzędzi – jak chociażby **umożliwienie dokonania wizji lokalnej,** czy **wglądu do dokumentów w siedzibie zamawiającego,** których nie można byłoby udostępnić w innej postaci.

Z ORZECZNICTWA

Należy jednak zauważyć, że również na wykonawcy, który brał udział w przygotowaniu postępowania, ciąży obowiązek podejmowania takich działań, aby jego udział w postępowaniu nie stanowił zakłócenia konkurencji. (…) Wykonawca zaangażowany w przygotowanie postępowania może mieć znacznie większą wiedzę od zamawiającego co do tego, które informacje pozyskane przez niego w ramach udziału w przygotowaniu postępowania, dają mu przewagę konkurencyjną. (…) Taki wykonawca powinien zatem m.in. powiadomić zamawiającego, że nie wszystkie dokumenty, w których przygotowaniu brał udział, zostały udostępnione innym wykonawcom.

Wyrok KIO z 18 marca 2022 r., sygn. akt KIO 560/22

eprasa.pl 96131939c1

Powyższe pokazuje, że także **od samego wykonawcy oczekuje się aktywnego udziału w przeciwdziałaniu zaburzeniu konkurencji.** To również w jego interesie leży bowiem, aby ewentualne wybranie jego oferty nie było kwestionowane np. przed KIO.

Trzeba również pamiętać, że okoliczności, które mogą mieć wpływ na zaburzenie konkurencji, należy uwzględnić podczas określania terminu składania ofert. Tym samym, **w pełni uzasadnione jest ustalanie terminów dłuższych niż minimalne, określone w przepisach Pzp.** Ich wydłużenie zależy jednak od oceny zamawiającego. Rozwiązanie to ma dać wykonawcom więcej czasu na ocenę dokumentacji oraz przygotowanie oferty – tym samym niwelując w pewnym zakresie przewagę, jaką miałby jeden z wykonawców, a która to przewaga wynika z dysponowania pewnymi informacjami jeszcze przed wszczęciem postępowania.

Z ORZECZNICTWA

Zamawiający podejmuje te środki już na etapie przygotowania postępowania, bez wiedzy, czy zajdzie konieczność badania wpływu na konkurencję oferty podmiotu, który był zaangażowany w przygotowanie postępowania. Nie ma bowiem pewności, czy taka oferta w postępowaniu zostanie złożona.

Wyrok KIO z 11 września 2024 r., sygn. akt KIO 3119/24

Tym samym, **środki zapobiegające zaburzeniu uczciwej konkurencji powinny być podjęte już na etapie przygotowawczym danego postępowania, jeśli istnieje ryzyko, że podmiot zaangażowany będzie ubiegał się o uzyskanie tego zamówienia** – a nie dopiero w momencie, w którym wykonawca taki złoży swoją ofertę.

Wykluczenie wykonawcy

Zaangażowany uprzednio wykonawca powinien otrzymać możliwość udowodnienia, że jego pomoc w przygotowaniu postępowania nie zakłóci konkurencji. Przez „udowodnienie" nie należy jednak rozumieć konieczności przedłożenia dowodów w postaci np. dokumentów. Niekiedy bowiem może się okazać, że wystarczające jest wyjaśnienie i przedstawienie stanowiska wykonawcy, które będzie merytoryczne, wyczerpujące i rzeczowe.

Jeśli jednak to zawiedzie, jak również inne narzędzia nie pozwolą na ochronę konkurencji w danym postępowaniu, to wówczas **środkiem ostatecznym będzie wykluczenie wykonawcy z danego postępowania.** Jest to uregulowane nie tylko w art. 85 ust. 2 Pzp, ale również w art. 108 ust. 1 pkt 6 Pzp – stanowiąc obligatoryjną przesłankę wykluczenia wykonawcy. Jest to jednak narzędzie, które może być zastosowane tylko wtedy, kiedy inne możliwości zawiodły lub zostały ocenione jako niewystarczające.

WAŻNE **Ustawodawca wymaga, aby wszelkie środki podjęte w celu przeciwdziałania zakłóceniu konkurencji zostały odnotowane w protokole postępowania. Ma to z jednej strony walor informacyjny, a z drugiej – stanowi uzasadnienie podjęcia określonych czynności i wykazanie braku bierności wobec ryzyka zaburzenia konkurencji.**

Zaburzenie konkurencyjności czy nie

Nie każde zaangażowanie podmiotu trzeciego w przygotowanie postępowania będzie oznaczało ryzyko zaburzenia konkurencji. Warto przyjrzeć się kilku orzeczeniom, które pokazują, że niekiedy pomoc wykonawcy nie narusza równowagi pomiędzy oferentami.

Z ORZECZNICTWA

Fakt wytworzenia przez Przystępującego systemu teleinformatycznego, którego utrzymanie i rozwój stanowi przedmiot niniejszego postępowania, jest niesporny. Trudno jednak uznać, by działanie Przystępującego, polegające na realizacji wcześniejszej umowy o udzielenie zamówienia publicznego, można było traktować jako zaangażowanie w przygotowanie obecnego postępowania. Przez realizację wcześniejszej umowy Przystępujący nie działał w celu doradztwa Zamawiającemu w przygotowaniu obecnego postępowania, lecz w celu należytego wykonania obowiązków nałożonych na niego zawartą umową.

Wyrok KIO z 8 marca 2023 r., sygn. akt KIO 469/23

eprasa.pl 96131939c1

Jednym z lepszych przykładów jest **zaangażowanie wykonawcy w realizację wcześniejszego zamówienia, niż to procedowane obecnie.** Z oczywistych względów taki podmiot mógł uzyskać pewne informacje (albo je wytworzyć) w ramach zamówienia, które następnie będą wykorzystane do kolejnego postępowania. Nie oznacza to jednak automatycznie konieczności wykluczenia takiego wykonawcy.

Innym przykładem jest **oszacowanie wartości zamówienia lub pomoc w takim szacowaniu.**

Z ORZECZNICTWA

Trzeba także wskazać, że wartość szacunkowa zamówienia została podana w ogłoszeniu o zamówieniu, a tym samym wszyscy wykonawcy zainteresowani udziałem w Postępowaniu mogli powziąć informację na ten temat. Stanowisko przeciwne – zakładające, że badanie doradztwa lub innego zaangażowania wykonawcy w przygotowanie postępowania miałoby nastąpić w oderwaniu od skutku w postaci uzyskania przewagi konkurencyjnej – wypacza sens omawianej instytucji. (…) Tym samym, czynności polegające na wycenie w ramach rozeznania rynku – jeśli nie miały negatywnego wpływu na zachowanie konkurencyjności – nie mieszczą się w dyspozycji art. 85 ust. 1 Pzp.

Wyrok KIO z 13 listopada 2023 r., sygn. akt KIO 3227/23

Zupełnie inaczej może zostać jednak zakwalifikowany **brak przekazania pozostałym wykonawcom kosztorysu inwestorskiego.**

Z ORZECZNICTWA

W toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie zostały wykonawcom udostępnione kosztorysy inwestorskie. Wykonawcy konkurowali w postępowaniu wyłącznie ceną, albowiem stanowiła ona jedyne kryterium oceny ofert. Zamówienie miało zostać udzielone temu wykonawcy, który przedstawi najniższą cenę za jego realizację. Wiedza zawarta w kosztorysach inwestorskich dawała dane mu wykonawcy (…) istotną przewagę konkurencyjną – umożliwiając mu ustalenie ceny z jednej strony dla niego korzystnej (opłacalnej, zapewniającej odpowiedni poziom zysku), a z drugiej dającej większe szanse na zdobycie zamówienia (niższej od innych wykonawców).

Wyrok KIO z 18 marca 2022 r., sygn. akt KIO 560/22

Co ciekawe, regulacja art. 85 Pzp stanowi o możliwym zaburzeniu konkurencji w wyniku wcześniejszego zaangażowania wykonawcy w przygotowanie postępowania. **Nie mówi natomiast nic na temat późniejszego udziału podmiotu trzeciego w postępowaniu – w tym np. w zakresie doradztwa zamawiającemu przy udzielaniu wyjaśnień do SWZ.** W kwestii tej wypowiedziała się Izba w wyroku z 2025 roku.

Z ORZECZNICTWA

W ocenie Izby zamawiający trafnie uznał czynności odwołującego, polegające na konsultacjach przy udzieleniu odpowiedzi na pytania do SWZ, jako czynności wykraczające poza katalog czynności służących przygotowaniu postępowania. Tym samym w rozpoznawanej sprawie nie zaszły przesłanki, o których mowa w art. 85 ust. 1 Pzp, gdzie ustawodawca za okoliczności mogące zakłócić konkurencję w postępowaniu uznaje te sytuacje, w których wykonawca „doradzał lub w inny sposób był zaangażowany w przygotowanie postępowania o udzielenie tego zamówienia". Czynnościami zakłócającymi konkurencję, w rozumieniu wskazanego przepisu, nie są czynności podejmowane przez wykonawcę na innym etapie niż przygotowanie postępowania.

Wyrok KIO z 7 lipca 2025 r., sygn. akt KIO 2199/25

Tak restrykcyjne stanowisko wynika z faktu, że uznanie zaangażowania za zakłócające konkurencję wiąże się z sankcją wykluczenia wykonawcy – a to z kolei oznacza, że regulację w tym zakresie należy stosować ściśle.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 18, art. 85, art. 108 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793)

eprasa.pl 96131939c1

Zatajenie informacji o karach i mandatach przez wykonawcę

Jedna z fakultatywnych przesłanek wykluczenia wykonawcy z postępowania związana jest z naruszeniem obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy. A w praktyce często się zdarza, że oferenci pomijają nałożone na nich kary w tym zakresie. Czy taka sytuacja zawsze będzie powodowała konieczność wykluczenia wykonawcy?

MAREK WILCZYŃSKI

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

Problem sprowadza się w istocie do relacji art. 109 ust. 1 pkt 2, 8 i 10 do art. 109 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) – a więc do rozstrzygnięcia, na ile wykluczenie wykonawcy z postępowania jest działaniem proporcjonalnym w stosunku do naruszenia. W tym kontekście warto zwrócić uwagę zwłaszcza na trzy tegoroczne wyroki KIO.

Wyrok o sygn. akt KIO 354/26

Sprawa dotyczyła postępowania prowadzonego przez Skarb Państwa na wykonanie usług z zakresu gospodarki leśnej na terenie jednego z nadleśnictw w roku 2026. Zamawiający w ramach postępowania przewidział m.in. fakultatywną przesłankę wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 2 (naruszenie obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy), a także inne przesłanki – w tym te uregulowane w art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 Pzp (wprowadzenie zamawiającego w błąd).

STAN FAKTYCZNY

W udostępnionym przez zamawiającego JEDZ jedno z pytań sformułowano w sposób następujący: „Czy wykonawca, wedle własnej wiedzy, naruszył swoje obowiązki w dziedzinie prawa środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy?”. Wykonawca pierwotnie przedłożył oświadczenie, że takich naruszeń się nie dopuścił. Zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia podmiotowych środków dowodowych, a następnie dokonał wyboru jego oferty jako najkorzystniejszej. Jednak w konsekwencji uzyskania od PIP informacji o wymierzeniu przez ten organ kary oraz jej wymiaru wobec wybranego wykonawcy – wezwał wykonawcę do złożenia wyjaśnień. Przedłożone dokumenty zawierały już korektę informacji wskazanych w JEDZ w zakresie naruszenia obowiązków z zakresu prawa pracy. Z dokumentów wynikało nałożenie mandatu karnego w wysokości 2000 zł, a także m.in. zobowiązanie do ustanowienia koordynatora sprawującego nadzór nad bezpieczeństwem i higieną pracy. Wszystko to było pokłosiem śmiertelnego wypadku pracownika wykonawcy.

Wykonawca pierwotnie zataił zatem istotne informacje, które należało wziąć pod uwagę w ramach oceny ziszczenia się fakultatywnych przesłanek wykluczenia. Oferent tłumaczył się, że sytuacja ta wynikała z błędnego sformułowania pytania zawartego w JEDZ (które odbiegało od brzmienia ustawowego). Zamawiający pytał bowiem, „Czy wykonawca, wedle własnej wiedzy, naruszył swoje obowiązki w dziedzinie prawa środowiska, **prawa socjalnego i prawa pracy**?” – co wykonawca zinterpretował jako warunkowanie wykluczenia od **łącznego** naruszenia regulacji środowiskowych, socjalnych i prawa pracy. Ustawodawca z kolei w art. 109 wskazał naruszenie obowiązków „w dziedzinie ochrony środowiska, **prawa socjalnego lub prawa pracy**”. Ponadto, wraz z przesłanymi dokumentami wykonawca dokonał samooczyszczenia (na podstawie art. 110 ust. 2 Pzp), co jednak nie zostało ocenione przez zamawiającego.

Izba w wyroku odniosła się do trzech kluczowych kwestii:

1) możliwości odstąpienia od wykluczenia wykonawcy na gruncie art. 109 ust. 3 Pzp po uznaniu, że stanowiłoby to działanie w sposób oczywisty nieproporcjonalne,

eprasa.pl 96131939c1

2) uznania zachowania wykonawcy za wprowadzające zamawiającego w błąd na gruncie art. 109 ust. 1 pkt 8 lub 10 Pzp,
3) dopuszczalności samooczyszczenia na podstawie art. 110 ust. 2 Pzp.

Odnosząc się do pierwszej kwestii, Izba uznała, że **nieuprawnione byłoby stosowanie zasady proporcjonalności.**

Z ORZECZNICTWA

Mowa tam bowiem o przypadkach „oczywistej" nieproporcjonalności. W niniejszej sprawie z oczywistą nieproporcjonalnością moglibyśmy mieć do czynienia w przypadku, gdy nie kwota mandatu, lecz okoliczności naruszenia obowiązków w dziedzinie prawa pracy byłyby nieznaczne, mało istotne, marginalne – a o takich nie można mówić w sytuacji, w której doprowadziły one lub choćby przyczyniły się do śmierci pracowników.

Wyrok KIO z 10 marca 2026 r., sygn. akt KIO 354/26

Tym samym, Izba dała jasne wytyczne, że wysokość kary ma drugorzędne znaczenie. Kluczowa przy ocenie zasady proporcjonalności będzie kwalifikacja naruszenia i okoliczności danej sprawy.

Druga kwestia odnosiła się natomiast do konsekwencji wprowadzenia zamawiającego w błąd. Izba nie podzieliła tłumaczenia wykonawcy, który bronił się – wykazując błędne sformułowanie pytania w JEDZ.

Izba podkreśliła, że wiążące jest brzmienie regulacji ustawy i w przypadku konfliktu w tym zakresie z zapisami JEDZ – pierwszeństwo powinna uzyskać legislacja. KIO również bardzo krytycznie odniosła się do profesjonalizmu wykonawcy. Wskazała, że nie dołożył on należytej staranności przy wypełnianiu dokumentów i nie zapoznał się dokładnie z treścią SWZ.

Z ORZECZNICTWA

Nie ulega wątpliwości, że w przypadkach wykluczenia wykonawcy w oparciu art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 Pzp nie ma zastosowania zasada proporcjonalności wykluczenia – tzn. że zamawiający nie może nie wykluczyć wykonawcy, nawet jeżeli wykluczenie byłoby w sposób oczywisty nieproporcjonalne.

Wyrok KIO z 10 marca 2026 r., sygn. akt KIO 354/26

Odnosząc się zaś do trzeciej kwestii – czyli samooczyszczenia – Izba podkreśliła, że działanie takie nie mogło być skuteczne, bowiem to nie wykonawca wyprowadził zamawiającego z błędu, lecz sam zamawiający wykrył błąd i wezwał do jego wyjaśnienia.

Wyrok o sygn. akt 572/26

Sprawa dotyczyła postępowania prowadzonego przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Złocieniec na wykonanie usług z zakresu gospodarki leśnej na terenie nadleśnictwa w roku 2026. Zamawiający w ramach postępowania przewidział m.in. fakultatywną przesłankę wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp (naruszenie obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy) oraz z art. 109 ust. 1 pkt 10 Pzp (wprowadzenie zamawiającego w błąd).

