INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

6(584)
CZERWIEC 2026

GAZETA samorządu i administracji

www.inforlex.pl

INDEKS 353469, ISSN 2545-3378

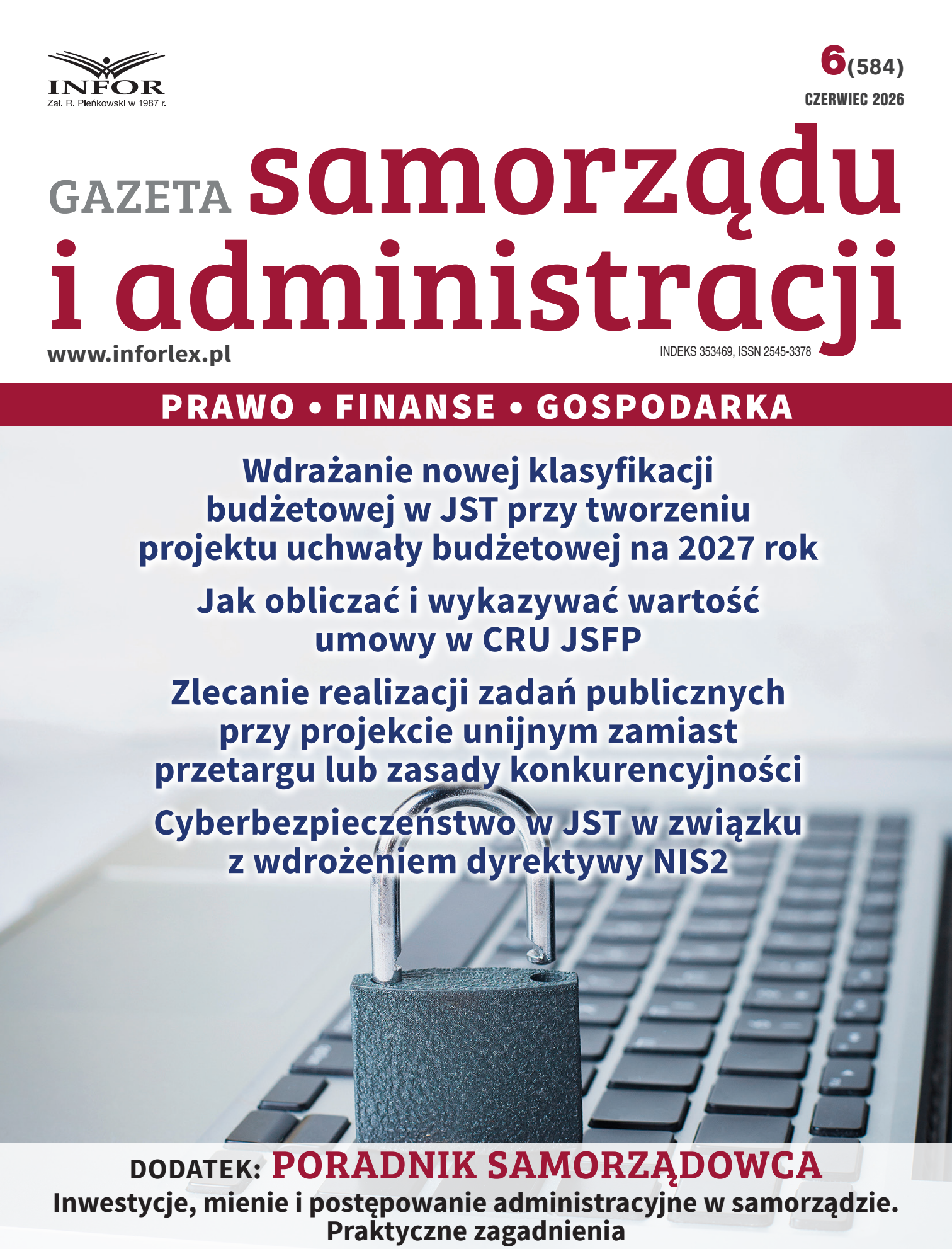
PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA

Wdrażanie nowej klasyfikacji budżetowej w JST przy tworzeniu projektu uchwały budżetowej na 2027 rok

Jak obliczać i wykazywać wartość umowy w CRU JSFP

Zlecanie realizacji zadań publicznych przy projekcie unijnym zamiast przetargu lub zasady konkurencyjności

Cyberbezpieczeństwo w JST w związku z wdrożeniem dyrektywy NIS2



DODATEK: PORADNIK SAMORZĄDOWCA

Inwestycje, mienie i postępowanie administracyjne w samorządzie. Praktyczne zagadnienia

eprasa.pl 9df0c5aa3e

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Nowa klasyfikacja budżetowa

Przygotuj jednostkę do planowania finansowego na 2027 r.



Publikacja zawiera kompletną, nową wersję klasyfikacji budżetowej, wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Finansów i Gospodarki z 20 kwietnia 2026 r. Przepisy stosuje się po raz pierwszy do planowania ustawy budżetowej oraz projektów uchwał budżetowych JST na 2027 r.

Publikacja zawiera:

- nową klasyfikację dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, obowiązującą od 1 stycznia 2027 r.,
- omówienie wszystkich zmian systemowych w porównaniu z dotychczasowym układem podziałek wraz z komentarzem eksperta dotyczącym ich stosowania w praktyce,
- klucze przejścia pomiędzy dotychczasową a nową klasyfikacją przygotowane przez Ministerstwo Finansów.

KUP : **sklep.infor.pl**

POLECAMY RÓWNIEŻ



KSeF.
Wdrożenie w sektorze finansów publicznych



Wynagrodzenia 2026.
Rozliczanie płac w praktyce



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

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

eprasa.pl 9df0c5aa3e

SPIS TREŚCI

AKTUALNOŚCI

NOWOŚCI PRAWNE

Plany ogólne do 31 sierpnia 2026 r. 5
Badanie jakości wody – parametry i procedury 5
Transkrypcja małżeństw tej samej płci – dokumenty USC 5
Finansowanie inwestycji w związku z ochroną ludności 6
Wieloletnia prognoza finansowa JST 6
Cyberbezpieczeństwo w JST 7
Podwyżki w budżetówce w 2027 roku 8

ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Rekultywacja terenów zanieczyszczonych 9
Mobilność miejska 9
Usługi świadczone drogą elektroniczną i cyfryzacja 9
Źródła wysokosprawnej kogeneracji 10
Wsparcie dla zielonej transformacji 10

PRAWO W SAMORZĄDZIE

PRAWO CYWILNE

Paweł Skoczanik
Transkrypcja zagranicznych aktów małżeństwa par jednopłciowych 11

CYBERBEZPIECZEŃSTWO

Izabela Motowilczuk
Obowiązki samorządowej instytucji kultury w związku z wdrożeniem dyrektywy NIS2 **13**

Przepisy ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa stosuje się do jednostek organizacyjnych wymienionych w załącznikach nr 1 (podmioty kluczowe) i nr 2 (podmioty ważne). Samorządowe instytucje kultury zostały zaliczone do podmiotów ważnych. Czy w związku z wdrożeniem dyrektywy NIS2 samorządowa instytucja kultury powinna zarejestrować się w Krajowym Systemie Cyberbezpieczeństwa (KSC)? Czy przewiduje się tu wyłączenia albo ułatwienia w wykonaniu tego obowiązku?

PRACOWNICY SAMORZĄDOWI

Wioleta Matela
Coraz więcej wątpliwości w kwestii dodatków motywacyjnych w pomocy społecznej 15

ADMINISTRACJA

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Zofia Przygoda
Gmina może zakwestionować interpretację swojego organu 19

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

Szymon Kujda
Ujawnienie danych osobowych. Burmistrz nie może się tłumaczyć błędem SKO **21**

Samorządy nie mogą publikować dokumentów zawierających dane osobowe – takie jak imiona i nazwiska stron postępowań administracyjnych – powołując się na to, że w takiej formie otrzymały te dokumenty od innych instytucji. Dotyczy to wszystkich obwieszczeń wywieszanych w miejscach publicznych. Burmistrz nie może więc bezrefleksyjnie ujawniać danych osobowych w obwieszczeniach tylko dlatego, że ich publikację zleciło mu SKO.