STAN FAKTYCZNY

Zamawiający udostępnił formularz JEDZ z pytaniem dotyczącym naruszenia obowiązków w dziedzinie prawa środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy – na co wykonawca udzielił odpowiedzi negatywnej. Informacje ujawnione przez PIP także i tym razem podały w wątpliwość wiarygodność oświadczenia złożonego przez wykonawcę. Okazało się bowiem, że został on ukarany mandatem karnym w wysokości 1000 zł. Wykonawca, na wezwanie skierowane przez zamawiającego, wskazał, że była to pierwsza i jedyna taka sytuacja w całej historii jego działalności – tj. w okresie ponad 30 lat funkcjonowania. Sankcja została wymierzona z uwagi na ujawnione nieprawidłowości w postaci m.in. braków w dokumentacji bhp, szkoleniach, ocenie ryzyka zawodowego, ewidencji czasu pracy oraz w dokumentacji związanej z odzieżą roboczą, naliczaniem nadgodzin i ekwiwalentu za urlop. Wszelkie braki zostały usunięte, a mandat opłacony. Zamawiający nie przyjął tych wyjaśnień i odrzucił ofertę, a postępowanie unieważnił.

eprasa.pl 96131939c1

Izba wskazała, że **nałożona na wykonawcę kara w drodze mandatu karnego wpisuje się w pojęcie kary grzywny, o której stanowi art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp – bowiem grzywna nakładana jest właśnie w drodze mandatu karnego.** Następnie KIO odniosła się do wysokości kary – wskazując, że wymierzona grzywna w wysokości 1000 zł jest jednym z najniższych możliwych wymiarów. Sankcje w tym zakresie mogą bowiem wynosić nawet do 30 000 zł. Tym samym uznano, że wykonawca dopuścił się wykroczenia „mniejszej wagi".

Z ORZECZNICTWA

Okoliczność niewskazania przez odwołującego w dokumencie JEDZ faktu ukarania za wykroczenie przeciwko prawom pracownika – okoliczności, która nie mogła skutkować wykluczeniem odwołującego z postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp – zdaniem Izby nie może także prowadzić do wniosku o konieczności wykluczenia odwołującego na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 10 Pzp.

Wyrok KIO z 23 marca 2026 r., sygn. akt KIO 572/26

Z uzasadnienia wyroku wynika, że co prawda doszło do spełnienia przesłanki z art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp – poprzez ukaranie wykonawcy karą grzywny za wykroczenie przeciwko prawom pracownika – a regulacja art. 109 ust. 3, czyli możliwość odstąpienia od wykluczenia ze względu na oczywistą nieproporcjonalność kary, nie ma zastosowania w tym przypadku, to jednak **KIO uznała, że oferta wykonawcy powinna być dalej procedowana, opierając się właśnie na dyspozycji art. 16 pkt 3 i ogólnej zasadzie prowadzenia postępowania w sposób proporcjonalny.**

Wyrok o sygn. akt 5581/25

Trzecie orzeczenie również dotyczyło gospodarki leśnej w 2026 roku. Prowadzone było przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Bierzwnik. Zamawiający w ramach postępowania przewidział m.in. fakultatywną przesłankę wykluczenia z art. 109 ust. 1 pkt 2 Pzp, a także inne przesłanki – w tym te uregulowane w art. 109 ust. 1 pkt 8 i 10 Pzp.

STAN FAKTYCZNY

Wykonawca, w ramach złożonego JEDZ, oświadczył, że nie naruszył obowiązków w zakresie prawa ochrony środowiska. Zamawiający ofertę odrzucił z uwagi na dysponowanie wiedzą o ukaraniu wykonawcy dwoma mandatami karnymi w wysokości 500 zł każdy, które to Straż Leśna nałożyła w związku z ustawieniem maszyny na terenie Lasów Państwowych w niewłaściwym miejscu oraz zanieczyszczenia gleby plamą oleju. Mandaty zostały niezwłocznie opłacone.

Dokonując oceny stanu faktycznego i prawnego, Izba w pierwszej kolejności wskazała, że **ukaranie wykonawcy wpisuje się w dyspozycję art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp – konkludując jednak, że wykluczenie takiego wykonawcy było działaniem sprzecznym z zasadą proporcjonalności.**

Z ORZECZNICTWA

Mimo wystąpienia wszystkich przesłanek określonych w art. 109 ust. 1 pkt 2 lit. b Pzp, decyzja o wykluczeniu z postępowania nie mogła nastąpić bez oceny wagi popełnionych naruszeń i okoliczności ich popełnienia. Jak bowiem wynika z art. 109 ust. 3 Pzp, zamawiający może w takim przypadku nie wykluczać wykonawcy, jeżeli wykluczenie byłoby w sposób oczywisty nieproporcjonalne. Powyższy przepis w sposób szczególny akcentuje konieczność podejmowania przez zamawiającego decyzji z poszanowaniem zasady proporcjonalności, która na mocy art. 16 pkt 3 Pzp powinna znajdować zastosowanie do wszystkich czynności podejmowanych w postępowaniu.

Wyrok KIO z 26 stycznia 2026 r., sygn. akt KIO 5581/25

©℗

Podstawa prawna:

- art. 16, art. 109, art. 110 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793)

eprasa.pl 96131939c1

Z praktyki JST

Niewłaściwy dobór metody inwentaryzacji mienia gminy użyczonego OSP



IZABELA MOTOWILCZUK

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

Nieprawidłowość

Pracownicy urzędu gminy zinwentaryzowali w drodze spisu z natury wozy bojowe oraz inny sprzęt pożarniczy przekazany przez gminę w użyczenie jednostkom ochotniczej straży pożarnej, prowadzącym działalność na terenie tej gminy. Wójt gminy stwierdził, że pracownicy OSP wpuścili pracowników urzędu na teren jednostek bez żadnych zastrzeżeń, mimo że remizy stanowią ich własność (więc mogliby odmówić). Nie uważa więc, aby popełnił jakiś błąd.

Prawidłowe postępowanie

Pracownicy urzędu gminy nie mają prawa przeprowadzać inwentaryzacji w drodze spisu z natury użyczonego OSP sprzętu pożarniczego na terenie tych jednostek, jeśli zarząd OSP nie złożył wniosku o prowadzenie rachunkowości OSP przez gminę. W takim przypadku mogą jedynie uczestniczyć w spisach z natury przeprowadzanych we własnym zakresie przez pracowników OSP – jako obserwatorzy spisu – pod warunkiem że przewiduje to umowa użyczenia zawarta między gminą a poszczególnymi OSP. Prawidłową metodą inwentaryzacji użyczonego sprzętu nie jest spis z natury, lecz uzgodnienie sald z kontrahentem – i to ta metoda powinna być stosowana.

Ochotnicze straże pożarne nie są jednostkami organizacyjnymi gmin. Są niezależnie działającymi stowarzyszeniami rejestrowymi (mającymi osobowość prawną). OSP jako stowarzyszenia mają obowiązek stosowania ustawy o rachunkowości, choć mogą w tym zakresie korzystać z pewnych uproszczeń (art. 2 ust. 1 i 5, art. 80 ust. 3 ustawy o rachunkowości; dalej: uor).

Za prowadzenie rachunkowości OSP odpowiada zarząd OSP (art. 3 ust. 1 pkt 6, art. 4 ust. 5 uor). Przez wiele lat zarząd OSP mógł to zlecić biuru rachunkowemu albo swojemu członkowi zarządu mającemu odpowiednie umiejętności. Od 1 stycznia 2022 r. może także złożyć wniosek o prowadzenie rachunkowości OSP przez gminę – która musi to zrobić bezpłatnie (art. 35 ust. 4 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych; dalej: ustawa o OSP). Ponieważ przeprowadzanie okresowej inwentaryzacji aktywów i pasywów jest częścią rachunkowości jednostki organizacyjnej (art. 4 ust. 3 pkt 3 uor), to inaczej kwestie te będą zorganizowane w przypadku OSP prowadzących rachunkowość we własnym zakresie, a inaczej w OSP, których rachunkowość prowadzi gmina.

Sytuacja pierwsza – OSP prowadzi rachunkowość we własnym zakresie

Za zarządzenie i przeprowadzenie inwentaryzacji okresowej aktywów i pasywów odpowiada zarząd OSP. Jednostka OSP – jako stowarzyszenie – nie jest jednostką sektora finansów publicznych (art. 9 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp) – może więc powierzyć wykonywanie obowiązków z zakresu rachunkowości swoim członkom albo podmiotowi zewnętrznemu (biuru rachunkowemu). Wynika to z art. 4 ust. 5 uor. Dotyczy to również inwentaryzacji – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie spisu z natury z tytułu nadzoru – gdzie zarząd OSP odpowiada za zarządzenie spisu, jego rozliczenie i zaksięgowanie jego wyników, podczas gdy same czynności spisowe może przeprowadzać podmiot zewnętrzny.

Zarząd OSP musi przeprowadzać inwentaryzację wszystkich posiadanych rzeczowych aktywów trwałych (m.in. wozów bojowych, sprzętu pożarniczego) na koniec każdego roku obrotowego według stanu na 31 grudnia – z tym że

eprasa.pl 96131939c1

termin ten uważa się za dotrzymany, jeśli spisy z natury środków trwałych użytkowanych na terenach:

- niestrzeżonych – rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15. dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury – przychodów i rozchodów, jakie nastąpiły między datą spisu a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym (art. 26 ust. 3 pkt 1 uor),
- strzeżonych – przeprowadzono raz w ciągu 4 lat (art. 26 ust. 3 pkt 3 uor).

W tych terminach i z tą częstotliwością zarząd OSP musi spisać z natury własne środki trwałe, a także środki trwałe będące własnością innych jednostek, użytkowane na podstawie umów, które nie dają prawa do ujmowania ich w ewidencji środków trwałych OSP i amortyzowania (art. 26 ust. 2 uor). Do umów tych należą: najem, dzierżawa i użyczenie. O wynikach spisu przeprowadzonego we własnym zakresie przez OSP zarząd OSP ma obowiązek poinformować właścicieli obcych środków trwałych. Nie ma w tym zakresie regulacji ogólnie obowiązującej. Sposób informowania powinien być określony w polityce rachunkowości OSP. Zwyczajowo – wyniki spisów obcych składników majątkowych ujmuje się na osobnych arkuszach spisowych, sporządzanych w większej niż zazwyczaj liczbie egzemplarzy (gdzie dodatkowe egzemplarze przekazuje się właścicielom obcych środków trwałych).

Mimo że gmina jest właścicielem środków trwałych użytkowanych przez OSP na podstawie umów użyczenia, to nie ma prawa do zarządzenia w OSP spisów z natury swoich składników majątkowych ani do ich przeprowadzenia. Powszechna praktyka stosowana w rachunkowości przewiduje jednak, że przedstawiciele właściciela obcych środków trwałych mogą uczestniczyć w spisach z natury swoich środków trwałych (jako obserwatorzy) pod warunkiem, że odpowiednie zapisy zawiera umowa zawarta między właścicielem i użytkownikiem środków trwałych. Taka możliwość została potwierdzona w pkt 61 Stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie inwentaryzacji drogą spisu z natury zapasów materiałów, towarów, wyrobów gotowych i półproduktów. W braku KSR odnoszącego się do inwentaryzacji środków trwałych postanowienie to można stosować także przy spisach z natury tych aktywów – o ile zostanie wprowadzone do polityki rachunkowości danej jednostki.

W umowie użyczenia i w polityce rachunkowości OSP trzeba także określić, jakie prawa i obowiązki mają przedstawiciele właściciela w czasie spisu. Zwyczajowo mogą:

- obserwować czynności spisowe,
- oceniać stan swoich środków trwałych,
- wnosić uwagi co do tego stanu i zabezpieczania składników majątkowych, a także
- formułować zastrzeżenia do wyników spisu.

Komunikacja w tym zakresie odbywa się zawsze z kierownikiem jednostki (tu: zarządem OSP). Zarząd OSP odpowiada za wyjaśnienie wszelkich wątpliwości i zastrzeżeń zgłaszanych przez przedstawicieli właściciela składników majątkowych, które komunikuje kierownikowi właściciela (tu: wójtowi gminy). W takiej sytuacji należy jednak podkreślić, że uczestniczenie w spisach (na zasadzie obserwatora) nie daje wójtowi gminy jako kierownikowi urzędu gminy uprawnienia do tego, aby wyznaczyć termin spisów z natury w OSP, ani do żadnej innej ingerencji w rachunkowość OSP.

To do zarządu OSP należy zarządzenie inwentaryzacji i poinformowanie o jej terminie właścicieli obcych środków trwałych – na tyle wcześnie, aby mogli oni wyznaczyć obserwatorów spisu i oddelegować ich do OSP. Obserwatorzy spisu nie są członkami komisji inwentaryzacyjnej wyznaczonej przez OSP. Należą do kategorii „inne osoby obecne w czasie spisu". W takiej pozycji powinni być wymienieni na arkuszach spisowych należących do ich jednostek środków trwałych i na dowód obecności w polach spisowych w czasie spisu powinni złożyć na arkuszach swoje podpisy.

Spisy z natury w polach spisowych wykonuje użytkownik obcych środków trwałych, natomiast za ich rozliczenie odpowiada właściciel. Musi on to odpowiednio udokumentować i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, za który był przeprowadzony spis (art. 27 uor). **Przeprowadzenie tych czynności nie zawsze jednak będzie stanowić o prawidłowym wykonaniu obowiązków z zakresu inwentaryzacji mienia powierzonego innym jednostkom przez właściciela środków trwałych. Jest tak dlatego, że jedyną przewidzianą przepisami metodą inwentaryzacji środków trwałych powierzonych kontrahentom przez właściciela tych składników majątkowych jest uzgodnienie salda** (art. 26 ust. 1 pkt 2 uor). Jednostki zobowiązane do stosowania uor nie

eprasa.pl 96131939c1

mogą tej metody zmieniać, zastępując ją przeprowadzeniem spisu z natury przez pracowników właściciela w siedzibie użytkownika. Nie ma znaczenia, czy użytkownik się na to zgodził, czy też nie. Właściciel – aby się wywiązać z obowiązków nałożonych przez art. 26 ust. 1 pkt 2 uor – musi co roku wezwać użytkownika do uzgodnienia salda. Użytkownik na takie wezwanie powinien odpowiedzieć. **Jeśli jednak tego nie zrobi, właściciel ma obowiązek zmienić metodę inwentaryzacji na weryfikację zapisów ksiąg rachunkowych z własnymi dokumentami** (art. 26 ust. 1 pkt 3 uor).

Opisany sposób postępowania jest jedynym prawidłowym wypełnieniem dyspozycji art. 26 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 uor przez gminę, jako właściciela użyczonych środków trwałych, który musi uzgodnić ich stan z użytkownikiem. Za nieprzestrzeganie przepisów w tym zakresie kierownikowi urzędu gminy (tu: wójtowi) grozi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) za czyn polegający na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji obcych aktywów trwałych metodą uzgodnienia salda.

W czasie uzgodnienia salda gmina może korzystać z otrzymanych od OSP arkuszy spisu z natury środków trwałych – jednak pod pewnymi warunkami. Musi wziąć pod uwagę rozbieżność między terminem i częstotliwością przeprowadzania uzgodnień z kontrahentami i spisów z natury.

Uzgodnienia salda z kontrahentami wykonuje się corocznie, na ostatni dzień roku obrotowego – z tym że termin ten uznaje się za dochowany, jeśli:

- uzgodnienia rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego,
- uzgodnienia zakończono do 15. dnia następnego roku,
- ustalenie stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą potwierdzenia salda przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych – przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym (art. 26 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 uor).

Uzgodnienie salda z kontrahentem inicjuje właściciel. Czyli to on musi w odpowiednim terminie wysłać wezwanie do uzgodnienia, na które użytkownik powinien odpowiedzieć w terminie wyznaczonym przez właściciela. Jeśli nie odpowie – właściciel musi zmienić metodę inwentaryzacji na weryfikację zapisów ksiąg rachunkowych z własnymi dokumentami (art. 26 ust. 1 pkt 3 uor).

W sytuacji gdy użytkownik i właściciel środków trwałych przeprowadzają uzgodnienia i spisy z natury w podstawowym terminie (corocznie, na ostatni dzień roku obrotowego – z tym że termin ten uznaje się za dochowany, jeśli spisy z natury lub uzgodnienia salda rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15. dnia następnego roku – art. 26 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 uor), obaj dotrzymują warunków określonych przepisami uor w zakresie inwentaryzacji okresowej tych aktywów. Wymiana dokumentacji spisowej odbywa się w ramach uzgodnienia sald.

Jednak, jeśli użytkownik przeprowadza spis z natury obcych środków trwałych raz w ciągu 4 lat na dowolnie wybrany dzień, to on przestrzega przepisów, natomiast właściciel – aby wywiązać się z obowiązków nałożonych przez art. 26 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 uor – musi co roku wezwać użytkownika do uzgodnienia salda. Użytkownik na takie wezwanie musi odpowiedzieć, podając stan wykazany w swoich księgach rachunkowych ewidencji pozabilansowej i innych dokumentach. Jeśli tego nie zrobi, właściciel ma obowiązek zmienić metodę inwentaryzacji na weryfikację zapisów swoich ksiąg rachunkowych z własnymi dokumentami (art. 26 ust. 1 pkt 3 uor).