PROCEDURY

Andrzej Dybowski
Opłata za zmniejszenie naturalnej retencji w przypadku rowów melioracyjnych 23
Sławomir Biliński
Sztuczna inteligencja upraszcza język urzędowy – szanse i ryzyka dla JST 26

FINANSE PUBLICZNE

KLASYFIKACJA BUDŻETOWA

Izabela Motowilczuk
Wdrażanie nowej klasyfikacji budżetowej w JST przy tworzeniu projektu uchwały budżetowej na 2027 rok 29

RACHUNKOWOŚĆ

Tomasz Król
Jak obliczać i wykazywać wartość umowy w CRU 35

eprasa.pl 9df0c5aa3e

DOTACJE

Michał Cyrankiewicz-Gortyński
Finansowe problemy systemu ochrony ludności 38

PODATKI I OPŁATY LOKALNE

Małgorzata Masłowska
Dach jako element budynku na gruncie podatku od nieruchomości 40

Małgorzata Masłowska
Sprzedaż w tymczasowym obiekcie budowlanym a opłata targowa **42**

Czy drewniany kiosk, w którym prowadzona jest sprzedaż sezonowa, jest budynkiem, budowlą czy tymczasowym obiektem budowlanym? Udzielenie prawidłowej odpowiedzi na to pytanie pociąga za sobą istotne konsekwencje finansowe. Przekłada się bowiem między innymi na obciążenie opłatą targową.

GOSPODARKA

OCHRONA ŚRODOWISKA

Małgorzata Masłowska
Normy hałasu a faktyczne wykorzystanie nieruchomości 44

GOSPODARKA KOMUNALNA

Paweł Skoczanik
Planowane zmiany w systemie budownictwa społecznego **46**

Rząd pracuje nad projektem ustawy o społecznych zasobach mieszkaniowych oraz o wsparciu inwestycji mieszkaniowych. Jego przyjęcie przez Radę Ministrów planowane jest na III kwartał 2026 r. Celem planowanych zmian jest usunięcie wad obecnego systemu budownictwa społecznego. Najbardziej charakterystyczną zmianą będzie zakaz sprzedaży najemcom mieszkań wybudowanych z bezzwrotnego finansowania.

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Renata Piecyk
Zlecanie realizacji zadań publicznych przy projekcie unijnym zamiast przetargu lub zasady konkurencyjności 48

Rafał Frankiewicz
Wspólne udzielanie zamówienia przez samorządy 53

NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Z PRAKTYKI JST

Izabela Motowilczuk
Nieuregulowanie prawa do mienia wykorzystywanego w działalności samorządowych instytucji kultury 56

Bezprawne udzielenie dotacji na rozbudowę cmentarza wyznaniowego 57

Określenie sposobu ustalania dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego przez burmistrza miasta 59

Nieudzielenie pracownikom zaliczki na pokrycie kosztów zagranicznej podróży służbowej 60

SAMORZĄD I PRAKTYKA

CYFRYZACJA

Sławomir Biliński
Cyfrowy mentor nowego urzędnika. Bezpieczne wdrożenie AI do onboardingu 62

PROCEDURY

Leszek Jaworski
Kto rozpatruje wnioski i umowy wójta 65

PORADNIK SAMORZĄDOWCA



eprasa.pl 9df0c5aa3e

Nowości prawne

Plany ogólne do 31 sierpnia 2026 r.

W Dzienniku Ustaw pod pozycją 781 opublikowana została nowela, która daje gminom więcej czasu na przyjęcie planów ogólnych. Nastąpiła również zmiana innych terminów w związku z reformą planistyczną.

Ustawa z 30 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw zawiera przesunięcie terminu obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin do 31 sierpnia 2026 r. Ustawa przesuwa też termin wejścia w życie przepisu rozszerzającego zakres danych przestrzennych dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz termin udostępnienia tych danych w Rejestrze Urbanistycznym – o trzy lata, czyli do 1 lipca 2029 r. Wprowadzony został ponadto trzymiesięczny okres przejściowy po uruchomieniu Rejestru Urbanistycznego – tj. do 1 października 2026 r. – w którym projekty aktów planowania przestrzennego oraz innych dokumentów planistycznych będą nadal udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej w trakcie procedury ich sporządzania. Nowela znosi także obowiązek uchwalania planu miejscowego zgodnie z nieaktualnymi strategiami rozwoju gmin – sprzed reformy systemu planowania przestrzennego.

planowanie przestrzenne

Badanie jakości wody – parametry i procedury

usługi komunalne

W Dzienniku Ustaw pod pozycją 748 opublikowano rozporządzenie Ministra Zdrowia z 22 maja 2026 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Określa ono m.in. minimalne wymagania dotyczące jakości wody, terminy przekazywania sprawozdań z badań jakości wody i procedury postępowania w przypadku wykrycia niebezpiecznych substancji.

Chodzi m.in. o wykaz parametrów dla wymagań mikrobiologicznych, chemicznych, wskaźnikowych, wymagań radiologicznych, istotnych do oceny ryzyka w wewnętrznym systemie wodociągowym. Rozporządzenie zawiera też wskazanie częstotliwości pobierania próbek do badań, terminy przekazywania przez dostawców sprawozdań z badań, wyników monitoringu w obszarze zasilania ujęcia wody wykorzystywanego do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. W przypadku niezgodności wyników badań wody z określonymi parametrami odpowiedni inspektor informuje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o potencjalnym niebezpieczeństwie oraz o sposobie minimalizowania ryzyka, w tym również o wprowadzeniu zakazu lub ograniczenia stosowania wody przeznaczonej do spożycia. Inspektor będzie też musiał przekazać do samorządu odpowiednie informacje i porady dla konsumentów dotyczące korzystania z wody w sytuacji zagrożenia. Rozporządzenie wejdzie w życie 23 czerwca br.

Nowelizację ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2026 r. poz. 605) wprowadzającą obowiązki dla gmin w związku z zapewnieniem dostępu do wody omawialiśmy szczegółowo w numerze 5/2026 Gazety Samorządu i Administracji na str. 47.

Transkrypcja małżeństw tej samej płci – dokumenty USC

W Dzienniku Ustaw pod pozycją 667 opublikowano rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 22 maja 2026 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Przepisy te umożliwią transkrypcję zawartych za granicą małżeństw jednopłciowych.

Nowe przepisy wejdą w życie dopiero 23 sierpnia br. Dla urzędników USC istotne są nowe wzory odpisów (zupełnego i skróconego) aktu małżeństwa oraz zaświadczenia o zamieszczonych lub niezamieszczonych w rejestrze stanu cywilnego danych dotyczących wskazanej osoby. W zupełnym

prawo cywilne

⇒

eprasa.pl 9df0c5aa3e

odpisie aktu małżeństwa, prócz podstawowych informacji, takich jak imię i nazwisko, znajdą się też takie informacje, jak m.in. płeć małżonków, data i miejsce zawarcia małżeństwa, dane rodziców, nazwiska małżonków po zawarciu małżeństwa, nazwisko dzieci zrodzonych z tego małżeństwa, imiona i nazwiska świadków, imię i nazwisko biegłego, imię i nazwisko tłumacza, imię i nazwisko kierownika USC i oświadczenia osób, które zawarły małżeństwo.

Zmiany we wzorach dokumentów małżeńskich omawiamy w bieżącym numerze Gazety Samorządu i Administracji na str. 11.

Finansowanie inwestycji w związku z ochroną ludności

Od 29 maja br. obowiązuje nowelizacja ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2026 r. poz. 646). Najważniejsza zmiana nastąpiła w sferze finansowania zadań z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (POLiOC) w zakresie realizacji inwestycji budowlanych o charakterze wieloletnim.

Wykaz inwestycji budowlanych o charakterze wieloletnim, realizowanych ze środków POLiOC w podziale na poszczególne lata, jest opracowywany z uwzględnieniem limitu wydatków określonych na dany rok. Natomiast w przypadku finansowania lub dofinansowania inwestycji budowlanych o charakterze wieloletnim ujętych w wykazie minister spraw wewnętrznych lub właściwy wojewoda (w odniesieniu do środków budżetu państwa, których są dysponentami) wyrażają zgodę jednostkom sektora finansów publicznych realizującym Program (w tym JST lub innym podmiotom ochrony ludności, niebędącym jednostkami sektora finansów publicznych) na zaciąganie zobowiązań na kolejne lata – jednak do wysokości limitu wydatków na inwestycje budowlane, określonego w art. 156 ust. 7 ustawy w poszczególnych latach. Przy czym dysponenci środków z POLiOC mają obowiązek na bieżąco monitorować wykorzystanie określonego w ustawie limitu wydatków. I w przypadku zagrożenia przekroczeniem limitu – dalszych zgód nie będzie. Nowelizacja wprowadza też uproszczenia w zakresie stosowania przepisów o zamówieniach publicznych do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności finansowanych lub dofinansowywanych ze środków POLiOC. Przepisów Pzp nie trzeba będzie stosować do zamówień na roboty budowlane, dostawy lub usługi bezpośrednio służące realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie infrastruktury zapewniającej schronienie w budowlach ochronnych, łączności i komunikacji, dostaw i usług teleinformatycznych i telekomunikacyjnych oraz wykrywania zagrożeń, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach. Z uproszczeń będzie można korzystać również przy organizacji tymczasowych miejsc udzielania pomocy medycznej oraz rozbudowie infrastruktury medycznej o elementy podwójnego przeznaczenia, w których możliwe będzie przeprowadzanie zabiegów chirurgicznych, przechowywanie wyrobów medycznych, krwi, składników krwi oraz produktów krwiopochodnych.

ochrona ludności

W bieżącym numerze Gazety Samorządu i Administracji na str. 38 omawiamy praktyczne problemy organizacyjne oraz kompetencyjne związane z finansowaniem infrastruktury ochronnej, opartej na dotacjach celowych i mechanizmie zadań zleconych.

Wieloletnia prognoza finansowa JST

finanse publiczne

W resorcie finansów trwają końcowe prace nad rozporządzeniem wprowadzającym nowy wzór wieloletniej prognozy finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego. Celem zmian jest dostosowanie wzoru WPF do zmian wprowadzonych ustawą z 27 lutego 2026 r., nowelizującą ustawę o finansach publicznych – w szczególności do nowego grupowania wydatków budżetowych określonego w art. 236 ustawy.

Obecny wzór WPF jest oparty na wcześniejszym układzie wydatków. Po zmianach mają zostać wyodrębnione nowe kategorie odpowiadające

eprasa.pl 9df0c5aa3e

ekonomicznemu charakterowi wydatków. Wyodrębniono m.in. wydatki bieżące na uposażenia i wynagrodzenia oraz składki od nich naliczane (pozycja 2.1.1), nakłady na niefinansowe aktywa trwałe, czyli wydatki inwestycyjne (pozycja 2.2.1) oraz transfery majątkowe, obejmujące określone przepływy finansowe (pozycja 2.2.2). Nastąpi także aktualizacja nazewnictwa w sekcji dochodów (co wynika z kolei z przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z października 2024 r.). Przykładowo pozycja 1.1.1 otrzyma nazwę „dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych", a pozycja 1.1.2 otrzyma nazwę „dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych". Zmiany objęły także pozycję dotyczącą spłat udzielonych pożyczek oraz środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych. Co do zasady nie zmienia się zatem sama konstrukcja WPF ani wskaźniki zadłużeniowe. Zmienia się natomiast sposób prezentacji części danych. Konieczne będzie dostosowanie systemów finansowo-księgowych i mapowania danych do nowych pozycji WPF. Przepisy mają zacząć obowiązywać dzień po publikacji, ponieważ WPF na 2027 rok będą musiały być sporządzane według nowego wzoru.

Cyberbezpieczeństwo w JST

Samorządy wchodzą w kolejny etap wdrażania przepisów związanych z cyberbezpieczeństwem i implementacją unijnej dyrektywy NIS2. Nowelizacja ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2026 r. poz. 252) wdraża unijną dyrektywę NIS2. Nowe przepisy znacząco rozszerzają katalog podmiotów objętych obowiązkami oraz nakładają na wiele jednostek sektora publicznego konieczność rejestracji w specjalnym wykazie prowadzonym przez państwo.

Dotychczas system koncentrował się głównie na operatorach usług kluczowych. Obecnie wprowadzono nowy podział na podmioty kluczowe i podmioty ważne. Według szacunków Ministerstwa Cyfryzacji regulacje mogą objąć około 38 tys. podmiotów, w tym około 27 tys. podmiotów publicznych. Dla samorządów oznacza to, że obowiązki mogą dotyczyć nie tylko urzędów gmin, miast, powiatów i urzędów marszałkowskich, ale również wielu jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne. W szczególności analizowane są m.in. jednostki odpowiedzialne za wodociągi i kanalizację, gospodarkę odpadami, transport publiczny, ochronę zdrowia, edukację czy infrastrukturę cyfrową. O objęciu przepisami decyduje jednak nie sama forma organizacyjna, lecz rodzaj prowadzonej działalności określony w ustawie oraz spełnienie wskazanych kryteriów. Jedną z najważniejszych zmian jest wprowadzenie zasady tzw. samoidentyfikacji. To sam podmiot musi przeanalizować swoją działalność i ustalić, czy spełnia warunki uznania za podmiot kluczowy lub ważny.

Analiza powinna uwzględniać m.in.:
- profil prowadzonej działalności,
- sektor lub podsektor wskazany w ustawie,
- kod PKD,
- wielkość organizacji,
- przesłanki określone w art. 5 ustawy o KSC.

W praktyce oznacza to, że kierownicy jednostek samorządowych nie mogą czekać na formalne wezwanie ze strony administracji rządowej. To na nich spoczywa obowiązek oceny, czy dana jednostka podlega nowym regulacjom. Nowelizacja przewiduje prowadzenie centralnego Wykazu podmiotów kluczowych i podmiotów ważnych (Wykazu KSC). Jest on częścią systemu S46 służącego współpracy z organami odpowiedzialnymi za cyberbezpieczeństwo oraz zespołami reagowania na incydenty (CSIRT). Od 7 maja 2026 r. uruchomiono możliwość samodzielnej rejestracji w wykazie. Podmioty, które spełniają ustawowe kryteria, mają obowiązek dokonania wpisu najpóźniej do 3 października 2026 r. Część podmiotów publicznych została już wpisana do wykazu z urzędu przez Ministra Cyfryzacji. Dotyczy to m.in. wcześniej zidentyfikowanych podmiotów publicznych, operatorów usług kluczowych, przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz dostawców usług zaufania. W takich przypadkach jednostki otrzymują zawiadomienia i wezwania do uzupełnienia danych. Na przekazanie wymaganych informacji mają sześć miesięcy od dnia doręczenia wezwania. Sam wpis do wykazu jest



eprasa.pl 9df0c5aa3e

dopiero początkiem. Podmioty objęte ustawą muszą do 3 kwietnia 2027 r. wdrożyć pełny system zarządzania cyberbezpieczeństwem.

System zarządzania obejmuje m.in.:

- wdrożenie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI),
- zarządzanie ryzykiem cyberbezpieczeństwa,
- monitorowanie i obsługę incydentów,
- zgłaszanie incydentów do właściwych CSIRT,
- wyznaczenie osób odpowiedzialnych za kontakty z organami KSC,
- prowadzenie odpowiednich procedur bezpieczeństwa,
- weryfikację niekaralności wybranych członków personelu.

Dodatkowo podmioty mają zostać podłączone do systemu S46 najpóźniej do 3 kwietnia 2027 r. Szczególne znaczenie mają nowe obowiązki kierownictwa jednostek. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie, marszałkowie województw oraz kierownicy jednostek organizacyjnych nie będą mogli traktować cyberbezpieczeństwa wyłącznie jako zadania informatyków. Przepisy wymagają aktywnego nadzoru nad systemem bezpieczeństwa informacji oraz zapewnienia środków organizacyjnych i finansowych na jego funkcjonowanie. Dla wielu JST oznacza to konieczność przeprowadzenia audytów bezpieczeństwa, aktualizacji polityk bezpieczeństwa oraz zwiększenia nakładów na ochronę systemów IT. Pierwszy obowiązkowy audyt cyberbezpieczeństwa podmioty kluczowe będą musiały przeprowadzić do 3 kwietnia 2028 r., a następnie co najmniej raz na trzy lata. Najważniejsze zadanie na dziś to sprawdzenie, czy dana jednostka podlega nowym regulacjom oraz czy została wpisana do Wykazu KSC. Następnie konieczne będzie przygotowanie procedur, dokumentacji i rozwiązań technicznych pozwalających spełnić wymogi ustawy.

Obowiązki związane z oceną, czy dana jednostka podlega nowym przepisom, omawiamy szczegółowo w bieżącym numerze Gazety Samorządu i Administracji na str. 13 na przykładzie samorządowej instytucji kultury.

Podwyżki w budżetówce w 2027 roku

Rada Ministrów przyjęła propozycję średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 2027 rok na poziomie 103%. Oznacza to wzrost płac o 3%. Propozycja obejmuje pracowników szeroko rozumianej budżetówki – w tym nauczycieli, urzędników administracji publicznej, żołnierzy, funkcjonariuszy służb mundurowych oraz pozostałych pracowników cywilnych sektora publicznego.