Przedstawioną nieprawidłowość można usunąć tylko na przyszłość – przeprowadzając w odpowiednim terminie i z właściwą często-



eprasa.pl 96131939c1

tliwością uzgodnienia z zarządem OSP. Jeśli chodzi o wchodzenie na teren OSP pracowników urzędu gminy i przeprowadzanie tam spisów – to albo należy zaniechać tej praktyki, albo prawidłowo określić jej zasady w umowie zawartej przez wójta gminy z zarządem OSP (ponieważ tu umowa użyczenia już trwa – trzeba ją ewentualnie aneksować).

Sytuacja druga – gmina prowadzi rachunkowość OSP na wniosek zarządu OSP

Gmina bezpłatnie prowadzi ewidencję majątku, księgowość oraz rachunkowość ochotniczej straży pożarnej na wniosek zarządu OSP (art. 35 ust. 4 ustawy o OSP). Poza tym postanowieniem przepisy nie zawierają żadnych wskazówek co do tego, jak w praktyce ma nastąpić przekazanie kompetencji w tym zakresie. Biorąc pod uwagę fakt, że gmina nie jest przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie rachunkowości, a OSP nie jest jednostką sektora finansów publicznych oraz fakt, że na wniosek zarządu gmina musi przejąć obowiązki wymienione w podanym wyżej przepisie (nie może odmówić ani inaczej określić zasad w tym zakresie) – należałoby przyjąć, że następuje tu przekazanie prowadzenia rachunkowości OSP innemu podmiotowi na podstawie przepisów odrębnych (art. 4 ust. 5 zdanie 1 uor).

Zakres przekazywanych obowiązków wynika ze sformułowania „gmina prowadzi nieodpłatnie rachunkowość" OSP. Rachunkowość jednostki jest zdefiniowana w art. 4 ust. 3 uor jako szereg czynności obejmujących:

- przyjęte zasady (politykę) rachunkowości,
- prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym,
- okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów,
- wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego,
- sporządzanie sprawozdań finansowych,
- gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą,
- poddanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą.

Biorąc pod uwagę powyższy zakres, należy przyjąć, że obowiązki z zakresu inwentaryzacji aktywów i pasywów OSP przechodzą w całości na gminę, bez żadnych wyjątków, które art. 4 ust. 5 przewiduje tylko dla przekazania ich na mocy powierzenia przez kierownika jednostki. W gminie za ich wykonanie będzie odpowiadał kierownik urzędu obsługującego organy JST (tu: wójt gminy). To on:

- wprowadzi instrukcję inwentaryzacyjną dla OSP w ramach ustalania jej polityki rachunkowości,
- zarządzi spisy z natury mienia znajdującego się w posiadaniu OSP własnego i najmowanego, dzierżawionego czy użytkowanego (niezależnie od tego, kto jest jego właścicielem),
- wyznaczy komisję inwentaryzacyjną do tej inwentaryzacji, złożoną z pracowników urzędu gminy,
- będzie odpowiadał za prawidłowe przeprowadzenie, udokumentowanie i rozliczenie spisów z natury przeprowadzonych w OSP.

Do zarządu OSP będzie należało przygotowanie jednostki do spisów z natury w terminie wyznaczonym przez wójta gminy. W sytuacji środków trwałych użyczonych OSP przez gminę wójt będzie z jednej strony działał jako przedstawiciel właściciela mienia, a z drugiej – jako kierownik jednostki prowadzącej rachunkowość użytkownika. Przepisy uor są zbyt ogólne i nie mówią nic na temat sposobu wykonywania w takiej sytuacji obowiązków z art. 26 ust. 1 i ust. 2 uor. Ze względu na krótki okres obowiązywania art. 35 ust. 4 ustawy o OSP nie wykształciła się jeszcze w tym zakresie jednolita praktyka w rachunkowości.

Moim zdaniem można przyjąć, że:

- spisy z natury można przeprowadzać w tym samym terminie w odniesieniu do mienia gminy, jak i mienia poszczególnych OSP, w granicach wyznaczonych prawem (musi być zachowana częstotliwość i terminy właściwe dla danej OSP),
- spisy z natury mienia OSP powinny być dokumentowane na osobnych arkuszach spisowych – w tym z podziałem według mienia własnego i należącego do innych podmiotów (w tym gminy),
- spisy z natury mienia OSP powinny być rozliczane w księgach rachunkowych ewidencji bilansowej OSP,
- spisy z natury mienia obcego, użytkowanego przez OSP – powinny być rozliczane w księgach rachunkowych ewidencji pozabilansowej OSP, a dodatkowe egzemplarze arkuszy spisowych powinny być przekazywane właścicielom (m.in. powinny trafić do księgowości gminy, gdzie posłużą do rozliczenia wyników spisów w księgach rachunkowych ewidencji bilansowej gminy).

eprasa.pl 96131939c1

Opisany problem to nie jedyna trudność pojawiająca się w związku z lakonicznym uregulowaniem zawartym w art. 35 ust. 4 ustawy o OSP. Różni autorzy podnoszą, że to uregulowanie powoduje konflikt interesów – gdzie gmina finansująca działalność prowadzoną przez OSP jednocześnie prowadzi rachunkowość tej jednostki. Trudno rozwiązać ten problem bez zmiany przepisów ustawowych. Rozwiązaniem mogłoby być ewentualnie powierzenie obsługi w zakresie rachunkowości przez gminę innemu podmiotowi. Tu jednak pojawiają się kolejne problemy. OSP jest stowarzyszeniem – więc nie jest możliwe zastosowanie art. 10a ustawy o samorządzie gminnym. Gmina może zapewnić wspólną obsługę tylko enumeratywnie wymienionym w tym przepisie jednostkom organizacyjnym – w tym:

- jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych (jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe),
- gminnym instytucjom kultury,
- spółkom, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej,
- innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych i banków.

Z kolei powierzenie przez gminę prowadzenia rachunkowości OSP biuru rachunkowemu, przy finansowaniu związanych z tym kosztów przez gminę, budzi wątpliwości RIO. Wskazanie w art. 35 ust. 4 ustawy o OSP, że rachunkowość OSP prowadzi bezpłatnie gmina – według RIO uniemożliwia przekazanie tych obowiązków przedsiębiorcy. ©℗

Podstawa prawna:

- 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. 1159)
- art. 9 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. 18 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- art. 9 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (j.t. Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
- art. 2 ust. 1 i 5, art. 3 ust. 1 pkt 6, art. 4 ust. 3 pkt 3 i ust. 5, art. 26 ust. 1, ust. 2, ust. 3 pkt 1 i 3, art. 27, art. 80 ust. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 522; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 644)
- art. 10a 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)
- pkt 61 Stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie inwentaryzacji drogą spisu z natury zapasów materiałów, towarów, wyrobów gotowych i półproduktów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2016 r. poz. 55)

Niesporządzanie protokołów z przetargów na zbycie nieruchomości gminnych zakończonych wynikiem negatywnym

Nieprawidłowość

Komisja przetargowa wyznaczona przez burmistrza miasta, przeprowadzająca przetargi na sprzedaż nieruchomości komunalnych, sporządzała protokoły wyłącznie z tych przetargów, w których wyłoniono nabywcę. Nie sporządzała protokołów z przetargów zakończonych wynikiem negatywnym. Członkowie komisji stwierdzili, że według nich nie ma przepisów, z których wynika taki obowiązek.

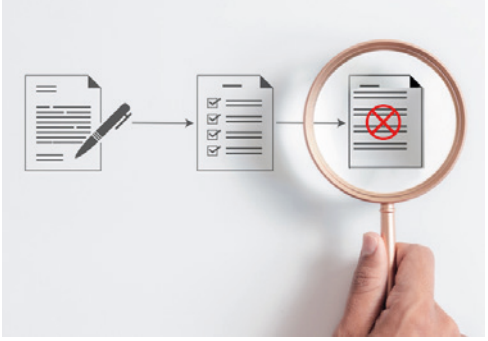
Prawidłowe postępowanie

Komisja przetargowa ma obowiązek sporządzać protokoły ze wszystkich przeprowadzonych przetargów na zbycie nieruchomości gminnych – także tych, które zakończyły się wynikiem negatywnym.

Przetarg na sprzedaż nieruchomości gminnych przeprowadza się w formie:

1) przetargu ustnego nieograniczonego,
2) przetargu ustnego ograniczonego,
3) przetargu pisemnego nieograniczonego,
4) przetargu pisemnego ograniczonego.

eprasa.pl 96131939c1



Niezależnie od formy przetarg może się zakończyć wynikiem pozytywnym albo negatywnym (art. 40 ust. 1 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami; dalej: u.g.n.). Wynik pozytywny oznacza wyłonienie nabywcy nieruchomości. Z kolei wynik negatywny ma miejsce wtedy, gdy:

- nikt nie przystąpił do przetargu ustnego lub żaden z uczestników tego przetargu nie zaoferował minimalnego postąpienia ponad cenę wywoławczą,
- w przetargu pisemnym nie wpłynęła ani jedna oferta lub żaden z uczestników nie zaoferował ceny wyższej od wywoławczej, a także jeżeli komisja przetargowa stwierdziła, że żadna oferta nie spełnia warunków przetargu.

Zakończenie przetargu wynikiem negatywnym jest ważnym faktem, od zaistnienia którego przepisy uzależniają dalsze postępowanie organizatora przetargu.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 i 2 u.g.n., jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy (licząc od dnia jego zamknięcia), przeprowadza się drugi przetarg, w którym organizator przetargu może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu. Jeżeli także drugi przetarg zakończy się wynikiem negatywnym – organizator przetargu w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi.

Aby móc zastosować postępowanie z tych przepisów, organizator przetargu musi udokumentować fakt przeprowadzenia pierwszego i kolejnych przetargów z wynikiem negatywnym. Służy do tego protokół z przetargu, który ma obowiązek sporządzić komisja przetargowa (§ 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów). Ponieważ przywołany przepis mówi o protokole z przetargu – należy z tego wyciągnąć wniosek, że dotyczy to zarówno przetargów zakończonych wynikiem negatywnym, jak i pozytywnym. Ponadto na taką interpretację wskazuje obowiązkowa treść protokołu, w której należy zamieścić m.in. informacje o:

1) osobach dopuszczonych i niedopuszczonych do uczestniczenia w przetargu, wraz z uzasadnieniem,
2) cenie wywoławczej nieruchomości oraz najwyższej cenie osiągniętej w przetargu albo informację o złożonych ofertach wraz z uzasadnieniem wyboru najkorzystniejszej z nich albo o niewybraniu żadnej z ofert,
3) uzasadnieniu rozstrzygnięć podjętych przez komisję przetargową,
4) imieniu, nazwisku i adresie albo nazwie lub firmie oraz siedzibie osoby wyłonionej w przetargu jako nabywca nieruchomości.

Dane nabywcy będzie zawierać protokół przetargu zakończonego wynikiem pozytywnym. W przypadku zakończenia przetargu wynikiem negatywnym – tych danych nie będzie. Zamiast tego będą adnotacje o:

- braku uczestników przetargu lub niewpłynięciu na przetarg żadnych ofert,
- osobach niedopuszczonych do przetargu (np. o tym, że przybyły dwie osoby, ale żadna nie wniosła wadium, albo zrobiły to w zbyt niskiej kwocie, albo po terminie, albo w niewłaściwej formie),
- ofertach niezakwalifikowanych do przetargu pisemnego z powodu niespełnienia warunków przetargu lub złożenia po terminie, albo ich nieczytelności czy innych wątpliwości co do ich treści, albo niezałączenia dowodu wniesienia wadium,
- niezaoferowaniu przez żadnego z uczestników przetargu minimalnego postąpienia w przetargu ustnym albo ceny wyższej od wywoławczej w przetargu pisemnym.

Za niesporządzenie protokołów z przetargów zakończonych wynikiem negatywnym nie grozi żadna kara. Nie należy sporządzać protokołów z przetargów zakończonych do czasu stwierdzenia nieprawidłowości. Nieprawidłowość należy jednak niezwłocznie usunąć na przyszłość. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 39 ust. 1 i 2, art. 40 ust. 1 i 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 399; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (j.t. Dz.U. z 2021 r. poz. 2213)

eprasa.pl 96131939c1

Planowanie przestrzenne

Granice władztwa planistycznego

Przeznaczenie na usługi publiczne nieruchomości objętej prawami podmiotu prywatnego nie stanowi samo przez się przekroczenia granic władztwa planistycznego. Również istotna ingerencja w możliwość korzystania z terenu może być dopuszczalna, jeśli wynika z rzeczywistych potrzeb jego zagospodarowania. W ważnym wyroku z 13 października 2026 r. (sygn. akt II OSK 759/26) Naczelny Sąd Administracyjny za rozstrzygające uznał tu okoliczności uzasadniające przyjętą funkcję – w szczególności brak odpowiednich gruntów gminnych oraz wyniki analiz urbanistycznych.



MICHAŁ RYLSKI

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

Postępowanie dotyczyło miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przez radę miasta w 2018 roku. Spółka zaskarżyła uchwałę, kwestionując przeznaczenie nieruchomości pod usługi publiczne. Wyrokiem z 9 grudnia 2025 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1097/25) sprawę rozpoznał WSA w Warszawie. Po skardze kasacyjnej rady miasta NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i oddalił skargę spółki. Ostatecznie skarga na uchwałę planistyczną nie została uwzględniona.

Z perspektywy praktyki sporządzania planów istotne są elementy stanu faktycznego, na które powołał się NSA:

1) na danym obszarze gmina nie posiadała własnych działek umożliwiających lokalizację potrzebnych usług,
2) istniała ustalona potrzeba ich zapewnienia dla prawidłowego zagospodarowania terenu,
3) wybór takiego przeznaczenia znajdował oparcie w pracach zespołu urbanistów i analizach dotyczących niezbędności gruntów (sąd odniósł tę ocenę do wymagań ładu przestrzennego i zasady zrównoważonego rozwoju).

Plan przewidywał funkcje obejmujące m.in. szkołę, przedszkole, bibliotekę, dom kultury, żłobek oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze. Nie chodziło więc o abstrakcyjną możliwość dowolnego wykorzystania nieruchomości na cele publiczne. Uzasadnienie miało związek z określonymi potrzebami usługowymi. W oficjalnym omówieniu NSA podkreślono, że działania gminy nie były pozbawione podstaw i odpowiadały ustaleniom dokonanym w procesie planowania.

Istotnym argumentem w sporze było to, że inne działki na tym terenie zostały zabudowane budynkami wielorodzinnymi. NSA odrzucił jednak rozumowanie, wedle którego również nieruchomości objęte sporem należało z tego powodu przeznaczyć na zabudowę wielorodzinną. Istniejąca struktura osiedla ma znaczenie dla ustaleń planu, lecz nie wymaga automatycznego powtarzania tej samej funkcji. Rozbudowie mieszkalnictwa może towarzyszyć potrzeba tworzenia infrastruktury społecznej.

Wyrok nie oznacza, że interes publiczny zawsze przeważa nad interesem jednostki. Sąd zaakceptował określoną ingerencję ze względu na konkretne warunki lokalne i uzasadnienie przyjętego przeznaczenia. **W komunikacie NSA wskazano, że skutki ograniczenia mogą prowadzić „w istocie” do wywłaszczenia uprawnionego. Nie jest to jednak równoznaczne ze stwierdzeniem, że wyrok dotyczył formalnego pozbawienia prawa do nieruchomości: przedmiotem kontroli były postanowienia planu miejscowego.**

Dla gmin istotne jest zatem nie samo powołanie się na potrzebę realizacji usług publicznych, ale możliwość przedstawienia przekonującego uzasadnienia planistycznego opartego na uwarunkowaniach konkretnego obszaru. Wyrok dostarcza argumentu na rzecz takiego przeznaczenia gruntów – nie daje natomiast podstaw do twierdzenia, że każda rezerwa terenu pod funkcję publiczną będzie zgodna z prawem. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 1 ust. 3, art. 2 pkt 1–5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 538; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)

eprasa.pl 96131939c1

Zadania własne

Obowiązki i decyzje samorządu przed zimą

Zimowe obowiązki jednostek samorządu terytorialnego spadają na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządcę drogi, dyrektora szkoły, kierownika ośrodka pomocy społecznej i skarbnika. Gołoledź, awaria ogrzewania w szkole i osoba bez schronienia podlegają różnym przepisom i wymagają działania różnych podmiotów.

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

Rada gminy stanowi prawo miejscowe i decyduje o pieniądzach, a organ wykonawczy i zarządcy dróg organizują akcję zimową. Większości uchwał nie przyjmuje się co roku – ale warto je sprawdzić.