Planowany wzrost wynagrodzeń jest wyższy od prognozowanej na 2027 rok inflacji, która ma wynieść 2,5%. Oznaczałoby to niewielki realny wzrost płac w sektorze publicznym. Nie jest to jeszcze ostateczna decyzja. Zgodnie z obowiązującymi przepisami zostanie ona skierowana do negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego, gdzie swoje stanowiska przedstawią przedstawiciele pracowników, pracodawców oraz rządu. Dokument zostanie także zaopiniowany przez ogólnokrajowe organizacje związków zawodowych zrzeszające pracowników państwowej sfery budżetowej. Dopiero po zakończeniu tych konsultacji wskaźniki zostaną uwzględnione w projekcie ustawy budżetowej na 2027 rok. Podwyżki mają zostać wdrożone w ciągu trzech miesięcy od ogłoszenia ustawy budżetowej, z wyrównaniem od 1 stycznia 2027 roku. Oznacza to, że pracownicy objęci regulacją otrzymają należne środki także za okres od początku roku. Propozycja wpisuje się w coroczną procedurę ustalania wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, która ma zapewnić odpowiednie środki na finansowanie płac w sektorze publicznym. Choć rząd argumentuje, że wzrost płac przewyższy prognozowaną inflację, część związków zawodowych może domagać się wyższych podwyżek, wskazując na szybszy wzrost wynagrodzeń w sektorze prywatnym oraz potrzebę zwiększania atrakcyjności pracy w administracji i innych instytucjach publicznych. Ostateczny kształt podwyżek będzie więc zależał od przebiegu negocjacji społecznych i możliwości budżetowych państwa.



oprac. MR

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Środki unijne i dotacje

Rekultywacja terenów zanieczyszczonych

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ogłosił nabór, w ramach którego wnioski mogą składać m.in. jednostki samorządu terytorialnego (JST) i ich związki oraz jednostki organizacyjne działające w ich imieniu. Nabór będzie prowadzony do 10 lipca 2026 r. Dofinansowanie przewidziano dla projektów dotyczących rekultywacji i remediacji terenów zanieczyszczonych i zdegradowanych. W sytuacji gdy poziom zanieczyszczenia lub względy związane z ładem przestrzennym i zrównoważonym rozwojem wskazują, że uzasadnione będzie zagospodarowanie terenu na cele gospodarcze, dopuszcza się wykorzystanie terenu po realizacji projektu na potrzeby działalności gospodarczej, która wnosi istotny wkład w realizację co najmniej jednego celu środowiskowego w rozumieniu rozporządzenia taksonomii. Zgodnie z przyjętą linią demarkacyjną finansowania projektów z poziomu krajowego i poziomu regionalnego do naboru mogą zostać zgłoszone przedsięwzięcia dotyczące usuwania zanieczyszczeń po zlikwidowanych zakładach będących własnością Skarbu Państwa.

do **10 lipca 2026 r.**

Mobilność miejska

do **14 lipca 2026 r.**

JST mogą składać wnioski w ramach naboru mającego na celu dofinansowanie projektów ze środków programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021–2027 (schemat B – ZIT MOF Elbląga). Nabór będzie prowadzony do 14 lipca 2026 r. Dofinansowanie można uzyskać na:

- rozwój infrastruktury dla ruchu niezmotoryzowanego (np. strefy wolne od ruchu samochodowego, strefowe uspokojenie ruchu, pasy i ścieżki/drogi rowerowe, likwidacja utrudnień w ruchu pieszym, tworzenie ciągłych i bezpośrednich tras pieszych),
- budowę i przebudowę infrastruktury na potrzeby kołowego transportu miejskiego (w tym np. pętle autobusowe, zaplecze techniczne do obsługi taboru, przebudowę zajezdni, infrastrukturę punktową, przystanki, wiaty z aktywną informacją pasażerską, wysepki, sygnalizację świetlną, azyle dla pieszych, dedykowane pasy ruchu dla komunikacji zbiorowej).

Usługi świadczone drogą elektroniczną i cyfryzacja

Można uzyskać dofinansowanie projektów w zakresie: optymalizacji procesów w relacji podmiotów publicznych z obywatelem i przedsiębiorcą, tworzenia i rozwoju nowoczesnych usług świadczonych drogą elektroniczną (w tym wewnątrzadministracyjnych), cyfryzacji procesów back-office w administracji publicznej oraz budowy i rozwoju rozwiązań o charakterze horyzontalnym, usprawniających funkcjonowanie administracji publicznej na terenie całego kraju. Nabór został ogłoszony przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa. Wnioskodawcami w ramach naboru mogą być m.in. jednostki administracji rządowej oraz jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane. Nabór będzie prowadzony do 15 lipca 2026 r.

do **15 lipca 2026 r.**

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Źródła wysokosprawnej kogeneracji

do **15 lipca 2026 r.**

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ogłosił nabór wniosków o dofinansowanie w ramach programu priorytetowego „Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 (FEnIKS), Część 5 – Źródła wysokosprawnej kogeneracji. Nabór będzie prowadzony do 15 lipca 2026 r. Wnioski mogą składać m.in. JST oraz działające w ich imieniu jednostki organizacyjne, a także podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST niebędące przedsiębiorcami. Nabór obejmuje:

- budowę/rozbudowę jednostek wytwórczych, o mocy powyżej 50 kW, pracujących w warunkach wysokosprawnej kogeneracji opartych na OZE, tj. wykorzystujących biomasę (z wyłączeniem biomasy pochodzącej z produkcji leśnej), biogaz (za wyjątkiem gazu ze zgazowania biomasy leśnej) lub biometan, w tym także produkcję energii elektrycznej, ciepła i chłodu w procesie trigeneracji,
- budowę magazynów energii, które stanowić mogą dodatkowy (nieobowiązkowy) element przedsięwzięcia, pod warunkiem zintegrowania magazynu z budowanym źródłem wytwórczym pracującym w warunkach wysokosprawnej kogeneracji i są wykorzystywane wyłącznie na potrzeby magazynowania energii wytworzonej w tym źródle.

Wsparcie dla zielonej transformacji

do **31 sierpnia 2026 r.**

Ogłoszono nabór na pożyczki wspierające zieloną transformację, finansowany z części pożyczkowej Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Nabór będzie prowadzony do 31 sierpnia 2026 r. Jest skierowany m.in. do: JST (gmin, powiatów, województw), porozumień międzygminnych, stowarzyszeń gmin, powiatów oraz gmin i powiatów. W ramach naboru można starać się o uzyskanie pożyczki na sfinansowanie projektu przyczyniającego się do redukcji negatywnego oddziaływania ludzi na środowisko przyrodnicze oraz prowadzącego do neutralności klimatycznej. Chodzi m.in. o:

- rozwój inwestycji zwiększających wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii (OZE) jako źródła energii w mieście,
- wdrażanie energooszczędnych technologii oświetlenia dróg, budynków użyteczności publicznej i przestrzeni publicznych,
- wykorzystanie rozwiązań proekologicznych, w tym dotyczących zwiększania efektywności energetycznej oraz zastosowania OZE w budynkach użyteczności publicznej, budynkach innych niż mieszkalne i przestrzeni otwartych,
- tworzenie bezpiecznej i zielonej infrastruktury w wielofunkcyjnych, otwartych przestrzeniach publicznych, gdzie priorytetem będą działania i inwestycje przyczyniające się do zrównoważonej odnowy miast i podwyższenia standardów jakości środowiska na podstawie kompleksowej koncepcji zagospodarowania przestrzeni,
- rozwój energetyki rozproszonej i obywatelskiej, w tym klastrów energii i spółdzielni energetycznych wraz z lokalnymi magazynami energii,
- rozwój systemów gospodarowania wodami, monitoringu powietrza, zarządzania procesem zazieleniania miast i technologii typu smart city oraz monitoring zużycia paliw, energii elektrycznej i cieplnej, gospodarki odpadami na poziomie miasta lub w budynkach mieszkalnych czy budynkach użyteczności publicznej.

oprac. **Krzysztof Tomaszewski**

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Prawo cywilne

Transkrypcja zagranicznych aktów małżeństwa par jednopłciowych

23 sierpnia 2026 r. wejdzie w życie rozporządzenie Ministra Cyfryzacji w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Wprowadzone wzory mają posłużyć do transkrypcji zagranicznych aktów małżeństwa par jednopłciowych.

PAWEŁ SKOCZANIK
prawnik, pracownik kancelarii prawnej

W wzorze „Odpis zupełny aktu małżeństwa" słowo „Mężczyzna" i „Kobieta" zastąpiono zwrotem „Mężczyzna/Kobieta". W przypadku transkrypcji aktu małżeńskiego dwóch kobiet w odpisie pojawią się w tych pozycjach słowa „Kobieta" i „Kobieta".

Zmiana pierwotnej wersji projektu rozporządzenia

W pierwotnej wersji projektu we wzorze występowały słowa „Małżonek pierwszy" i „Małżonek drugi". Wzór wyglądał tak (zob. rys 1.)

Ostatecznie wzór ma postać (zob. rys. 2 na następnej stronie).

Być może przyczyną zmiany jest uwzględnienie przez stronę rządową uwag z pisma Stowarzyszenia Urzędników Stanu Cywilnego Rzeczypospolitej Polskiej, złożonego 26 stycznia 2026 r. w czasie konsultacji społecznych projektu rozporządzenia. W piśmie tym podniesiono konieczność dopasowania nowych wzorów do całości aktów wydawanych przez urzędy stanu cywilnego, które wymagają podania płci, a zwroty „Małżonek pierwszy" i „Małżonek drugi" nie wskazują na płeć.

INTERPRETACJE

Akty małżeństw funkcjonują w systemie rejestracji stanu cywilnego w ścisłej korelacji z aktami urodzeń i zgonów. Rezygnacja z określeń „kobieta" i „mężczyzna" w akcie małżeństwa nie jest tylko kwestią formy – ma znaczenie semantyczne i oznacza przede wszystkim rezygnację z określania płci małżonków. Dla Kierownika USC sporządzającego akt urodzenia dziecka kluczowe znaczenie ma ustalenie, od kogo dziecko pochodzi – kto jest matką, a kto ojcem – bo takimi określeniami posługuje się Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz prawo w zakresie filiacji. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, gdy Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego stanie przed zadaniem sporządzenia aktu urodzenia dziecka urodzonego przez kobietę, będącą w jednopłciowym związku małżeńskim. Mając na względzie zaproponowane określenia małżonków: małżonek 1/małżonek 2 – osoba dokonująca w RSC rejestracji dziecka, korzystającego z domniemania pochodzenia od drugiego małżonka, może nie zoriento-

Rys. 1. Pierwotna wersja projektu


Rzeczpospolita Polska

USC/OZ/2

AA 0000000

Województwo
Urząd Stanu Cywilnego

Oznaczenie aktu:
Data sporządzenia: Miejsce sporządzenia:

Odpis zupełny aktu małżeństwa

1. Dane osób, które zawarły małżeństwo

	Małżonek pierwszy	Małżonek drugi
Imię pierwsze		
Imię drugie		
Imiona kolejne		
Nazwisko		
Nazwisko rodowe		
Stan cywilny		
Data urodzenia		
Miejsce urodzenia		

eprasa.pl 9df0c5aa3e

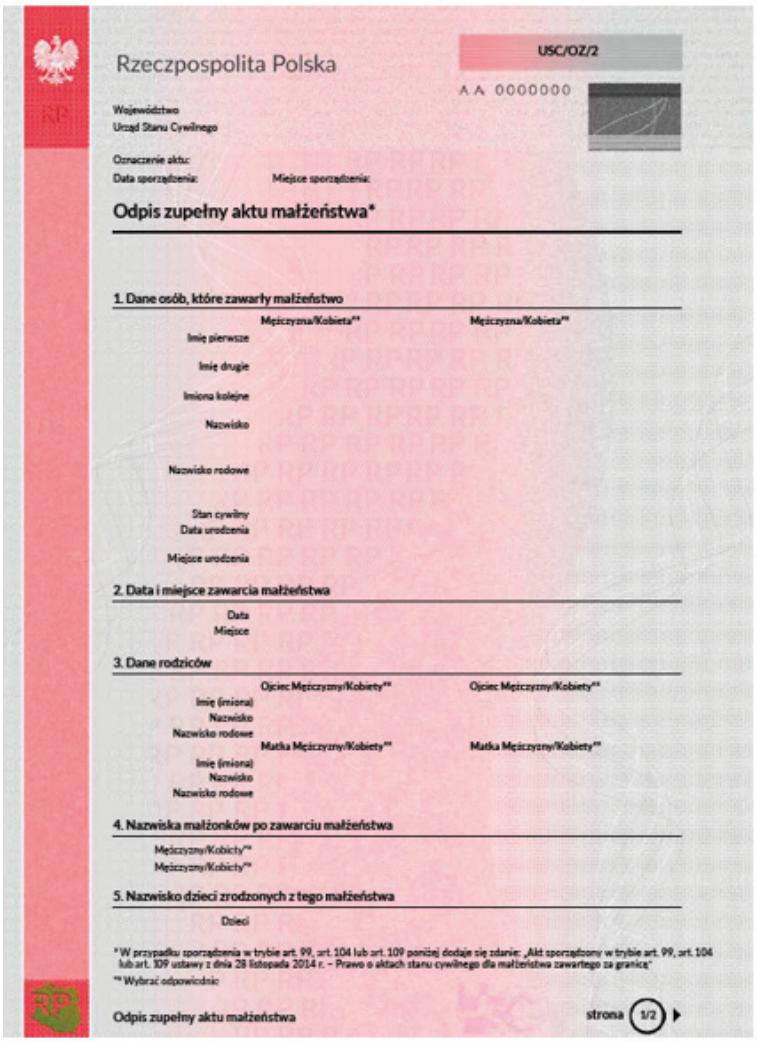
wać się, że ma do czynienia z dzieckiem pary jednopłciowej (nie zawsze imiona małżonków będą na to wskazywały), co mogłoby spowodować zaistnienie w obrocie prawnym aktu urodzenia nieznanego prawu polskiemu.

Fragment pisma Stowarzyszenia Urzędników Stanu Cywilnego Rzeczypospolitej Polskiej z 26 stycznia 2026 r.

Wyroki TSUE i NSA – podstawa zmiany wzorów

Oprócz samego rozporządzenia można wskazać dwie okoliczności mające znaczenie dla wprowadzenia nowych wzorów. Pierwszą jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 25 listopada 2025 r. w sprawie C-713/23. TSUE powołał się na art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE. I odczytał je w świetle art. 7 i art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej: „Stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które ze względu na to, iż prawo tego państwa członkowskiego nie dopuszcza małżeństw osób tej samej płci, nie zezwalają na uznanie małżeństwa legalnie zawartego przez dwóch mających tę samą płeć obywateli wspomnianego państwa członkowskiego w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, w którym rozwinęli oni lub umocnili życie rodzinne, ani na transkrypcję w tym celu aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego tego pierwszego państwa członkowskiego, w sytuacji gdy transkrypcja ta jest jedynym przewidzianym przez to państwo środkiem umożliwiającym takie uznanie".

Rys. 2. Ostateczna postać wzoru



Rzeczpospolita Polska

USC/OZ/2

AA 0000000

Województwo
Urząd Stanu Cywilnego

Oznaczenie aktu:
Data sporządzenia: Miejsce sporządzenia:

Odpis zupełny aktu małżeństwa*

1. Dane osób, które zawarły małżeństwo

	Mężczyzna/Kobieta**	Mężczyzna/Kobieta**
Imię pierwsze		
Imię drugie		
Imiona kolejne		
Nazwisko		
Nazwisko rodowe		
Stan cywilny		
Data urodzenia		
Miejsce urodzenia		

2. Data i miejsce zawarcia małżeństwa

Data
Miejsce

3. Dane rodziców

	Ojciec Mężczyzny/Kobiety**	Ojciec Mężczyzny/Kobiety**
Imię (imiona)		
Nazwisko		
Nazwisko rodowe		
	Matka Mężczyzny/Kobiety**	Matka Mężczyzny/Kobiety**
Imię (imiona)		
Nazwisko		
Nazwisko rodowe		

4. Nazwiska małżonków po zawarciu małżeństwa

Mężczyzny/Kobiety**
Mężczyzny/Kobiety**

5. Nazwisko dzieci zrodzonych z tego małżeństwa

Dzieci

* W przypadku sporządzenia w trybie art. 99, art. 104 lub art. 109 poniżej dodaje się zdanie: „Akt sporządzony w trybie art. 99, art. 104 lub art. 109 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego dla małżeństwa zawartego za granicą"
** Wybrać odpowiednie