Akt	Co sprawdzić przed zimą
Regulamin utrzymania czystości i porządku	Obowiązkowy akt prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie; dalej: u.c.p.g.). W sprawie śniegu i lodu dotyczy części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g.).
Uchwała o odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – w tym schroniskach	Czy pozwala prawidłowo ustalić odpłatność za udzielone schronienie (art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, dalej: u.p.s.)?
Upoważnienia do zaciągania zobowiązań, budżet i wieloletnia prognoza finansowa (WPF)	Sezon 2026/2027 przypada na dwa budżety. Najpierw należy sprawdzić istniejące upoważnienia i limity. Zmiana uchwał jest potrzebna dopiero wtedy, gdy nie obejmują one danej umowy (art. 228 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp).
Uchwała o przejęciu uprzątania dróg dla pieszych	Rozwiązanie fakultatywne. Rada ustala też opłatę i terminy jej uiszczania (art. 6a i 6b u.c.p.g.).

Tutaj mała uwaga do zapisów regulaminu. Regulamin nie służy do zaostrzania ustawy – delegacja obejmuje części nieruchomości służące do użytku publicznego, a nie drogi dla pieszych wzdłuż nieruchomości. WSA w Gliwicach stwierdził nieważność postanowień powtarzających i zmieniających obowiązek z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (zob. wyrok z 9 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 1151/14). Warto więc przejrzeć regulamin pod kątem godzin odśnieżania chodników. Na takim zapisie trudno oprzeć wezwanie czy mandat, ale jego wadliwość nie usuwa obowiązku ustawowego ani możliwości ukarania za jego niewykonanie (art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 10 ust. 2 u.c.p.g.).

Najpierw ustalić odpowiedzialnego

Zimowe utrzymanie drogi należy do jej zarządcy, którego wyznacza kategoria drogi (art. 4 pkt 20, art. 19 ust. 2 i art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych; dalej: u.d.p.). W miastach na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych – z wyjątkiem m.in. autostrad i dróg ekspresowych – jest prezydent (art. 19 ust. 5 u.d.p.). Drogi wewnętrzne utrzymuje i finansuje zarządca terenu, a gdy go nie ma – właściciel (art. 8 ust. 2 i 3 u.d.p.).

Plan zimowego utrzymania powinien wskazywać odcinki, kolejność odśnieżania (z pierwszeństwem dojazdów do placówek medycznych i szkół) oraz sposób uruchamiania sprzętu i przyjmowania zgłoszeń. Punktem odniesienia mogą tu być standardy dla dróg krajowych (zarządzenie nr 20 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 10 października 2025 r. opubl. Dz.Urz. GDDKiA) – ale dla samorządu nie są one terminem ustawowym. Przykładowo – cztery godziny w standardzie I to dopuszczalny czas zalegania śniegu luźnego, liczony od ustania opadów. Jeżeli opady ustały o godz. 10.00 – czas ten upływa o godz. 14.00, co nie pozwala odkładać rozpoczęcia odśnieżania do tej godziny.

Właściciel nieruchomości uprząta błoto, śnieg i lód z drogi dla pieszych, jeżeli jest ona wydzieloną częścią drogi publicznej położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości (art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.). Przepis ten nie nakłada obowiązku uprzątania, gdy na tej drodze dla pieszych dopuszczono płatny postój lub parkowanie. Obowiązek ma wtedy zarząd drogi albo gmina, odpowiednio do ustawowego podziału (art. 5 ust. 4 pkt 3 i ust. 5 u.c.p.g.). Śniegu uprzątniętego przez właścicieli pozbywa się zarząd drogi (art. 5 ust. 4 pkt 2 u.c.p.g.).

eprasa.pl 96131939c1

Dróg dla rowerów przepis nie obejmuje – art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. dotyczy wyłącznie „dróg dla pieszych" w rozumieniu ustawy, a nie ścieżek rowerowych.

Osobno należy ująć przystanki. Gmina utrzymuje czystość na tych, których jest właścicielem lub zarządzającym, położonych przy drogach publicznych dowolnej kategorii (art. 3 ust. 2 pkt 12 u.c.p.g.). W pozostałych przypadkach trzeba ustalić status obiektu i zarządcę pasa drogowego.

Umowa przed pierwszymi opadami

Od 1 stycznia 2026 r. ustawę – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) stosuje się do zamówień klasycznych o wartości co najmniej 170 000 zł netto (art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp).

W umowie **oszacować trzeba:**

- usługi,
- dostawy materiałów,
- przewidziane opcje.

Jeżeli umowa pozwala ograniczyć zamówienie, musi wskazywać minimalną wartość lub wielkość świadczenia – czyli zakres gwarantowany (art. 433 pkt 4 Pzp).

Warto w umowie dodać **zasady gotowości sprzętu, zastępstwa w razie awarii i kontroli** (np. przez GPS), a wynagrodzenie za gotowość oddzielić od zapłaty za wykonaną pracę.

Kluczowe jest, kto uruchamia akcję. Sąd Okręgowy w Łodzi obciążył odpowiedzialnością za brak odśnieżania gminę m.in. dlatego, że wykonawca działał na dyspozycję, a gmina nie wykazała, że wydała ją na czas (wyrok z 18 marca 2019 r., sygn. akt III Ca 1821/18).

Klauzula waloryzacyjna jest obowiązkowa w umowach na roboty budowlane, dostawy i usługi zawieranych na okres dłuższy niż sześć miesięcy (art. 439 ust. 1 Pzp). Umowa na jeden sezon (np. od 15 listopada do 15 kwietnia) tego progu nie przekracza. Wielosezonowa już tak.

Nadejście zimy nie uzasadnia zamówienia z wolnej ręki. Trzeba wykazać wyjątkową sytuację, niewynikającą z przyczyn po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, konieczność natychmiastowego wykonania oraz to, że nie można zachować terminów określonych dla innych trybów (art. 214 ust. 1 pkt 5 Pzp, a poniżej progów unijnych – także art. 305 pkt 1 Pzp).

Przegląd to dopiero początek

Właściciel lub zarządca szkoły, urzędu, hali czy budynku komunalnego ma zapewnić bezpieczne użytkowanie obiektu także podczas intensywnych opadów i innych niebezpiecznych zjawisk (art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego; dalej: u.p.b.). Co najmniej raz w roku trzeba sprawdzić m.in. elementy narażone na wpływy atmosferyczne, instalacje gazowe i przewody kominowe (art. 62 ust. 1 pkt 1 u.p.b.).

WAŻNE Do 30 listopada drugą w roku kontrolę w tym zakresie muszą przejść budynki o powierzchni zabudowy ponad 2000 m^2 oraz inne obiekty budowlane o powierzchni dachu ponad 1000 m^2 (art. 62 ust. 1 pkt 3 u.p.b.). W przypadku obiektu spełniającego definicję budynku (art. 3 pkt 2 u.p.b.) liczy się powierzchnia zabudowy, a nie dachu. O przeprowadzonej kontroli osoba kontrolująca zawiadamia nadzór budowlany w ciągu siedmiu dni (art. 62b ust. 2 u.p.b.).

Uszkodzenia grożące życiu, zdrowiu, mieniu lub środowisku trzeba usunąć w trakcie kontroli albo bezpośrednio po niej, a kolejna kontrola sprawdza wykonanie zaleceń (art. 62 ust. 1a u.p.b.). Listopadowy przegląd hali nie zastępuje kontroli po późniejszych opadach, jeżeli spowodują one uszkodzenie obiektu lub bezpośrednie zagrożenie uszkodzeniem, groźne dla ludzi, mienia lub środowiska (art. 62 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 61 pkt 2 u.p.b.).

Kontrola przewodów kominowych to nie to samo, co ich czyszczenie. W okresach użytkowania zanieczyszczenia z przewodów dymowych i spalinowych usuwa się co najmniej raz na trzy miesiące przy paliwie stałym i raz na sześć miesięcy przy płynnym i gazowym. A od palenisk zakładów zbiorowego żywienia i gastronomii raz w miesiącu (jeżeli przepisy miejscowe nie stanowią inaczej).

Przewody wentylacyjne czyści się co najmniej raz w roku, chyba że warunki użytkowe wymagają tego częściej (§ 34 ust. 1–2 rozporządzenia o ochronie przeciwpożarowej budynków).

Warto też ustalić, kto decyduje o odśnieżaniu dachu i usuwaniu sopli.

Miejsce musi być dostępne

Udzielenie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym to obowiązkowe zadanie własne gminy (art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.s.). Może ona współpracować z inną gminą lub organizacją społeczną, ale powinna znać liczbę miejsc, ich standard i sposób kierowania

eprasa.pl 96131939c1

do nich osób. Placówki mają spełniać minimalne standardy (art. 48a ust. 8a u.p.s.), a zmiany w publicznym rejestrze miejsc schronienia gmina zgłasza wojewodzie w ciągu 14 dni.

Pobyt w ogrzewalni lub noclegowni nie wymaga wywiadu środowiskowego ani decyzji administracyjnej (art. 48a ust. 8 u.p.s.). Do schroniska potrzebna jest jednak decyzja poprzedzona wywiadem (art. 106 ust. 1 i 4 u.p.s.) i co do zasady kontrakt socjalny (art. 48a ust. 2 u.p.s.).

Właściwa jest tu zwykle gmina ostatniego zameldowania na pobyt stały (art. 101 ust. 2 u.p.s.). W sprawie niecierpiącej zwłoki, uzasadnionej sytuacją osobistą, pomocy udziela jednak gmina miejsca pobytu (art. 101 ust. 3 u.p.s.), a miejsce w schronisku nie wymaga wtedy kontraktu (art. 48a ust. 2a u.p.s.). Dyżurny nie może więc odmówić pilnej pomocy wyłącznie dlatego, że właściwa jest inna gmina.

Zakaz pobytu osób pod wpływem alkoholu dotyczy noclegowni i obu rodzajów schronisk – z wyjątkiem szczególnie uzasadnionych przypadków (art. 48a ust. 6 i 7 u.p.s.). Ogrzewalni zakaz nie wymienia, ale także w niej mogą przebywać tylko osoby zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża innym (art. 48a ust. 5 u.p.s.).

Gdy zabraknie prądu lub ciepła

Przy dłuższym braku prądu, awarii ciepłowni lub miejscowości odciętej przez śnieg liczą się przede wszystkim:

- procedury,
- alarmowanie,
- podział zadań między gminę, powiat, służby i operatorów.

Wójt, starosta i wojewoda mają zapewnić zasoby pozwalające przez co najmniej trzy dni zagrożenia wykonywać zadania z siedmiu obszarów – m.in. wody i żywności, pomocy medycznej, ostrzegania ludności i łączności (art. 33 ust. 3 ustawy o OLiOC). Tę zdolność można zapewnić także umowami (art. 33 ust. 4 tej ustawy). Ogrzewania katalog nie wymienia wprost, ale zapasowe źródła energii i tymczasowe miejsca pobytu wskazuje art. 33 ust. 1 ustawy o OLiOC. Przykładowo, umowę na agregat warto zatem sprawdzić pod kątem tego, czy dostawca zdąży, gdy awaria obejmie cały powiat.

O obowiązkach gminy wynikających z ustawy o ochronie ludności i obrony cywilnej pisaliśmy szczegółowo w numerze 10/2026 Gazety Samorządu i Administracji na str. 12.

Z czego zapłacić

Przed podpisaniem umowy wójt ze skarbnikiem powinni ustalić, czy w planie są środki na cały sezon – bo zobowiązania można zaciągać tylko do wysokości kwot w nim przewidzianych (art. 46 ust. 1 i art. 261 uofp). Umowa od listopada do kwietnia obciąża dwa budżety – trzeba więc sprawdzić także, czy rada upoważniła wójta do takich zobowiązań w uchwale o WPF (art. 228 ust. 1 pkt 2 uofp). W powiecie i województwie zamiast wójta działa zarząd.

Umowę podpisuje wójt albo zastępca (z upoważnienia wójta) – art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.). Do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika lub osoby

Abonament 2027



Przedłuż abonament
Gazety Samorządu i Administracji
na 2027 rok

Zawsze aktualne i wiarygodne informacje na temat zmian przepisów znajdziesz na

inforlex.pl

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

eprasa.pl 96131939c1

przez niego upoważnionej (art. 46 ust. 3 u.s.g.). Kierownik gminnej jednostki bez osobowości prawnej – np. zarządu dróg – działa na podstawie pełnomocnictwa wójta (art. 47 ust. 1 u.s.g.). Do zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy potrzebuje też uprawnień przekazanych przez wójta, na co zgodę musi dać rada.

Warto, by wykonanie usługi potwierdzał pracownik nadzorujący umowę, na podstawie kart pracy, protokołów odbioru, rejestru dyspozycji i dokumentacji zużycia materiałów. Główny księgowy jednostki (w urzędzie zwykle skarbnik) sprawdza następnie zgodność operacji z planem oraz kompletność i rzetelność dokumentów (art. 54 ust. 1 pkt 3 uofp).

Jeżeli gmina utrzymuje drogę innego zarządcy (np. powiatu), wzajemne rozliczenia określa porozumienie (art. 19 ust. 4 u.d.p.). Zawiera je wójt jako zarządca drogi – ale według WSA w Gliwicach wymaga to uprzedniej uchwały rady (zob. wyrok z 27 stycznia 2014 r., sygn.akt II SA/Gl 1534/13).

Planowe koszty zimowego utrzymania to zwykły wydatek na zadanie zarządcy drogi (art. 20 pkt 4 u.d.p.). Rezerwa na zarządzanie kryzysowe (art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym; dalej: u.z.k.) służy przedsięwzięciom związanym z zarządzaniem ryzykiem, reagowaniem w sytuacji kryzysowej, usuwaniem jej skutków i odtwarzaniem zasobów, z uwzględnieniem planowanych działań ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 26 ust. 4a u.z.k.). Nie zawsze musi więc chodzić o zdarzenie, które już wystąpiło, ale trzeba udokumentować związek wydatku z konkretnym zadaniem i tym przeznaczeniem. Innymi słowy, zwykłe odśnieżanie należy odróżnić od przedsięwzięć zarządzania kryzysowego.

WAŻNE **Dwa rozliczenia łatwo przeoczyć. Koszty schronienia w ogrzewalni lub noclegowni udzielonego na podstawie art. 101 ust. 3 u.p.s. nie podlegają zwrotowi przez gminę właściwą (art. 48a ust. 10 u.p.s.). Ponadto rozliczenie dotacji na bon ciepłowniczy za 2026 rok trzeba przedstawić wojewodzie do 31 stycznia 2027 r. (art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o bonie ciepłowniczym).**

Komunikat nie wystarczy

Sąd Najwyższy przyjął, że gmina odpowiada za szkodę wynikającą z nieuprzątnięcia chodnika przez właściciela, jeżeli nienależycie sprawowała nadzór (uchwała z 24 listopada 2017 r., sygn. akt III CZP 38/17). Samo przypomnienie mieszkańcom o odśnieżaniu nie zamyka więc sprawy. Warto prowadzić rejestr zgłoszeń, notatki z kontroli i decyzje. Co więcej – powierzenie zadania innemu podmiotowi również nie zwalnia z odpowiedzialności (zob. wyrok SN z 6 czerwca 2014 r., sygn. akt III CSK 211/13). Polisa OC uzupełnia te działania, ale ich nie zastępuje.

Co sprawdzić przed zimą

- Aktualność wymaganych uchwał i upoważnień.
- Wykaz zarządców dróg, granice dróg dla pieszych i priorytety utrzymania.
- Obowiązywanie umów, wykonawców rezerwowych i finansowanie.
- Protokoły kontroli budynków i wykonanie zaleceń (obiekty wielkopowierzchniowe: do 30 listopada).
- Dostępność schronienia i tryb udzielania pilnej pomocy.
- Gotowość zasilania awaryjnego, alarmowania i zastępstw.
- Osoby odpowiedzialne za odbiór usług, nadzór i rozliczenia (bon ciepłowniczy: do 31 stycznia 2027 r.).