Odpis zupełny aktu małżeństwa strona 1/2

Drugą okolicznością są **wyroki NSA dopuszczające w Polsce transkrypcje dokumentów potwierdzających zawarcie za granicą Polski małżeństwa przez osoby tej samej płci.** Przykładowo, 20 marca 2026 r. (sygn. akt II OSK 216/21) NSA odniósł się do wyroku TSUE z 25 listopada 2025 r. w sprawie C-713/23 i stwierdził: „Przeniesienie do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji, na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, zagranicznego aktu małżeństwa osób tej samej płci, zawartego legalnie w państwie członkowskim Unii Europejskiej, w którym zostało ukształtowane i rozwinięte ich życie rodzinne, w ustawodawstwie polskim stanowi jedyny, skuteczny sposób uznania tego małżeństwa, niepowodujący nadmiernych utrudnień i niedogodności przy wykonywaniu przez obywateli Unii prawa przyznanego w art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Transkrypcja, gwarantując minimalny poziom ochrony prawnej, zapewnia w tym zakresie efektywność prawa Unii na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, pozwala na pełne wykazanie statusu rodzinnoprawnego, nie narusza przy tym ani tożsamości narodowej, ani krajowej autonomii regulacyjnej w dziedzinie prawa rodzinnego". ©℗

Podstawa prawna:

- rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 22 maja 2026 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego (Dz.U. z 2026 r. poz. 667)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Cyberbezpieczeństwo

Obowiązki samorządowej instytucji kultury w związku z wdrożeniem dyrektywy NIS2

Przepisy ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa stosuje się do jednostek organizacyjnych wymienionych w załącznikach nr 1 (podmioty kluczowe) i nr 2 (podmioty ważne). Samorządowe instytucje kultury zostały zaliczone do podmiotów ważnych. Czy w związku z wdrożeniem dyrektywy NIS2 samorządowa instytucja kultury powinna zarejestrować się w Krajowym Systemie Cyberbezpieczeństwa (KSC)? Czy przewiduje się tu wyłączenia albo ułatwienia w wykonaniu tego obowiązku?



IZABELA MOTOWILCZUK

były wieloletni inspektor kontroli RIO

Wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2022/2555 z 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii (NIS2) nastąpiło w Polsce ustawą z 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 252). Ustawa ta weszła w życie 2 kwietnia 2026 r. Zmieniono nią przede wszystkim ustawę z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (dalej: ustawa o KSC).

WAŻNE Ustawa o KSC nie przewiduje żadnych wyłączeń czy zwolnień z obowiązku jej stosowania dla samorządowych instytucji kultury. Są jednak pewne ułatwienia.

W przypadku samorządowych instytucji kultury możemy mówić o trzech ułatwieniach w zakresie wykonywania obowiązków z zakresu cyberbezpieczeństwa. Dwa z nich odnoszą się do rejestracji w Krajowym Systemie Cyberbezpieczeństwa.

Specjalny tryb uzyskiwania wpisu do wykazu

Pierwsze ułatwienie dotyczy wszystkich jednostek sektora finansów publicznych – w tym samorządowych instytucji kultury – i polega na ustanowieniu specjalnego trybu uzyskiwania wpisu do wykazu podmiotów kluczowych i ważnych (dalej: wykaz).

Sam wpis samorządowych instytucji kultury do wykazu jest obligatoryjny. Jednak obowiązek jego dokonania nie został nałożony bezpośrednio na kierowników tych jednostek organizacyjnych. **Wpisanie podmiotów publicznych do wykazu następuje z urzędu i dokonuje tego minister właściwy do spraw informatyzacji** (art. 7a ust. 2 pkt 3 ustawy o KSC). Zgodnie z definicją z art. 2 pkt 11b ustawy o KSC, podmiotem publicznym jest podmiot wskazany w załączniku nr 1 lub 2 do ustawy w sektorze podmioty publiczne. Czyli jest nim samorządowa instytucja kultury wymieniona wprost w załączniku nr 2 (podmioty ważne). Minister właściwy do spraw informatyzacji wpisuje samorządową instytucję kultury do wykazu na podstawie danych:

- zawartych w rejestrach publicznych,
- w bazie adresów elektronicznych,
- innych, przekazanych przez właściwe organy nadzorcze (tu: przez JST, która utworzyła samorządową instytucję kultury).

Po dokonaniu wpisu minister właściwy do spraw informatyzacji przekaże samorządowej instytucji kultury zawiadomienie o wpisie do wykazu (art. 7b ust. 1 ustawy o KSC).

Jeżeli minister stwierdzi, że nie może uzyskać z ww. źródeł kompletnych danych wymaganych do dokonania wpisu do wykazu, wezwie bezpośrednio samorządową instytucję kultury do ich uzupełnienia pod rygorem nałożenia kary

eprasa.pl 9df0c5aa3e

pieniężnej (art. 7b ust. 2 i 3 ustawy o KSC). Kierownik instytucji kultury będzie miał 6 miesięcy (od dnia doręczenia wezwania) na uzupełnienie danych w wykazie. W tym celu będzie musiał złożyć wniosek o zmianę wpisu w tym wykazie – w tym poprzez uzupełnienie danych w wykazie w zakresie ich działalności, która nie została objęta wpisem z urzędu (art. 7b ust. 4 ustawy o KSC).

WAŻNE **Za wykonanie tego obowiązku może także odpowiadać kierownik innej jednostki, która przejmuje wykonywanie obowiązków z zakresu cyberbezpieczeństwa za samorządową instytucję kultury w ramach wspólnej obsługi.**

Uproszczone wymogi cyberbezpieczeństwa

Drugie ułatwienie dotyczy wszystkich jednostek publicznych zaliczonych do kategorii ważnych. Przewidziano dla nich uproszczone wymogi cyberbezpieczeństwa ustalone w załączniku nr 4 do ustawy o KSC. Wzięto przy tym pod uwagę ich ograniczone możliwości sprzętowe, osobowe i finansowe. Za przestrzeganie zasad z załącznika nr 4 odpowiada kierownik jednostki ważnej albo kierownik innej jednostki, która przejmuje wykonywanie obowiązków z zakresu cyberbezpieczeństwa za samorządową instytucję kultury w ramach wspólnej obsługi.

Wspólne wykonywanie obowiązków z zakresu cyberbezpieczeństwa

Trzecie ułatwienie dotyczy sposobu organizacji wykonywania obowiązków z zakresu cyberbezpieczeństwa nałożonych na kierowników jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych (w tym samorządowych instytucji kultury). Organ stanowiący JST może w tym zakresie postanowić o zapewnieniu wspólnej obsługi na podstawie przepisów art. 10a–10d ustawy o samorządzie gminnym, art. 6a–6d ustawy o samorządzie powiatowym albo art. 8c–8f ustawy o samorządzie województwa (art. 18e ust. 5 ustawy o KSC).

Jeśli organ stanowiący JST utworzy samorządowe CUW, w zakresie którego będą wykonywane obowiązki z zakresu ceberbezpieczeństwa dla jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej (jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych), to samorządowa instytucja kultury będzie mogła przystąpić do tego CUW jako jednostka obsługiwana na mocy porozumienia zawartego między kierownikiem jednostki obsługującej CUW i kierownikiem samorządowej instytucji kultury, po powiadomieniu zarządu JST.

Ponadto przewidziano także możliwość, aby dwie lub więcej JST mogły zawrzeć porozumienie i powierzyć jednej z nich zadanie wspólnej realizacji obowiązków z zakresu cyberbezpieczeństwa (art. 18e ust. 6–9 ustawy o KSC). W porozumieniu wskazuje się jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, samorządowe osoby prawne lub spółki komunalne należące do JST powierzającej realizację obowiązków objęte porozumieniem. Jednostka samorządu terytorialnego, której powierzono realizację obowiązków porozumieniem wyznacza jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację obowiązków na mocy porozumienia.

Na podanych zasadach do jednostki obsługującej samorządową instytucję kultury w ramach CUW lub porozumienia z inną JST, mogą zostać przekazane m.in. obowiązki z art. 7b ust. 4 ustawy o KSC – czyli składanie wniosku o zmianę wpisu w wykazie podmiotów ważnych, w tym poprzez uzupełnienie danych w wykazie w zakresie ich działalności, która nie została objęta wpisem z urzędu.