©℗

Podstawa prawna:

- art. 33 ust. 1, 3 i 4 ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 815)
- art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 28, art. 31 ust. 2, art. 214 ust. 1 pkt 5, art. 305 pkt 1, art. 433 pkt 4, art. 439 ust. 1 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793)
- art. 228 ust. 1 i 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1447)
- art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 39 ust. 1–2, art. 48a ust. 2a, ust. 5–8a, ust. 10 i 11c, art. 97 ust. 5, art. 101 ust. 2 i 3, art. 106 ust. 1 i 4 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 639)
- art. 3 ust. 2 pkt 12, art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. c, art. 5 ust. 1 pkt 4 i ust. 4–7, art. 6a, art. 6b, art. 10 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 733; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 912)
- art. 3 pkt 2, art. 61 pkt 2, art. 62 ust. 1 i 1a, art. 62b ust. 2, art. 70 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 524)
- art. 4 pkt 20, art. 8 ust. 2 i 3, art. 19 ust. 2, 4 i 5, art. 20 pkt 4 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. 982)

eprasa.pl 96131939c1

W następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

- **Cyberbezpieczeństwo w urzędzie – jakie zabezpieczenia wprowadzić na już**
- **Nieprawidłowe powierzenie przez kierownika jednostki obowiązków skarbnikowi miasta i głównemu księgowemu urzędu miejskiego**
- **Dyrektora instytucji kultury można odwołać tylko z ustawowych powodów**
- **Alkoholowe dochody gmin**

W INFORLEX:

- **Podatki i opłaty lokalne: co się zmienia w 2027 r.?**
- **Statut żłobkowi może nadać tylko ten podmiot, który go utworzył**
- **Inwentaryzacja w dyscyplinie finansów publicznych coraz bardziej ryzykowna**
- **Czy sprzedaż posiłków pracownikom administracji i obsługi podlega opodatkowaniu VAT**

PRENUMERATA 2027

Gazeta Samorządu i Administracji
w wersji STANDARD (e-wydanie)
Abonament na 12 miesięcy w cenie 1285,00 zł

POLECAMY RÓWNIEŻ:
Rachunkowość Budżetowa
w wersji PREMIUM (papier + e-wydanie)
Abonament na 12 miesięcy w cenie 1598,00 zł

Poradnik Rachunkowości Budżetowej
w wersji PREMIUM (papier + e-wydanie)
Abonament na 12 miesięcy w cenie 1479,00 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 96131939c1

Rada między przepisami a praktyką samorządową

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Czy jednak dysponuje warunkami pozwalającymi rzeczywiście wykonywać obie te funkcje? Pytanie to powracało podczas debaty ustrojowej IV Krajowego Kongresu Przewodniczących, zorganizowanego 13 listopada w Krakowie przez FRDL. Spór o pozycję rad nie sprowadza się bowiem do liczby ich kompetencji.

Grzegorz Ganowicz, przewodniczący Rady Miasta Poznania, zwrócił uwagę na następstwa wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. „Wprowadzono wybór bezpośredni, ale nie skorygowano innych przepisów, które mogłyby w jakiś sposób tę zmianę zrównoważyć" – wskazywał. Przykładem jest tryb rozpatrywania skarg: nawet uznanie skargi za zasadną nie musi prowadzić do działań naprawczych.

Nie wszystkie problemy wymagają jednak zmiany ustawy. Dr Julita Łukomska z Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego podkreślała znaczenie wiedzy radnych, zwłaszcza w sprawach finansowych. NIST przeszkolił w półtora roku prawie 1200 radnych. Maciej Kiełbus przypominał: „Bo dzisiaj organy stanowiące mają szereg kompetencji, z których nie zawsze wiedzą, jak korzystać". Postulował też niezależne wsparcie eksperckie i uporządkowanie dostępu do informacji.

Prof. Iwona Niżnik-Dobosz z UJ akcentowała znaczenie wykładni prawa i organizacyjnej samodzielności rady. Skoro stanowi ona prawo miejscowe, powinna dysponować odpowiednią obsługą prawną i administracyjną. Jednocześnie przestrzegała przed pochopnym utożsamianiem silnego organu wykonawczego z zagrożeniem dla demokracji.

Spór dotyczy zatem również modelu samorządu. Prezes FRDL Cezary Trutkowski opowiedział się za przywróceniem kolegialnego charakteru podejmowania rozstrzygnięć i oddzieleniem politycznego wyznaczania kierunków rozwoju od profesjonalnej administracji. Jerzy Stępień wskazywał na ustrojowe napięcie między radą a wójtem, który z bezpośrednich wyborów wychodzi z własnym programem politycznym. Maciej Kiełbus, choć nie zgodził się z propozycją prezesa FRDL, uznał jej przedstawienie za potrzebny początek rozmowy systemowej. Rozmowy tej nie zastąpi sam spór o zniesienie dwukadencyjności.

O tym, że problem ma bardzo praktyczny wymiar, przypomniały głosy z sali. Katarzyna Cichowicz z Żukowa opisała trudności z zapewnieniem radzie niezależnej pomocy prawnej. Katarzyna Syryjczyk-Słomska z Mikołowa przedstawiła doświadczenie współpracy z burmistrzem i własnej obsługi prawnej rady. „Ale jeżeli widzimy partnera, to zaczynamy współpracować" – podkreśliła.

Krakowska debata pozwala na sformułowanie wniosków wykraczających poza postulaty legislacyjne. O jakości lokalnej demokracji przesądza nie tylko to, kto otrzymuje mandat od wyborców, lecz także to, czy rada ma wiedzę, informacje i zaplecze pozwalające samodzielnie wyrażać wolę wspólnoty. Bez tych warunków nawet szeroki katalog kompetencji pozostanie w dużej mierze deklaracją. Stawką jest sprawczość samej wspólnoty.

dr Jakub Dorosz-Kruczyński

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

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

eprasa.pl 96131939c1

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 Klasyfikacja budżetowa 2027** rozszerzonego o pełną wiedzę zawartą w publikacji „Klasyfikacja budżetowa 2027". To połączenie wiedzy książkowej z narzędziem AI, które przyspieszy codzienną pracę.

ZAMÓW **sklep.infor.pl**

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

eprasa.pl 96131939c1

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

GAZETA samorządu i administracji

DODATEK DO NR 11 (589)
LISTOPAD 2026

Poradnik Samorządowca

www.inforlex.pl

CZAS PRACY W JEDNOSTKACH SAMORZĄDOWYCH – WYBRANE PROBLEMY PRAKTYCZNE



Abonament 2027
Przedłuż abonament i odbierz prezent!
oferta2027.infor.pl

eprasa.pl 96131939c1

SPIS TREŚCI

Część I. Systemy czasu pracy, nadgodziny i rozliczenia szczegółowe

Czy osoba zatrudniona na podstawie art. 15 Prawa oświatowego może prowadzić więcej zajęć, niż wynosi jej tygodniowy obowiązkowy wymiar ... 3

Czy po zakończeniu okresu rozliczeniowego można automatycznie wyzerować kilkuminutowe salda czasu pracy ... 4

Czy w zadaniowym czasie pracy pracownik może jednego dnia pracować dłużej niż 8 godzin, a innego krócej ... 5

Czy można powierzyć pracownikowi otwieranie biura przed rozpoczęciem pracy i wypłacać za to stały dodatek ... 6

Czy pracownikowi samorządowemu przysługuje dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej ... 6

Czy pracodawca może jednorazowo, ze względu na potrzeby jednostki, przesunąć godziny pracy pracownika ... 7

Kiedy pracownik musi złożyć wniosek o odbiór czasu wolnego za nadgodziny dobowe ... 8

Część II. Podróże służbowe, szkolenia i badania lekarskie a czas pracy

Jak rozliczyć czas pracy opiekunów DPS podczas kilkudniowego wyjazdu z mieszkańcami ... 10

Czy pracownikowi przysługuje czas wolny za badania profilaktyczne wykonane poza czasem pracy ... 10

Czy czas szkolenia i dojazdu na szkolenie finansowane przez pracodawcę wlicza się do czasu pracy pracownika samorządowego ... 11

Jak rozliczyć czas pracy pracowników, którzy będą uczestniczyli w organizacji targów pracy ... 12

Część III. Święta i dni wolne od pracy

Czy wójt może zmienić w trakcie okresu rozliczeniowego zarządzenie w sprawie dnia wolnego za święto przypadające w sobotę ... 13

Jak rozliczać święta i dni wolne przy pracy od niedzieli do czwartku ... 14

Czy czas uznawany za pracę w niedzielę może rozpoczynać się w sobotę ... 15

Czy pracownik urzędu gminy może pełnić dyżur telefoniczny poza godzinami pracy i jak należy go rozliczyć ... 16

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 96131939c1

Czy osoba zatrudniona na podstawie art. 15 Prawa oświatowego może prowadzić więcej zajęć, niż wynosi jej tygodniowy obowiązkowy wymiar

PROBLEM

W publicznym przedszkolu zatrudniona jest osoba niebędąca nauczycielem na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe. Osoba ta prowadzi zajęcia w grupie dzieci trzyletnich. W umowie o pracę wskazano wymiar czasu pracy „25/25". Przyjęto, że tygodniowy obowiązkowy wymiar zajęć tej osoby wynosi 25 godzin, zgodnie z odpowiednio stosowanym tygodniowym obowiązkowym wymiarem zajęć nauczyciela wychowania przedszkolnego pracującego z dziećmi w wieku poniżej sześciu lat. Osoba ta nie posiada statusu nauczyciela w rozumieniu Karty Nauczyciela i jest pracownikiem zatrudnionym na podstawie Kodeksu pracy. Czy osoba zatrudniona na podstawie art. 15 ust. 1 Prawa oświatowego z wymiarem 25/25 może mieć w tygodniowym rozkładzie 32 godziny zajęć z dziećmi? Czy 7 godzin zajęć ponad ustalony tygodniowy obowiązkowy wymiar 25 godzin stanowi pracę w godzinach nadliczbowych? W jaki sposób należy prawidłowo ustalać i rozliczać czas pracy takiego pracownika?

RADA

Czas pracy pracowników zatrudnianych na podstawie art. 15 ustawy Prawo oświatowe ustalany jest na podstawie Kodeksu pracy. Pracownik ten nie może realizować zajęć z dziećmi powyżej ustalonego wymiaru.

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, w uzasadnionych przypadkach w przedszkolu publicznym może być za zgodą kuratora oświaty zatrudniona osoba niebędąca nauczycielem do prowadzenia zajęć rozwijających zainteresowania, posiadająca przygotowanie uznane przez dyrektora przedszkola za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć. Osobę taką zatrudnia się na zasadach określonych w ustawie z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej: k.p.), z tym że do tej osoby stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć edukacyjnych nauczycieli oraz ustala się jej wynagrodzenie nie wyższe niż 184% kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej. Organy prowadzące szkoły mogą upoważniać dyrektorów szkół w indywidualnych przypadkach do przyznawania wynagrodzenia w wyższej wysokości (art. 15 ust. 3 i 4 ww. ustawy). Oznacza to, że osoba ta nie jest nauczycielem i w związku z tym nie obejmują jej przepisy dotyczące wynagradzania nauczycieli. Nie jest również pracownikiem samorządowym (art. 7 ww. ustawy). Nie dotyczą jej więc przepisy o wynagradzaniu pracowników samorządowych. W konsekwencji pracownik ten ma prawo do wynagrodzenia jednoskładnikowego, które nie może przekraczać 184% kwoty bazowej określanej dla nauczycieli w ustawie budżetowej.

W przedstawionej sytuacji pracownik jest zatrudniony w trybie art. 15 Prawa oświatowego jako osoba prowadząca zajęcia w grupie dzieci trzyletnich. W umowie o pracę wskazano wymiar czasu pracy 25/25. Zakres stosowania Karty Nauczyciela w stosunku do osób zatrudnionych na tej podstawie został ograniczony wyłącznie do tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć edukacyjnych nauczycieli. Nie mają natomiast już zastosowania przepisy Karty Nauczyciela dotyczące przekroczenia tej normy, a więc przepisy o godzinach ponadwymiarowych. Potwierdza to dodatkowo fakt, że nauczyciel może być obowiązany do odpłatnej pracy w godzinach ponadwymiarowych tylko zgodnie z posiadaną specjalnością (art. 35 ust. 1 Karty Nauczyciela). Mowa tu więc po pierwsze o nauczycielu (pracownik prawa oświatowego nauczycielem nie jest) i o specjalności (pracownik ten nie ma kwalifikacji nauczycielskich).

Z uwagi na to, że pracownik ten nie podlega przepisom o godzinach ponadwymiarowych, ewentualne przekroczenie norm czasu pracy ustala się na podstawie Kodeksu pracy. Dotyczyć to jednak może tylko innych obowiązków, a nie zajęć realizowanych z uczniami. Wymiar tych zajęć określają bowiem normy ustawowe i nie mogą być one przekroczone przez osoby niebędące nauczycielami.

Zgodnie z art. 151 § 1 Kodeksu pracy, praca wykonywana ponad obowiązujące pracownika normy czasu pracy, a także praca wykonywana ponad przedłużony dobowy wymiar czasu pracy, wynikający z obowiązującego pracownika systemu i rozkładu czasu pracy, stanowi pracę w godzinach nadliczbowych. Za pracę w godzinach nadliczbowych, oprócz

eprasa.pl 96131939c1

normalnego wynagrodzenia, przysługuje dodatek w wysokości:

1) 100% wynagrodzenia – za pracę w godzinach nadliczbowych przypadających:
   a) w nocy,
   b) w niedziele i święta niebędące dla pracownika dniami pracy, zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy,
   c) w dniu wolnym od pracy udzielonym pracownikowi w zamian za pracę w niedzielę lub w święto, zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy;
2) 50% wynagrodzenia – za pracę w godzinach nadliczbowych przypadających w każdym innym dniu niż określony w pkt 1.

(art. 151[1] § 1 Kodeksu pracy) ©℗

Dariusz Dwojewski

Podstawa prawna:

- art. 7, art. 15 ust. 1, ust. 3–4 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 820 ze zm.)
- art. 35, art. 42 ust. 3 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 515 ze zm.)
- art. 151 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

Czy po zakończeniu okresu rozliczeniowego można automatycznie wyzerować kilkuminutowe salda czasu pracy

PROBLEM

Pracownicy samorządowi są objęci 3-miesięcznym okresem rozliczeniowym czasu pracy. W urzędzie funkcjonuje elektroniczny system rejestracji czasu pracy (RCP). Po zakończeniu okresu rozliczeniowego u niektórych pracowników pozostają niewielkie dodatnie lub ujemne salda, wynoszące zazwyczaj kilka minut. Przed zakończeniem okresu rozliczeniowego pracownicy byli informowani o konieczności wyzerowania salda, jednak nie wszystkim się to udało. Czy dopuszczalne byłoby wprowadzenie rozwiązania polegającego na tym, że po zakończeniu okresu rozliczeniowego pozostałe saldo, np. do 10 minut na plus lub minus, byłoby automatycznie zerowane na podstawie decyzji sekretarza miasta? Czy ewentualnie należałoby przewidzieć takie rozwiązanie w regulaminie pracy?

RADA

Bardziej zasadne byłoby wyraźne wskazanie w regulaminie pracy, że pracownicy są zobowiązani do przestrzegania obowiązującego ich rozkładu czasu pracy, a wykonywanie pracy w wymiarze krótszym lub dłuższym od wynikającego z tego rozkładu wymaga uprzedniej zgody albo polecenia przełożonego.

UZASADNIENIE

Pracownik jest obowiązany wykonywać pracę w czasie wyznaczonym przez pracodawcę (art. 22 § 1 Kodeksu pracy; dalej: k.p.) oraz przestrzegać czasu pracy ustalonego w zakładzie pracy (art. 100 § 2 pkt 1 k.p.). Oznacza to obowiązek stosowania się do obowiązujących rozkładów czasu pracy, a więc pozostawania w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub innym wyznaczonym miejscu w godzinach wynikających z ustalonego rozkładu czasu pracy, niezależnie od tego, czy ma on charakter stały, czy wynika z harmonogramu.

Dane rejestrowane przez system RCP wskazują jedynie moment wejścia i wyjścia pracownika z zakładu pracy. Nie są one jednak tożsame z czasem pracy w rozumieniu przepisów prawa pracy. Czas pracy wynika bowiem z obowiązującego pracownika rozkładu czasu pracy oraz ewentualnych poleceń przełożonych. Również w przypadku stosowania ruchomego rozkładu czasu pracy pracownik powinien wykonywać pracę przez liczbę godzin odpowiadającą jego dobowemu wymiarowi czasu pracy.

W opisanej sytuacji występowanie po zakończeniu okresu rozliczeniowego niewielkich dodatnich lub ujemnych sald świadczy o nieprzestrzeganiu obowiązującego rozkładu czasu pracy. Jednocześnie z treści pytania wynika, że pracodawca toleruje takie odstępstwa, dlatego trudno byłoby przypisywać pracownikom odpowiedzialność za ich powstanie.

Rozwiązanie polegające na automatycznym zerowaniu dodatnich lub ujemnych sald czasu pracy po zakończeniu okresu rozliczeniowego prowadziłoby w praktyce do zaakceptowania funkcjonowania nieprzewidzianego przez przepisy mechanizmu „rozliczania" pracy wykonywanej w wymiarze nieznacznie odbiegającym od obowiązującego rozkładu czasu pracy.

Należy również uwzględnić, że pytanie dotyczy jednostki sektora finansów publicznych. W takim przypadku akceptowanie skróconego czasu pracy przy zachowaniu pełnego wynagrodzenia może rodzić

eprasa.pl 96131939c1

wątpliwości z punktu widzenia prawidłowego i gospodarnego dysponowania środkami publicznymi.

Trudności związane z punktualnym rozpoczynaniem i kończeniem pracy mogą występować w każdym zakładzie pracy. Nie zmienia to jednak faktu, że obowiązkiem pracownika jest przestrzeganie obowiązującego go rozkładu czasu pracy, a obowiązkiem pracodawcy jest egzekwowanie jego przestrzegania. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 22 § 1, art. 100 § 2 pkt 1, art. 128 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

Czy w zadaniowym czasie pracy pracownik może jednego dnia pracować dłużej niż 8 godzin, a innego krócej

PROBLEM

Czy pracownik zatrudniony w zadaniowym systemie czasu pracy, w pełnym wymiarze czasu pracy, od poniedziałku do piątku, może pracować dłużej niż 8 godzin jednego dnia i odpowiednio krócej kolejnego?

RADA

Tak. W zadaniowym systemie czasu pracy pracownik, realizując powierzone zadania, nie musi kierować się sztywną dobową normą czasu pracy wynoszącą 8 godzin.

UZASADNIENIE

Zadaniowy czas pracy jest systemem, w którym obowiązki pracownika określa się poprzez wskazanie zadań, jakie ma wykonać. Czas niezbędny do ich wykonania ustala pracodawca, jednak powinien w tym zakresie współdziałać z pracownikiem. Normy czasu pracy są uwzględniane pomocniczo przy ustalaniu zakresu zadań. Zgodnie z art. 140 Kodeksu pracy (dalej: k.p.) pracodawca, po porozumieniu z pracownikiem, ustala czas niezbędny do wykonania powierzonych zadań, uwzględniając wymiar czasu pracy wynikający z norm określonych w art. 129 k.p.

Uwzględnianie norm czasu pracy przy ustalaniu zakresu zadań nie oznacza jednak, że normy te mają ścisłe zastosowanie do samego sposobu wykonywania pracy. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na intensywność zaangażowania pracownika oraz na to, że może on w różny sposób organizować czas realizacji powierzonych zadań, o ile nie jest to sprzeczne z ich charakterem (np. niektórych czynności nie da się wykonać rano albo późnym popołudniem).

Wprawdzie w doktrynie prawa pracy pojawiają się poglądy wskazujące, że praca w zadaniowym systemie czasu pracy nie powinna być wykonywana dłużej niż 8 godzin dziennie, jednak są to stanowiska odosobnione i nie znajdują szerszego potwierdzenia w orzecznictwie. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 19 listopada 2003 r. (sygn. akt I PK 476/02), zgodnie z którym istota zadaniowego czasu pracy polega na takim ustaleniu zadań, aby mogły być wykonywane w normalnym czasie pracy. Jednocześnie pracownik objęty tym systemem ma wpływ na rozkład własnego czasu pracy oraz intensywność wykonywania zadań. Ponieważ nie jest rozliczany z czasu pracy, lecz z efektów w postaci wykonanych zadań, może się zdarzyć, że w niektórych okresach jego zaangażowanie będzie większe, a w innych mniejsze. Może również dojść do czasowego spiętrzenia obowiązków i przejściowego przekroczenia wymiaru czasu pracy. W takich sytuacjach naturalne jest kompensowanie dłuższego czasu pracy w jednym okresie krótszym czasem pracy w innym. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 129, art. 140 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)



eprasa.pl 96131939c1

Czy można powierzyć pracownikowi otwieranie biura przed rozpoczęciem pracy i wypłacać za to stały dodatek

PROBLEM

Czy można zawrzeć z pracownikiem porozumienie zmieniające dotyczące rozszerzenia zakresu obowiązków, polegające na dodaniu czynności otwierania biura (np. o godz. 7.40, podczas gdy zgodnie z grafikiem pracownicy rozpoczynają pracę o godz. 8.00)? Za tę dodatkową czynność pracownik otrzymywałby stały, zryczałtowany dodatek. Wątpliwości dotyczą również kwestii pracy w godzinach nadliczbowych, ponieważ pracownik musiałby przychodzić do pracy wcześniej, a w praktyce przebywałby w biurze przez 8 godzin i 20 minut dziennie.

RADA

Taka konstrukcja prowadziłaby do stałego wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, co stanowiłoby naruszenie przepisów o czasie pracy, w szczególności dotyczących norm czasu pracy oraz przesłanek dopuszczalności pracy nadliczbowej.

UZASADNIENIE

Stałe przekraczanie norm czasu pracy, nawet o kilkanaście minut dziennie, oznaczałoby planowanie pracy w sposób niezgodny z przepisami o czasie pracy. Naruszenie dotyczyłoby obowiązku przestrzegania norm czasu pracy, wymiaru czasu pracy w okresie rozliczeniowym oraz maksymalnego planowanego dobowego wymiaru czasu pracy.

Wskazane 20 minut stanowiłoby każdego dnia czas przepracowany ponad dobową normę czasu pracy, a więc pracę w godzinach nadliczbowych. Bez znaczenia pozostaje przy tym zgoda pracownika czy przyznanie dodatkowego wynagrodzenia za ten czas. Praca nadliczbowa może być bowiem zlecana wyłącznie w przypadkach określonych w art. 151 Kodeksu pracy (dalej: k.p.), tj. w razie szczególnych potrzeb pracodawcy lub konieczności prowadzenia akcji ratowniczej. Obie te przesłanki mają charakter wyjątkowy i nie mogą stanowić podstawy do codziennego przekraczania norm czasu pracy. W opisanej sytuacji pracodawca narażałby się na odpowiedzialność za wykroczenie przeciwko prawom pracownika, zagrożone karą grzywny.

Rozwiązaniem, które można zastosować w takich przypadkach, jest ustalenie z pracownikiem indywidualnego rozkładu czasu pracy w godzinach od 7.40 do 15.40. Pozwoliłoby to na otwieranie przez niego biura bez naruszania norm czasu pracy. W praktyce organizacyjnej takie przesunięcie godzin pracy jest zazwyczaj możliwe do wprowadzenia. Wymagałoby ono złożenia przez pracownika wniosku o zastosowanie indywidualnego rozkładu czasu pracy oraz zgody pracodawcy. Nie byłaby natomiast konieczna zmiana postanowień aktów wewnątrzzakładowych dotyczących rozkładów czasu pracy, ponieważ podstawę takiego rozwiązania stanowi bezpośrednio art. 142 k.p. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 129, art. 142, art. 151 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

Czy pracownikowi samorządowemu przysługuje dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej

PROBLEM

Czy pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu w urzędzie należy wypłacić dodatek w wysokości 100% za nadgodziny przypadające w sobotę i niedzielę oraz dodatek w wysokości 50% za pracę w tygodniu? Czy przysługuje dodatek za pracę w porze nocnej? Czy aby je wypłacić, musi być o tym zapis w regulaminie wynagradzania odnośnie do jednego i drugiego dodatku?

RADA

Dodatek za pracę nadliczbową przysługuje pracownikowi samorządowemu tylko wówczas, gdy przewidują go regulacje regulaminu wynagradzania.

eprasa.pl 96131939c1

Dodatek za pracę w nocy przysługuje wprost z mocy przepisów powszechnie obowiązujących.

UZASADNIENIE

Pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje według jego wyboru wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, z tym że czas wolny, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu. Art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi przepis szczególny w stosunku do przepisów Kodeksu pracy. Pracownikowi samorządowemu wykonującemu pracę w godzinach nadliczbowych na polecenie przełożonego co do zasady przysługuje wynagrodzenie albo czas wolny, przy czym obowiązujące regulacje nie przewidują dodatków ani 50%, ani 100% za godziny nadliczbowe. Dodatek do wynagrodzenia może jednak zostać wprowadzony w regulaminie wynagradzania jednostki samorządowej. Podstawą do tego jest art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych, który daje pracodawcy samorządowemu możliwość określenia w regulaminie warunków i sposobu przyznawania dodatków wskazanych w ustawie o pracownikach samorządowych, ale również innych dodatków.

Ustawa o pracownikach samorządowych nie reguluje w żaden sposób pracy w porze nocnej, co oznacza, że wprost stosujemy do niej przepisy Kodeksu pracy (art. 43 ustawy o pracownikach samorządowych), w tym art. 151[8] Kodeksu pracy wprowadzający obligatoryjny dodatek za pracę w porze nocnej dla każdej osoby wykonującej pracę w przedziale czasowym ustalonym u pracodawcy jako pora nocna. Prawo do dodatku wynika wprost z przepisów powszechnych, nie ma konieczności wprowadzania zapisów o dodatku do regulaminu wynagradzania. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 39, art. 42 ust. 4, art. 43 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 151, art. 151[8] ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

Czy pracodawca może jednorazowo, ze względu na potrzeby jednostki, przesunąć godziny pracy pracownika

PROBLEM

Pracownik pracuje codziennie od 8.00 do 16.00, w pełnym wymiarze czasu pracy, w podstawowym systemie czasu pracy. Czy pracodawca, ze względu na potrzeby jednostki, może jednorazowo przesunąć godziny pracy np. na 12.00–20.00? Jaki dokument należy w takim wypadku zastosować? Czy jeśli nie dojdzie do przekroczenia normy dobowej, pojawią się nadgodziny?

RADA

Jeżeli regulamin pracy (obwieszczenie) nie przewiduje możliwości zmiany rozkładu, a pracownik nie złożył wniosku o ustalenie na ten dzień indywidualnego rozkładu czasu pracy, to nie – praca w godzinach 16.00–20.00 powinna zostać zakwalifikowana jako nadgodziny.

UZASADNIENIE

Regulamin (lub obwieszczenie o czasie pracy, jeżeli pracodawca nie ma obowiązku ustalania regulaminu pracy) wyznacza stosowane rozkłady czasu pracy. Mogą to być rozkłady stałe (stałe dni i godziny pracy) albo przedział, w ramach którego można „poruszać się", tworząc harmonogram (np. praca planowana od poniedziałku do piątku w godzinach mieszczących się w przedziale od 6.00 do 20.00).

Pracodawca i pracownik są związani rozkładem czasu pracy wynikającym z regulaminu pracy. Z opisu w pytaniu wynika, że ustalono rozkład stały. Jeżeli w zapisach regulaminu (obwieszczenia) wskazano wyłącznie stały rozkład (8.00–16.00), bez przewidzenia jakiejkolwiek możliwości innego planowania pracy, to rozkład regulaminowy wiąże zarówno pracownika, jak i pracodawcę. Z jednej strony pracownik jest zobowiązany świadczyć pracę w czasie wskazanym w regulaminie, z drugiej pracodawca jest zobowiązany zapewnić pracę w tych godzinach. Zlecenie pracy w innym przedziale godzinowym niż ten, który wynika z wprowadzonego do regulaminu rozkładu, prowadzi do konieczności zaliczenia czasu przepracowanego poza godzinami granicznymi wynikającymi z regulaminowego rozkładu czasu pracy do czasu pracy w godzinach nadliczbowych. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do sytuacji, w której rozkład czasu pracy wskazany w regulaminie obowiązywałby jedynie pracownika, a nie

eprasa.pl 96131939c1

pracodawcę, który w każdej sytuacji mógłby narzucać poszczególnym osobom inne godziny pracy bez ponoszenia konsekwencji w postaci „wejścia" w sferę pracy nadliczbowej.

Także PIP i resort pracy wskazują, że zmiana rozkładu jest możliwa wówczas, gdy przewiduje ją regulamin pracy (obwieszczenie o czasie pracy).

Innymi słowy, pracodawca nie może swobodnie, w zależności od swoich potrzeb, dokonywać zmian stałego rozkładu. Aby narzucić rozkład wskazany w pytaniu, konieczna byłaby zmiana regulaminu – można wprowadzić do niego np. następujące zapisy:

1. Praca wykonywana jest od poniedziałku do piątku w godzinach 8.00–16.00.
2. Pracodawca może przekazać pracownikom, na tydzień przed rozpoczęciem miesiąca kalendarzowego, harmonogramy czasu pracy przewidujące inne godziny świadczenia pracy niż wskazane w ust. 1.

Warto zwrócić uwagę jeszcze na jedną kwestię. Gdyby zgodnie z regulaminem dokonano zmiany rozkładu na wskazany w pytaniu, na jeden dzień w środku tygodnia, doba pracownicza byłaby liczona od 12.00, a zatem – o ile u pracodawcy nie wprowadzono zgodnie z prawem rozkładów z art. 140[1] Kodeksu pracy – praca w kolejnym dniu w godzinach 8.00–12.00 byłaby pracą w godzinach nadliczbowych w niezakończonej dobie. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 140[1], art. 142, art. 150 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

Kiedy pracownik musi złożyć wniosek o odbiór czasu wolnego za nadgodziny dobowe

PROBLEM

Jak prawidłowo rozliczyć godziny nadliczbowe w czteromiesięcznym okresie rozliczeniowym i naliczyć za nie wynagrodzenie? W październiku wynagrodzenie pracownika wynosiło 4806 zł brutto, przy czym wystąpiło 10 godzin nadliczbowych dobowych oraz 8 godzin pracy w dniu wolnym od pracy. Możliwe są dwa warianty rozliczenia: odbiór czasu wolnego przez pracownika w listopadzie lub grudniu (na jego wniosek) albo wyznaczenie terminu odbioru przez pracodawcę. Kiedy pracownik musi złożyć wniosek o odbiór czasu wolnego za nadgodziny i czy musi w nim wskazać konkretny dzień, czy też wystarczy sama deklaracja, że czas wolny zostanie odebrany? Czy okres rozliczeniowy może obejmować miesiące na przełomie roku (październik–styczeń) i jakie trudności może to rodzić przy rozliczaniu godzin nadliczbowych?

RADA

Wniosek pracownika o udzielenie czasu wolnego za godziny nadliczbowe dobowe powinien zostać złożony przed terminem wypłaty wynagrodzenia za miesiąc, w którym te nadgodziny wystąpiły. Szczegóły w uzasadnieniu.

UZASADNIENIE

Pracą w godzinach nadliczbowych jest praca wykonywana ponad obowiązujące pracownika normy czasu pracy, a także praca wykonywana ponad przedłużony dobowy wymiar czasu pracy wynikający z obowiązującego danego pracownika systemu i rozkładu czasu pracy (art. 151 § 1 Kodeksu pracy; dalej: k.p.). Normy czasu pracy wynoszą 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym (art. 129 k.p.).

Nadgodziny dzielą się na dobowe i średniotygodniowe. Praca w godzinach nadliczbowych dobowych wynika z przekroczenia normy dobowej czasu pracy albo wydłużonego dobowego wymiaru czasu pracy zaplanowanego w rozkładzie czasu pracy na dany dzień. Nadgodziny średniotygodniowe wynikają natomiast z przekroczenia normy stanowiącej pełny tygodniowy wymiar czasu pracy (przeciętnie 40 godzin), które nie zostało wcześniej zaliczone do nadgodzin dobowych.

Jeżeli wskazany w pytaniu dzień wolny, w którym wystąpiło 8 godzin pracy, to dzień wolny z tytułu przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy, wolna niedziela albo święto, praca w tym dniu powinna zostać zrekompensowana dniem wolnym od pracy (art. 151[3] oraz art. 151[11] k.p.). Pracodawca nie może przed końcem okresu rozliczeniowego zakwalifikować jej jako nadgodzin średniotygodniowych i rozliczać w sposób właściwy dla nadgodzin – takie działanie może zostać uznane za wykroczenie i ukarane grzywną.

Nadgodziny średniotygodniowe mogą zostać wykazane dopiero z końcem okresu rozliczeniowego, stąd

eprasa.pl 96131939c1

niedopuszczalne jest rozliczenie ich czasem wolnym bez wniosku pracownika, gdyż taki czas wolny może zostać udzielony jedynie do końca okresu rozliczeniowego. Przepisy nie wykluczają natomiast udzielenia, na wniosek pracownika, czasu wolnego już w kolejnym okresie rozliczeniowym.

Kodeks pracy przewiduje dwie formy rekompensaty pracy w godzinach nadliczbowych: wynagrodzenie wraz z dodatkiem albo udzielenie czasu wolnego. W zależności od tego, czy czas wolny jest udzielany na pisemny wniosek pracownika, czy tę formę rekompensaty narzuca pracodawca, udziela się go odpowiednio w wymiarze 1:1 (na wniosek pracownika) albo 1,5 godziny wolnego za każdą godzinę nadliczbową (bez wniosku).

Jeżeli czas wolny za nadgodziny zostanie udzielony w tym samym miesiącu, w którym wystąpiły, nie wpływa to na wysokość wynagrodzenia – niezależnie od tego, czy jest udzielany na wniosek pracownika, czy bez niego. Jeżeli natomiast na wniosek pracownika czas wolny udzielany jest w innym miesiącu, wynagrodzenie za miesiąc, w którym wystąpiły nadgodziny, należy odpowiednio podwyższyć, a w miesiącu udzielenia czasu wolnego – odpowiednio obniżyć. Przy założeniach wskazanych w pytaniu wyliczenie wygląda następująco: 4806 zł : 176 godzin (wymiar czasu pracy w październiku) = 27,31 zł; 27,31 zł × 10 = 273,10 zł (zwiększenie wynagrodzenia za październik); 4806 zł : 160 godzin (wymiar czasu pracy w listopadzie) = 30,04 zł; 30,04 zł × 10 = 300,40 zł (obniżenie wynagrodzenia za listopad). Przy udzielaniu czasu wolnego bez wniosku pracownika – oprócz konieczności udzielenia 1,5 godziny wolnego za każdą godzinę nadliczbową – nie może to dodatkowo doprowadzić do obniżenia wynagrodzenia. Można zatem sugerować udzielanie czasu wolnego w tym samym miesiącu, w którym wystąpiły nadgodziny.