Biorąc pod uwagę powyższe uregulowania, kierownik samorządowej instytucji kultury zaliczonej do kategorii podmiotów ważnych musi więc przede wszystkim pozostawać w kontakcie z organami JST – po to, aby zorientować się, jak na poziomie całej JST będzie zorganizowana realizacja obowiązków z zakresu cyberbezpieczeństwa. Od tego zależy, co on sam będzie musiał w tym zakresie zrobić. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 2 pkt 11b, art. 7a ust. 2 pkt 3, art. 7b ust. 1–4, art. 18e ust. 5–9, załącznik nr 1, 2 i 4 do ustawy z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 20; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)
- art. 6a–6d ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1684; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)
- art. 8c–8f ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 581; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)
- art. 10a–10d ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Pracownicy samorządowi

Coraz więcej wątpliwości w kwestii dodatków motywacyjnych w pomocy społecznej

Czy jest szansa na rozszerzenie grupy pracowników uprawnionych do dodatków motywacyjnych? Chociaż aktualne przepisy wydają się jednoznaczne, to ich stosowanie nadal wywołuje poczucie niesprawiedliwości w jednostkach. Eksperci apelują o zmiany.

WIOLETA MATELA

adwokat, dziennikarz, redaktor, autorka wielu publikacji prasowych o tematyce prawnej

W Sejmie trwa dyskusja na temat możliwości rozszerzenia grupy osób uprawnionych do dodatku motywacyjnego. Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej jeszcze w październiku 2024 r. złożyła **petycję, w której zwróciła uwagę na wykluczenie z dodatkowych środków innych pracowników** realizujących podobne zadania. Są to przykładowo osoby zajmujące się zadaniami z zakresu świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego czy związane z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W piśmie zaproponowano wprowadzenie nowego dodatku dla pominiętych grup pracowników.

– Chodzi o to, że dodatek motywacyjny wprowadzony programem rządowym objął faktycznie część pracowników, a część wykonujących podobną pracę w zakresie szeroko pojętej pomocy społecznej – nie. I to de facto budzi wątpliwości pracowników, ponieważ czują się dzieleni na lepszych i gorszych – podkreślał podczas posiedzenia sejmowej komisji **Adrian Pokrywczyński,** ekspert Związku Powiatów Polskich.

W trakcie dyskusji, która odbyła się w marcu 2025 r., eksperci zwracali uwagę na fakt, iż istniejącą lukę prawną samorządy starają się naprawiać we własnym zakresie, o ile posiadają wystarczające środki finansowe.

Komisja do Spraw Petycji zdecydowała wówczas o skierowaniu do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dezyderatu w tej sprawie. Posłowie podkreślili, iż **pominięcie wskazanych w petycji osób nie tylko przeczy celowi, jaki zakładał ustawodawca, lecz także może prowadzić do nierównego traktowania pracowników wykonujących podobną lub tożsamą pracę.** W piśmie komisja zwróciła się m.in. o przedstawienie kompleksowej oceny postulatów zawartych w petycji – zarówno w zakresie skali (liczby pracowników), jak i szacunku kosztów, które byłyby poniesione w przypadku objęcia dodatkiem wszystkich pracowników realizujących zadania z wymienionych w petycji 12 ustaw.

MRPiPS: nie wystarczy zatrudnienie w OPS

– Procedury wynikające z przepisów ustawy (z 28 listopada 2003 r.) o świadczeniach rodzinnych, ustawy (z 7 września 2007 r.) o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy (z 17 grudnia 2021 r.) o dodatku osłonowym czy też dotyczące potwierdzania prawa do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie ustawy (z 27 sierpnia 2004 r.) o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych mogą być realizowane przez pracowników ośrodków pomocy społecznej – jednak nie są to zadania pomocy społecznej. Sam fakt zatrudnienia w ośrodku pomocy społecznej nie jest jednoznaczny z realizacją ustawy o pomocy społecznej. Obowiązujące przepisy jedynie umożliwiają gminie upoważnienie kierownika ośrodka pomocy społecznej lub centrum usług społecznych do obsługi ww. zadań i wydawania decyzji w imieniu wójta/burmistrza/prezydenta – podkreśliła w odpowiedzi na dezyderat wiceszefowa resortu rodziny **Aleksandra Gajewska.**

eprasa.pl 9df0c5aa3e

W wypowiedzi resortu pracy czytamy, że są to zadania zlecone, a nie zadania własne gminy. Decyzja o podziale otrzymanej dotacji na koszty obsługi tych zadań – w tym decyzja o wysokości wynagrodzeń pracowników realizujących te zadania, jak i o ewentualnych podwyżkach tych wynagrodzeń – należy więc do pracodawcy (odpowiednio wójta/burmistrza/prezydenta lub kierownika ośrodka pomocy społecznej). Wprowadzając program, celowo wskazano zadania własne samorządu z zakresu pomocy społecznej – z uwagi na ich kluczowe znaczenie, ale też często niedofinansowanie w poprzednich latach – nie zaś zadania zlecone z różnych działów administracji rządowej, które są finansowane oddzielnie z dotacji budżetu państwa według zasad przewidzianych dla danego zadania.

W odpowiedzi ministerstwo poinformowało też o prowadzonych **analizach dotyczących wdrożenia systemowej zmiany w takich obszarach, jak pomoc społeczna oraz system świadczeń rodzinnych.** Pracami tymi objęto także kwestie wynagradzania pracowników zatrudnionych do realizacji tych zdań, które będą prowadzone i konsultowane z udziałem strony samorządowej.

Podobnych informacji udzieliła (w trakcie rozpatrywania odpowiedzi na dezyderat) **Agnieszka Strzelecka,** Główny Specjalista w Departamencie Polityki Rodzinnej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Strzelecka zapewniła, że „jeżeli program będzie nadal kontynuowany, to w ministerstwie będą podjęte decyzje, prace i analizy w kwestii wynagradzania pracowników wykonujących zadania obejmujące też tych pracowników spoza zakresu pomocy społecznej".

Posłowie: brakuje danych, analiz i informacji o możliwych zmianach

Zarówno posłowie, jak i eksperci podczas posiedzenia, które odbyło się 28 kwietnia 2026 r., uznali odpowiedź resortu rodziny za niewystarczającą. Podkreślali, że tak naprawdę jest to zaledwie opis stanu prawnego. Pytania dotyczyły zaś takich kwestii, jak to, ilu jest pracowników faktycznie realizujących te zadania niezależnie od podstawy prawnej, jaka jest skala pominięcia, jakie koszty objęcia ich dodatkiem, ile środków zostało niewykorzystanych. Brakuje przede wszystkim konkretnych wskazań, czy i jakie rozwiązania planuje w tym zakresie rząd.

Eksperci: w samorządach ryzyko pozwów

Adrian Pokrywczyński ze Związku Powiatów Polskich zauważył, że **odpowiedź ministerstwa nie uwzględnia wyroku sądu,** który pojawił się w tej sprawie. Sąd potraktował zadania realizowane przez pracownicę MOPS jako zadania wchodzące w zakres tego programu, mimo że nie realizowała ona formalnie zadań z ustawy o pomocy społecznej. – *Sąd uznał, że to jest jednak zadanie z zakresu pomocy społecznej szeroko pojętej. I teraz my jako samorządy obawiamy się, że pracownicy ruszą po prostu z pozwami* – argumentował Pokrywczyński. Obawy te potwierdził Przewodniczący Polskiej Federacji Związkowej Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej **Paweł Maczyński.** – *Chciałbym uzupełnić, że tutaj rzeczywiście to ryzyko pozwów masowych jest dosyć spore dla samorządu. Chcielibyśmy, żeby przede wszystkim ministerstwo odpowiedziało na pytania, które zostały zadane, bo w tej odpowiedzi ich nie ma* – potwierdzał Maczyński.

Komisja poprosiła ministerstwo rodziny o uzupełnienie odpowiedzi – m.in. o informacje związane ze wspomnianym wyrokiem.

Sąd za szerokim rozumieniem pomocy społecznej

Przypomnijmy, iż wyrok Sądu Rejonowego w Jarosławiu z 12 grudnia 2025 r. jest prawomocny.

Z ORZECZNICTWA

Dokonując interpretacji użytego w załączniku do uchwały nr 62 pojęcia „zadania z zakresu pomocy społecznej" należy mieć na uwadze względy funkcjonalne i nadać temu odpowiednio szerokie znaczenie, które uwzględniać będzie wykonywanie wszelkich zadań pracowniczych w ramach ośrodka pomocy społecznej na rzecz uprawnionych beneficjentów. W racjonalnym ujęciu nie ma bowiem znaczenia, w oparciu o jaki akt prawny dany pracownik przyznaje świadczenia socjalne sensu largo, lecz istotny jest cel, dla którego prawodawca zdecydował się wprowadzić dane świadczenie.