Co do terminu złożenia wniosku przez pracownika lub podjęcia przez pracodawcę decyzji o udzieleniu czasu wolnego bez wniosku, warto przywołać stanowisko Głównego Inspektoratu Pracy z 21 kwietnia 2009 r. (sygn. GPP-306-4560-32/09/PE/RP). Zgodnie z nim, o ile godziny nadliczbowe z tytułu przekroczenia przeciętnej tygodniowej normy czasu pracy powstają dopiero z upływem okresu rozliczeniowego, o tyle godziny nadliczbowe z przekroczenia dobowej normy czasu pracy powstają w dniu, w którym wystąpiły. Wówczas pracownik nabywa prawo do opłacenia tych godzin, oprócz normalnego wynagrodzenia, stosownym dodatkiem. Pracodawca może zostać zwolniony z obowiązku finansowej rekompensaty przekroczeń dobowych jedynie wtedy, gdy przed terminem płatności wynagrodzenia przypadającym bezpośrednio po wystąpieniu tych godzin pracownik wystąpi z wnioskiem o udzielenie czasu wolnego bądź gdy pracodawca skorzysta z możliwości przewidzianej w art. 151[2] § 2 k.p. i oznaczy w grafiku pracownika termin udzielenia czasu wolnego w wymiarze o połowę wyższym niż liczba przepracowanych godzin nadliczbowych.

W opinii GIP działania pracownika (złożenie wniosku) lub pracodawcy (wskazanie terminu odbioru czasu wolnego), zmierzające do uniknięcia wypłaty dodatku za godziny przepracowane ponad normę dobową, powinny nastąpić przed najbliższym terminem wypłaty wynagrodzenia. W przeciwnym razie pracodawca jest obowiązany wypłacić dodatek, mimo że okres rozliczeniowy jeszcze się nie zakończył.

Okres rozliczeniowy nie musi zamykać się w roku kalendarzowym. Wpływa to na rozliczanie nadgodzin w ten sposób, że jeżeli powstaną nadgodziny średniotygodniowe, wejdą one do limitu za kolejny rok, nawet jeśli w większości dotyczyły roku poprzedniego (np. okres październik–styczeń) – przekroczenia średniotygodniowe mogą bowiem zostać wyliczone dopiero z końcem okresu rozliczeniowego. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 129, art. 151 § 1, art. 151[1], art. 151[2] § 2, art. 151[3], art. 151[11] ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)



eprasa.pl 9613193061

Jak rozliczyć czas pracy opiekunów DPS podczas kilkudniowego wyjazdu z mieszkańcami

PROBLEM

Dwóch pracowników domu pomocy społecznej (DPS) uczestniczy w kilkudniowej wycieczce z mieszkańcami DPS, nad którymi sprawuje opiekę. W czasie wyjazdu pracownicy wykonują obowiązki związane z opieką nad mieszkańcami również poza godzinami wynikającymi z harmonogramu pracy. Pracownicy są objęci równoważnym systemem czasu pracy, w którym dobowy wymiar pracy może zostać przedłużony do 12 godzin. Jak rozliczyć czas pracy podczas takiego wyjazdu?

RADA

Czas wykonywania pracy (czynności służbowych, zadań) podczas podróży służbowej poza rozkładem czasu pracy stanowi pracę w godzinach nadliczbowych lub w dniach wolnych od pracy i powinien być odpowiednio rozliczony. Sprawowanie opieki nad osobami wymagającymi opieki należy traktować jako czas pracy.

UZASADNIENIE

Do czasu pracy podczas podróży służbowej zalicza się:

- czas trwania delegacji przypadający na godziny pracy pracownika wynikające z jego rozkładu czasu pracy,
- czas poświęcony na realizację zleconego zadania służbowego (np. udział w spotkaniu, naradzie czy wykonywanie innych obowiązków służbowych).

Czas podróży służbowej wykraczający poza rozkład czasu pracy jest wliczany do czasu pracy pracownika jedynie w zakresie, w jakim jest przeznaczony na wykonywanie pracy, czyli realizację zleconych przez pracodawcę zadań.

Sprawowanie opieki nad osobą wymagającą jej ze względu na wiek, niepełnosprawność lub inne okoliczności ograniczające samodzielność stanowi istotę pracy opiekuna. Z tego względu czas faktycznego sprawowania opieki nad mieszkańcami DPS należy traktować jako czas pracy. Jeżeli opieka jest wykonywana poza godzinami wynikającymi z obowiązującego pracownika rozkładu czasu pracy, stanowi pracę w godzinach nadliczbowych albo pracę w dniu wolnym od pracy i powinna zostać odpowiednio zrekompensowana.

W sytuacji opisanej w pytaniu powstają istotne problemy organizacyjne i rozliczeniowe. Co do zasady z czasu pracy można wyłączyć jedynie okresy, w których opieka faktycznie nie jest sprawowana, np. porę nocną, o ile pracownik rzeczywiście nie wykonuje w tym czasie obowiązków opiekuńczych. Oznacza to, że okres sprawowania opieki powinien zostać przypisany do czasu pracy konkretnego pracownika. Wymaga to odpowiedniego zorganizowania wyjazdu i doboru liczby opiekunów w taki sposób, aby możliwe było zapewnienie opieki z zachowaniem przepisów o czasie pracy, w szczególności dotyczących minimalnych okresów odpoczynku.

Należy również podkreślić, że równoważny system czasu pracy nie może być traktowany jako system doraźnego wydłużania czasu pracy. Przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy do 12 godzin powinno wynikać z harmonogramu czasu pracy, a nie być zlecane na bieżąco w związku z potrzebami wyjazdu.

©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 128 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

Czy pracownikowi przysługuje czas wolny za badania profilaktyczne wykonane poza czasem pracy

PROBLEM

Zwracam się z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące rozliczania czasu dojazdu oraz czasu wykonywania okresowych badań lekarskich przez pracownika w jego dniu wolnym od pracy. Pracownik zatrudniony w domu pomocy społecznej wykonuje obowiązki w równoważnym systemie czasu pracy, w godzinach 7.00–19.00 oraz 19.00–7.00. Został on skierowany na okresowe badania lekarskie do Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy (WOMP), z którym pracodawca ma zawartą umowę o świadczenie usług profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami. Za zgodą

eprasa.pl 96131939c1

obu stron badania zostały przeprowadzone w dniu, który zgodnie z harmonogramem był dla pracownika dniem wolnym od pracy. Ponieważ WOMP znajduje się w innej miejscowości niż zakład pracy, pracownik musiał dojechać na badania pociągiem o godz. 6.10, a więc przed godziną, o której rozpocząłby pracę zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy. Z informacji przekazanych przez pracownika wynika, że cała procedura trwała łącznie 6 godzin, w tym 4 godziny zajęło przeprowadzenie badań lekarskich w placówce, a 2 godziny zajęły dojazd na badania i powrót. Po wykonaniu badań pracownik zwrócił się o rekompensatę tego czasu i zażądał od pracodawcy udzielenia 6 godzin czasu wolnego. Nasz Regulamin pracy nie zawiera odrębnych ani korzystniejszych dla pracowników postanowień dotyczących rozliczania czasu przeznaczonego na badania lekarskie niż wynikające z przepisów Kodeksu pracy. W związku z powyższym, czy pracodawca ma prawny obowiązek zaliczyć do czasu pracy wyłącznie czas trwania badań lekarskich (4 godziny), czy również czas dojazdu na badania i powrotu (2 godziny), jeżeli badania odbyły się za zgodą pracownika w dniu wolnym od pracy? Czy żądanie pracownika dotyczące udzielenia 6 godzin czasu wolnego w zamian za czas poświęcony na badania i dojazd jest uzasadnione w świetle obowiązujących przepisów Kodeksu pracy?

RADA

Badania profilaktyczne powinny być w miarę możliwości przeprowadzane w czasie pracy pracownika, ale nie jest to bezwzględny wymóg. Czas badań przypadający poza rozkładowym czasem pracy nie podlega wliczeniu do czasu pracy, a w związku z tym nie przysługuje za niego rekompensata właściwa dla rozliczania czasu pracy.

UZASADNIENIE

Okresowe i kontrolne badania lekarskie przeprowadza się w miarę możliwości w godzinach pracy. Nie stworzono jednak bezwzględnego obowiązku przeprowadzania badań w godzinach pracy. Mogą być wykonywane poza godzinami pracy wówczas, gdy nie ma możliwości wykonania ich w rozkładowych godzinach pracy. Czas badań profilaktycznych nie stanowi przy tym czasu pracy – badania poza rozkładowym czasem pracy nie stanowią pracy w godzinach nadliczbowych lub w dniach wolnych od pracy. Za czas badań poza rozkładowymi godzinami nie przysługuje czas wolny. Żaden przepis nie zrównuje czasu badań z czasem pracy.

Zaznaczam jednak, że w doktrynie prawa pracy pojawiają się głosy odmienne. Jak wskazuje I. Florczak [(w:) Kodeks pracy. Komentarz, wyd. 38, 2026, art. 229; (red.) K. Walczak]: *W doktrynie nie ma jednak zgodności co do tego, czy w razie, gdy badania profilaktyczne – wbrew kodeksowemu zaleceniu – odbywają się poza godzinami pracy, pracownik ma z tego tytułu jakiekolwiek roszczenie do pracodawcy (np. o udzielenie w zamian czasu wolnego od pracy lub o wynagrodzenie). Przykładowo K. Walczak prezentuje pogląd, zgodnie z którym, jeżeli pracodawca nie ma możliwości zorganizowania badań w godzinach pracy, powinien udzielić pracownikowi czasu wolnego w wymiarze, w jakim przebywał na tych badaniach (por. K. Walczak, w: Muszalski, Komentarz KP, 2013, s. 669). Odmiennie P. Ciborski twierdzi, że jeśli pracownik będzie zobowiązany udać się na nie (na polecenie pracodawcy) poza godzinami pracy, nie należy traktować tego jako czasu pracy lub innego czasu, za który należy wypłacić mu świadczenia pieniężne (por. P. Ciborski, w: Patulski, Orłowski, Komentarz KP, 2012, s. 851).*

W mojej ocenie – jak już wcześniej zaznaczyłem – czas badań nie stanowi czasu pracy, a w związku z tym nie przysługuje za niego rekompensata właściwa dla rozliczania czasu pracy. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 128, art. 229 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

Czy czas szkolenia i dojazdu na szkolenie finansowane przez pracodawcę wlicza się do czasu pracy pracownika samorządowego

PROBLEM

Pracodawca w ramach nagrody finansuje wybranym pracownikom samorządowym trzydniowe szkolenie odbywające się poza miejscem wykonywania pracy (w innym mieście). Szkolenie rozpoczyna się w niedzielę od rejestracji uczestników, konieczny jest również dojazd (ok. 3 godziny transportem publicznym – PKP). Pozostałe dwa dni szkolenia to wykłady odbywające się w godzinach pracy pracownika (8.30–13.30 + panel dyskusyjny). Pracownik pracuje zgodnie z harmonogramem

eprasa.pl 96131939c1

w godzinach 7.30–15.30. Jak należy traktować czas pracy w okresie szkolenia oraz dojazdu do i z miejsca odbywania się szkolenia? Czy niedziela będzie stanowiła nadgodziny, za które należy pracownikowi udzielić innego dnia wolnego? Czy w sytuacji, gdy to pracownik zawnioskuje o chęć udziału w szkoleniu, za które płaci pracodawca, również czas szkolenia wliczany jest do czasu pracy?

RADA

Do czasu pracy zalicza się czas trwania szkolenia, jednak wyłącznie w zakresie zajęć szkoleniowych, w których pracownik uczestniczy na polecenie pracodawcy. Jeżeli natomiast udział w szkoleniu nie wynika z polecenia pracodawcy, jego czas nie stanowi czasu pracy. Z treści pytania nie wynika, aby pracownikom nakazano udział w szkoleniu, choć można to pośrednio wywodzić np. z faktu wystawienia polecenia wyjazdu służbowego w celu uczestnictwa w szkoleniu.

UZASADNIENIE

Według art. 94[13] Kodeksu pracy, jeżeli obowiązek pracodawcy przeprowadzenia szkoleń pracowników niezbędnych do wykonywania określonego rodzaju pracy lub pracy na określonym stanowisku wynika z postanowień układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego, z regulaminu, przepisów prawa lub umowy o pracę oraz w przypadku szkoleń odbywanych przez pracownika na podstawie polecenia przełożonego, szkolenia takie odbywają się na koszt pracodawcy oraz w miarę możliwości w godzinach pracy pracownika. Czas szkolenia odbywanego poza normalnymi godzinami pracy pracownika wlicza się do czasu pracy.

Nie każde zatem szkolenie objęte jest regulacjami tego artykułu, ale tylko:

- szkolenia niezbędne do wykonywania określonego rodzaju pracy lub pracy na określonym stanowisku, których przeprowadzenie jest wynikiem realizowania obowiązku pracodawcy wynikającego z prawa powszechnego (ustawy, rozporządzenia), UZP lub innego porozumienia zbiorowego, regulaminu (np. regulamin pracy) lub umowy o pracę,
- szkolenia, w których pracownik uczestniczy na polecenie pracodawcy.

Do czasu pracy nie zaliczymy zaś szkoleń odbywanych w ramach uzgodnień z pracownikiem, czyli w ramach podnoszenia kwalifikacji w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, chyba że regulacje wewnętrzne obowiązujące u pracodawcy obowiązują go do zapewniania szkoleń. Z pytania nie wynika, aby pracodawca miał taki obowiązek.

Opis nie wskazuje również na to, że szkolenia odbywa się na polecenie pracodawcy. Jeżeli tak jest (zostało wydane polecenie uczestnictwa, zostało wydane polecenie wyjazdu służbowego na szkolenie), to czas trwania zajęć będzie wliczany do czasu pracy. Co jednak istotne dla pytania – jedynie czas trwania zajęć, a nie cały czas poświęcony na uczestnictwo w szkoleniu. Do czasu pracy nie zaliczymy zatem czasu dojazdu, czasu spędzonego na wyjeździe poza samymi godzinami szkolenia. Jeżeli zatem w niedzielę odbywa się tylko dojazd, nie ma zajęć szkoleniowych (samej rejestracji uczestników nie można traktować jako czasu szkolenia), to nie występuje praca w niedzielę, a zatem nie powstaje obowiązek udzielenia innego dnia wolnego. Zajęcia szkoleniowe pokrywają się z godzinami rozkładowej pracy, a więc nie powstaną nadgodziny.

Jeśli zaś szkolenie odbywa się w oparciu o uzgodnienie z pracownikiem, przysługuje mu zwolnienie z pracy (płatne) na udział w zajęciach. Zasadniczo rozliczenie odnośnie do czasu pracy będzie w tym przypadku takie same. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 94[13] ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

Jak rozliczyć czas pracy pracowników, którzy będą uczestniczyli w organizacji targów pracy

PROBLEM

Dnia 18 maja będziemy organizować targi pracy. Czas pracy pracowników ustalony jest w godzinach od 7.30 do 15.30. Targi będą odbywać się poza siedzibą urzędu pracy w dniu roboczym. Pracownicy będą oddelegowani do organizacji tych targów od 9.00 do 18.00. Jak rozliczyć czas pracy tych pracowników?

RADA

Do czasu pracy należy wliczyć rozkładowy czas pracy oraz czas przepracowany poza rozkładem. Powstaną 2,5 godz. nadliczbowe.

eprasa.pl 96131939c1

UZASADNIENIE

Skoro pracownicy związani są stałym rozkładem czasu pracy, to w tych godzinach pracodawca jest obowiązany zapewnić im pracę. Nie może swobodnie modyfikować rozkładu (ewentualnie możliwości zmian rozkładu w szczególnych sytuacjach może przewidywać regulamin pracy). Stąd do czasu pracy powinien być wliczony czas rozkładowy (od 7.30 do 15.30). Praca w godzinach 15.30–18.00 będzie pracą nadliczbową. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 151 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

CZĘŚĆ III. ŚWIĘTA I DNI WOLNE OD PRACY

Czy wójt może zmienić w trakcie okresu rozliczeniowego zarządzenie w sprawie dnia wolnego za święto przypadające w sobotę

PROBLEM

Wójt gminy na początku roku wydał zarządzenie w sprawie dni wolnych od pracy w 2026 roku, wskazując dzień 28 grudnia jako dzień wolny w związku ze świętem Bożego Narodzenia przypadającym w innym dniu niż niedziela (w sobotę 26 grudnia). Obecnie wójt chce zmienić tę decyzję i ustalić, że pracownicy urzędu będą mogli wybrać dzień wolny w dowolnym terminie w trakcie okresu rozliczeniowego, tj. do końca grudnia 2026 r. Czy wydanie takiego zarządzenia w trakcie trwania okresu rozliczeniowego, z datą bieżącą (np. 5 listopada), będzie zgodne z przepisami?

RADA

Tak, tego rodzaju zmiana jest w pełni dopuszczalna. Warto jednak wskazać w nowym zarządzeniu, że pracownicy powinni odpowiednio wcześniej zgłosić propozycję terminu odbioru dnia wolnego, natomiast ostateczna decyzja należy do przełożonego, który – w razie braku takiej propozycji – sam wyznaczy termin odbioru.

UZASADNIENIE

Każde święto występujące w okresie rozliczeniowym, które przypada w innym dniu niż niedziela, obniża wymiar czasu pracy o 8 godzin. Dotyczy to również sytuacji, gdy święto przypada w dniu wolnym od pracy (o ile jest to dzień inny niż niedziela). Jeżeli rozkład czasu pracy przewiduje stałe pięć dni pracy w tygodniu, konieczne jest jednocześnie wyznaczenie innego dnia wolnego za „sobotnie” święto, aby zachowana została minimalna liczba dni wolnych w okresie rozliczeniowym czasu pracy. Dzień wolny nie musi być wyznaczony w tym samym terminie dla wszystkich pracowników – może być ustalany indywidualnie, w różnych terminach, a jego data może być uzgadniana z pracownikiem.

Przepisy nie wskazują wprost, że święto przypadające w dniu wolnym musi wiązać się z udzieleniem innego dnia wolnego. Obowiązek ten wynika jednak z konieczności zapewnienia pracownikom łącznej liczby dni wolnych od pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym, odpowiadającej co najmniej liczbie niedziel, świąt oraz dni wolnych od pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy przypadających w tym okresie.

Dzień wolny jest „wyznaczany”, a zatem pracodawca podejmuje w tym zakresie działanie o charakterze kierowniczym. Jeżeli regulamin pracy nie precyzuje tych kwestii, właściwym rozwiązaniem wydaje się wydanie zarządzenia. Zarządzenie wydane wcześniej może zostać w każdej chwili zmienione.

Ustalając, że pracownicy mogą „wybrać” dzień wolny w dowolnym terminie, należy jednak zawrzeć pewne zastrzeżenia:

- propozycja terminu nie wiąże pracodawcy, a ostateczną decyzję podejmuje przełożony (który musi dbać o realizację zadań i unikać sytuacji, w której ten sam dzień wolny wybiera grupa pracowników, co negatywnie wpływa na organizację pracy),
- należy określić termin, do którego propozycje mają zostać zgłoszone, z zastrzeżeniem, że w razie ich braku przełożony sam wyznaczy termin (to pracodawca odpowiada za przestrzeganie przepisów o czasie pracy, a zatem musi dbać o to, by dzień wolny faktycznie został udzielony w okresie rozliczeniowym). ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 130 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

eprasa.pl 96131939c1

Jak rozliczać święta i dni wolne przy pracy od niedzieli do czwartku

PROBLEM

Jeden z naszych zespołów, objęty czteromiesięcznym okresem rozliczeniowym, będzie musiał zmodyfikować rozkład czasu pracy. Pracownicy wykonujący dotychczas pracę od poniedziałku do piątku mogą zostać objęci harmonogramem przewidującym pracę od niedzieli do czwartku, przy czym piątek i sobota będą dla nich dniami wolnymi od pracy. W związku z tym pojawiają się następujące wątpliwości: 1. Czy jeżeli święto przypada w dniu wolnym z tytułu przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy (np. w piątek), pracownikowi należy wyznaczyć inny dzień wolny? 2. Czy wymiar czasu pracy obniżają wszystkie święta przypadające w dni inne niż niedziela, niezależnie od tego, czy dla danego pracownika były dniem pracy czy dniem wolnym? 3. Czy nominalna liczba godzin do przepracowania w miesiącu oraz w całym czteromiesięcznym okresie rozliczeniowym jest taka sama dla pracownika pracującego od niedzieli do czwartku, jak dla pracownika wykonującego pracę od poniedziałku do piątku? Czy istnieją jeszcze inne istotne kwestie, na które należy zwrócić uwagę przy wprowadzaniu takiego rozkładu czasu pracy?

RADA

Przy wprowadzaniu harmonogramów przewidujących pracę od niedzieli do czwartku należy w szczególności zwrócić uwagę na zasady dopuszczalności pracy w niedziele (art. $151^{[10]}$ ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy; dalej: k.p.), terminy udzielania dnia wolnego za pracę w niedzielę (art. $151^{[11]}$ k.p.) oraz obowiązek zapewnienia co najmniej jednej niedzieli wolnej od pracy w każdym okresie obejmującym 4 tygodnie (art. $151^{[12]}$ k.p.). Wyjątek dotyczy m.in. pracowników instytucji kultury, dla których zasada ta nie znajduje zastosowania.

Nie jest zatem dopuszczalne planowanie pracy w każdą niedzielę.

UZASADNIENIE

Odnosząc się do przedstawionych pytań:

Ad 1.

Każda praca w niedzielę wymaga wyznaczenia innego dnia wolnego. Jeżeli święto przypada w niedzielę (np. 1 listopada 2026 r.), dzień ten nie jest traktowany podwójnie, tj. jednocześnie jako niedziela i święto. Zgodnie z art. $151^{[11]}$ § 4 k.p. do pracy w święto przypadające w niedzielę stosuje się przepisy dotyczące pracy w niedzielę.

Każde święto przypadające w okresie rozliczeniowym w dniu innym niż niedziela obniża wymiar czasu pracy o 8 godzin. Dotyczy to także sytuacji, gdy święto przypada w dniu wolnym od pracy.

Jeżeli pracownik wykonuje pracę stale przez pięć dni w tygodniu, a święto przypada w dniu wolnym wynikającym z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy, konieczne jest wyznaczenie innego dnia wolnego. Wynika to z obowiązku zapewnienia pracownikowi odpowiedniej liczby dni wolnych od pracy w okresie rozliczeniowym.

Przepisy nie wskazują wprost obowiązku udzielenia dnia wolnego za święto przypadające w dniu wolnym od pracy, jednak obowiązek ten wynika z konieczności zapewnienia liczby dni wolnych odpowiadającej co najmniej liczbie niedziel, świąt oraz dni wolnych wynikających z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy przypadających w danym okresie rozliczeniowym (art. 147 k.p.).

W opisanej sytuacji obowiązują zatem takie same zasady jak przy pracy od poniedziałku do piątku. Jeżeli pracownicy wykonują pracę w maksymalnej liczbie dni roboczych przypadających w okresie rozliczeniowym, za każde święto przypadające w dniu wolnym innym niż niedziela należy wyznaczyć dodatkowy dzień wolny. W przeciwnym razie doszłoby do naruszenia art. 147 k.p.

Ad 2.

Tak. Wszystkie święta przypadające w dni inne niż niedziela obniżają wymiar czasu pracy o 8 godzin, niezależnie od tego, czy dla danego pracownika są dniem pracy, czy dniem wolnym. Wynika to z art. 130 § 2 k.p.

Ad 3.

Tak. Sama zmiana rozkładu czasu pracy z systemu poniedziałek–piątek na system niedziela–czwartek nie wpływa ani na sposób ustalania wymiaru czasu pracy, ani na nominalną liczbę godzin do przepracowania w miesiącu lub okresie rozliczeniowym. Wymiar czasu pracy ustala się według zasad określonych w art. 130 k.p. i jest on taki sam dla wszystkich pracowników objętych tym samym okresem rozliczeniowym, niezależnie od rozkładu dni pracy.

W praktyce szczególną uwagę należy zatem skupić nie na ustalaniu wymiaru czasu pracy, lecz na prawidłowym planowaniu pracy w niedziele, zachowaniu zasad rekompensowania takiej pracy dniem wolnym oraz

eprasa.pl 96131939c1

odpowiednim dostosowaniu postanowień regulaminu pracy albo obwieszczenia dotyczącego czasu pracy. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 130, art. 147, art. 151[10–12] ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

Czy czas uznawany za pracę w niedzielę może rozpoczynać się w sobotę

PROBLEM

Proszę o opinię dotyczącą zgodności z przepisami prawa poniższego zapisu z regulaminu pracy: „Za pracę w niedzielę uważa się pracę wykonywaną pomiędzy godziną 20.00 w dniu poprzednim a godziną 20.00 w niedzielę". Czy prawidłowe jest określenie w regulaminie przedziału czasowego niedzieli od godziny 20.00 w sobotę do godziny 20.00 w niedzielę? W szczególności proszę o potwierdzenie, czy taki sposób wyznaczenia niedzieli jest zgodny z art. 151[9] Kodeksu pracy oraz aktualnym orzecznictwem i stanowiskami organów kontrolnych.

RADA

Jakkolwiek w ocenie autora przyjęcie w regulacjach wewnętrznych, że czas uznawany za pracę w niedzielę może rozpoczynać się w sobotę, jest to kwestionowane przez PIP i orzecznictwo sądowe.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 151[9] § 2 Kodeksu pracy (dalej: k.p.), za pracę w niedziele i święto uznaje się pracę wykonywaną pomiędzy godz. 6.00 tego dnia, a 6.00 dnia następnego, chyba że u pracodawcy została wyznaczona inna godzina. Wprost przepisy dopuszczają zatem wyznaczenie w regulacjach wewnętrznych (układ zbiorowy pracy, regulamin pracy, obwieszczenie o czasie pracy) innych przedziałów czasowych, w których realizowana praca będzie uznawana za pracę odpowiednio w niedzielę lub święto ze wszystkimi tego konsekwencjami (dopuszczalność wykonywania takiej pracy, rekompensowanie jej, zapewnienie prawidłowej liczby dni wolnych, zapewnienie co najmniej jednej niedzieli wolnej od pracy).

Zdaniem autora odpowiedzi możliwe jest ustalenie rozpoczęcia tych godzin granicznych na sobotę, istotne jest to, że nadal zdecydowana większość niedzieli kalendarzowej będzie okresem szczególnie traktowanym. Inaczej jednak mówi PIP i orzecznictwo, stąd należałoby odradzić takie zakreślenie niedzieli jak w pytaniu:

- Informator PIP „Praca w niedziele i święta" (https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/146540/ul%20Praca-NiedzSwieta-Inter.pdf): *Pracodawca w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy bądź w obwieszczeniu może ustalić inną godzinę rozpoczęcia niedzieli lub święta, nie może jednak przyjąć jako początku doby, określającej dzień ustawowo wolny od pracy – godziny, która przypada w innym dniu tygodnia niż niedziela lub święto wynikające z rozkładu kalendarza;*
- wyrok Sądu Rejonowego w Świdnicy z 18 października 2021 r. (sygn. akt IV P 126/21): *W niniejszej sprawie w zasadzie bezspornym był fakt, że kiedy powód pracował na trzecią zmianę zaczynał pracę w niedziele o godzinie 22, a kończył w poniedziałek o 6 rano. Sporną była natomiast interpretacja zapisów art. 151[9] § 2 k.p. w szczególności czy w regulaminie można było określić, że za pracę w niedzielę i święto uważa się pracę wykonaną między godziną 22.00 w dniu poprzednim, a godziną 22.00 w tym dniu. Zdaniem Sądu praca wykonywana w niedzielę od godziny 22.00 do godziny 0.00 powinna zostać zaliczona jako zmiana niedzielna, bowiem nie można przyjąć stwierdzenia, że jest to zmiana poniedziałkowa poranna. Zauważyć należy, że art. 151[9] § 2 k.p. wskazuje, że za pracę w niedzielę lub święto uważa się pracę wykonywaną między godziną 6.00 w tym dniu (czyli w niedzielę lub święto) a godziną 6.00 w następnym dniu, chyba że u danego pracodawcy została ustalona inna godzina. Tym samym ustawodawca wskazał, że pracodawca może ustalić inną godzinę rozpoczęcia pracy w niedzielę, nie zaś inny dzień.*

W przypadku zakwestionowania przyjętych godzin granicznych rozpoczynających się w sobotę istnieje istotne ryzyko uznania pracy wykonywanej do końca kalendarzowej niedzieli (w opisanej sytuacji 20.00–14.00 w niedzielę) jako pracy w niedzielę, która powinna zostać rozliczona dniem wolnym od pracy lub 100% dodatkiem do wynagrodzenia. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 151[9] ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)

Powołane orzecznictwo:

- wyrok Sądu Rejonowego w Świdnicy z 18 października 2021 r. (sygn. akt IV P 126/21)

eprasa.pl 96131939c1

Czy pracownik urzędu gminy może pełnić dyżur telefoniczny poza godzinami pracy i jak należy go rozliczyć

PROBLEM

Pracodawca (urząd miasta i gminy) zmienia regulamin organizacyjny. W strukturze organizacyjnej funkcjonuje referat inwestycji i projektów strukturalnych, a w nim stanowisko ds. dróg i oświetlenia ulicznego. Do zakresu czynności tego stanowiska należy utrzymanie dróg, a w okresie zimowym – zapewnienie przejazdu na drogach gminnych. W praktyce wygląda to tak, że pracownik przebywając w domu (w sobotę lub niedzielę) odbiera telefony od mieszkańców na służbowy numer udostępniony na stronie gminy, pod który można zgłaszać interwencje dotyczące odśnieżania dróg, a następnie telefonicznie zleca działania firmie, z którą urząd ma podpisaną umowę. Analogicznie postępuje w przypadku awarii oświetlenia ulicznego – odbiera zgłoszenie i przekazuje je firmie obsługującej konserwację oświetlenia. Sam nie wykonuje żadnych czynności związanych z usuwaniem awarii. Czy w regulaminie i zakresie czynności tego stanowiska można wprowadzić zapis o pełnieniu dyżuru telefonicznego poza obowiązującymi godzinami pracy? Jeżeli tak – w jakiej formie? Jaką rekompensatę należy przyznać pracownikowi? Pracownik jest zatrudniony na czas nieokreślony w podstawowym systemie czasu pracy w godzinach 7.00–15.00.

RADA

Pracownik może być zobowiązany do pełnienia dyżurów bez konieczności wprowadzania odrębnych zapisów do umowy o pracę, regulaminu ani zakresu czynności. Czas dyżuru nie może jednak naruszać prawa do minimalnego odpoczynku – poza dyżurem pracownik musi mieć co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku tygodniowego. Ponadto czynności wykonywane przez pracownika w trakcie dyżuru stanowią pracę w dniu wolnym, za którą przysługuje rekompensata w postaci innego dnia wolnego.

UZASADNIENIE

Dyżur pracowniczy polega na pozostawaniu pracownika poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do wykonywania pracy wynikającej z umowy o pracę, przy czym faktyczne jej wykonywanie może wcale nie nastąpić.

Bezpośrednio z art. 151[5] § 2 k.p. wynika, że czas dyżuru nie może ograniczać prawa do minimalnego odpoczynku dobowego (co najmniej 11 godzin) ani tygodniowego (co najmniej 35 godzin; w związku z przejściem na inną zmianę roboczą może on zostać skrócony, jednak nie bardziej niż do 24 godzin). Wyjątek dotyczy wyłącznie pracowników zarządzających zakładem pracy w imieniu pracodawcy.

Pracownicy nie mogą zatem pełnić dyżurów całodobowo ani przez całe weekendy – bez względu na to, czy są to dyżury domowe, czy zakładowe. Czas dyżurów podlega pełnej ewidencji i z ewidencji wprost będzie wynikać naruszenie przepisów w przypadku dyżurów całodobowych (grzywna od 1000 do 30 000 zł). Nie istnieje przy tym inna forma „pozostawania w dyspozycji" niż czas pracy albo dyżur w rozumieniu art. 151[5] k.p.

Pracownik może zatem otrzymać polecenie pełnienia dyżuru na podstawie art. 151[5] k.p., jednak w takim wymiarze, aby zachowane zostały minimalne okresy odpoczynku.

Odrębną kwestią jest praca wykonywana podczas dyżuru. To, że pracownik nie usuwa awarii osobiście, nie oznacza, że nie wykonuje pracy. Odebranie zgłoszenia, podjęcie decyzji i przekazanie dyspozycji firmie zewnętrznej stanowi pracę. W opisanej sytuacji jest to praca w dniu wolnym wynikającym z zasady przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy lub w wolną niedzielę. W obu przypadkach przysługuje za nią dzień wolny od pracy – rekompensata ta należna jest nawet za bardzo krótką pracę w tych dniach i nie jest wyłączona w odniesieniu do pracowników samorządowych. ©℗

Marek Rotkiewicz

Podstawa prawna:

- art. 151[3], art. 151[5], art. 151[11] ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1245 ze zm.)



eprasa.pl 96131939c1