Wyrok Sądu Rejonowego w Jarosławiu z 12 grudnia 2025 r., sygn. akt IV P 38/25

eprasa.pl 9df0c5aa3e

W sprawie tej sąd przyznał dodatek motywacyjny pracownicy zatrudnionej na stanowisku inspektora w MOPS, która nie realizowała zadań określonych ustawą o pomocy społecznej.

Zdaniem sądu znacząca część pracowników pomocy społecznej posiada wykształcenie wyższe – w tym kwalifikacje specjalistyczne oraz pozyskiwane przez okres wielu lat tzw. specjalizacje w zawodach pomocowych – a wymagany w tych zawodach poziom kompetencji własnych i umiejętności interpersonalnych jest nieporównywalny z innymi zawodami.

Z ORZECZNICTWA

Zakres obowiązków pracowników pomocy społecznej jest bardzo szeroki i nie sprowadza się wyłącznie do stosowania jednego aktu prawnego, lecz udzielanie świadczeń odbywa się w oparciu o całe spektrum różnego rodzaju ustaw i aktów niższego rzędu. Uzależnianie prawa do dodatku motywacyjnego wyłącznie w oparciu o akt prawny, na mocy którego wydane są decyzje administracyjne przez pracowników ośrodka pomocy społecznej, raziłoby swoją sztucznością oraz nieuzasadnionym, wręcz przypadkowym premiowaniem poszczególnych pracowników, przy jednoczesnym pokrzywdzeniu pozostałych.

Wyrok Sądu Rejonowego w Jarosławiu z 12 grudnia 2025 r., sygn. akt IV P 38/25

Sąd przypomniał też o art. 77 § 1 Kodeksu pracy, zgodnie z którym wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy.

Komu przysługuje dodatek motywacyjny

Rada Ministrów może przyjąć rządowy **program dofinansowania wynagrodzeń** oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników określonych w tym programie, zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie. Tak stanowi art. 24 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej (dalej: ustawa). Zgodnie zaś z art. 24 ust. 5 ustawy program dofinansowania rząd przyjmuje w drodze uchwały.

Program „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024–2027" został określony w uchwale nr 62 Rady Ministrów z 19 czerwca 2024 r. Dodatek motywacyjny – zgodnie z uchwałą – otrzymują osoby zatrudnione na umowę o pracę w określonych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej.

SŁOWNICZEK

Jednostka organizacyjna pomocy społecznej – regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, centrum usług społecznych (w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych), dom pomocy społecznej, placówka specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej (na podstawie art. 6 ust. 5 ustawy)

Uchwała dookreśla, że program ma na celu wsparcie pracowników realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej w następujących jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej:

- ośrodkach pomocy społecznej,
- powiatowych centrach pomocy rodzinie,
- centrach usług społecznych – w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych,
- domach pomocy społecznej,
- placówkach specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego,
- ośrodkach interwencji kryzysowej,
- ośrodkach wsparcia, w tym: ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (w tym środowiskowych domach samopomocy), dziennych domach pomocy, domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, klubach samopomocy.

Program obejmuje także pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej działających na podstawie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, **realizowanych przez gminę.** Do takich zadań należy:

1) organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi,

eprasa.pl 9df0c5aa3e

2) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną,
3) prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
4) realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia,
5) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania wskazanym w ustawie cudzoziemcom,
6) wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki,
7) zapewnienie utrzymania oraz rozwoju systemu teleinformatycznego, a także sporządzanie sprawozdawczości i przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego.

Zakres podmiotowy programu obejmuje także pracowników wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, **realizowanych przez powiat,** takie jak:

- pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, w zakresie indywidualnego programu integracji, oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia,
- udzielanie wymienionym w ustawie cudzoziemcom pomocy w zakresie interwencji kryzysowej,
- zapewnienie utrzymania oraz rozwoju systemu teleinformatycznego, a także sporządzanie sprawozdawczości i przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego.

Ile wynosi dodatek motywacyjny

Dodatek jest wypłacany w okresie od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2027 r. w wysokości 1000 zł brutto (miesięcznie). W przypadku zatrudnienia w mniejszym lub większym wymiarze czasu pracy dodatek motywacyjny przysługuje w wysokości proporcjonalnej do czasu pracy. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 24 ust. 3 i 5 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 639)
- art. 77 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 25)
- uchwała nr 62 Rady Ministrów z 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024–2027" (M.P. z 2024 r. poz. 25)



eprasa.pl 9df0c5aa3e

Postępowanie administracyjne

Gmina może zakwestionować interpretację swojego organu

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął nową linię orzeczniczą, zgodnie z którą gmina (i także jej zakład budżetowy) mogą wnieść skargę do sądu administracyjnego na interpretację podatkową wydaną przez własny organ podatkowy. Oznacza to odejście od wieloletniej praktyki uznającej takie sprawy za tzw. spór pozorny oraz istotne poszerzenie możliwości sądowej ochrony interesów finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

W praktyce chodzi o sytuacje, w których wójt, burmistrz lub prezydent miasta działa w dwóch rolach: jako organ wykonawczy reprezentuje gminę i odpowiada za jej majątek, a jako organ podatkowy wydaje interpretacje w zakresie podatków lokalnych – w tym podatku od nieruchomości. Konflikt ujawnia się wtedy, gdy interpretacja indywidualna, wydana w trybie przepisów Ordynacji podatkowej, jest niekorzystna dla gminy jako podatnika.

Koniec „sporu pozornego”

Przez lata sądy administracyjne odrzucały skargi gmin, uznając, że nie istnieje rzeczywisty spór prawny – skoro ten sam organ wydaje interpretację i reprezentuje gminę, to ta „spiera się sama ze sobą”. Skargi były odrzucane bez merytorycznego rozpoznania.

PRZYKŁAD

Dobrym przykładem jest sprawa rozpoznawana przez WSA w Gliwicach. Gmina zakwestionowała interpretację własnego burmistrza, który uznał, że infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna stanowi budowlę związaną z działalnością gospodarczą i podlega opodatkowaniu według najwyższej stawki (2% wartości rocznie). W praktyce oznaczało to obciążenia liczone w setkach tysięcy złotych. Sąd jednak odrzucił skargę bez badania jej zasadności (sygn. akt I SA/Gl 46/24).

Efekt był systemowy: gminy były faktycznie pozbawione prawa do sądu w sprawach interpretacji podatków lokalnych. W obawie przed zarzutami regionalnych izb obrachunkowych dominowała wykładnia ostrożna i fiskalna – i to nawet wtedy, gdy istniały argumenty przemawiające za korzystniejszym rozstrzygnięciem.

WAŻNE **Wójt wydający interpretację działa jako organ podatkowy wykonujący zadania publiczne, a nie jako reprezentant gminy. Są to dwie odrębne role prawne, mimo że wykonuje je ta sama osoba.**

NSA: gmina ma prawo do sądu

Przełom przyniosło postanowienie NSA z 4 czerwca 2025 r. (sygn. akt III FSK 96/25). Sąd uchylił postanowienie WSA i jednoznacznie dopuścił możliwość zaskarżenia interpretacji przez gminę.
NSA wprost odrzucił koncepcję „sporu pozornego”. Podkreślił, że w sprawach podatkowych kluczowe znaczenie ma status podatnika, a nie tożsamość organu wydającego interpretację.
Sąd oparł rozstrzygnięcie na dwóch filarach:

- **zasadzie równości** – gmina jako podatnik VAT może zaskarżyć interpretację Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej – brak analogicznego prawa w podatkach lokalnych prowadziłby do nieuzasadnionego zróżnicowania,
- **prawie do sądu** – skoro interpretacja zawiera pouczenie o możliwości wniesienia skargi, to środek ten musi być realnie dostępny.

15 grudnia 2025 r. NSA rozszerzył te zasady na samorządowe zakłady budżetowe – np. zakłady gospodarki komunalnej (sygn. akt III FSK 1169/25). Choć zakłady nie mają osobowości prawnej, to na gruncie prawa podatkowego

eprasa.pl 9df0c5aa3e

funkcjonują jako odrębni podatnicy. Ich kierownicy odpowiadają za prawidłowe rozliczenia, co uzasadnia przyznanie im prawa do sądowej ochrony. Jest to istotna zmiana względem wcześniejszego stanowiska NSA z 27 maja 2025 r. (sygn. akt III FSK 184/25), w którym takiego uprawnienia odmówiono.

Z ORZECZNICTWA

„Zainteresowany" w otrzymaniu danej interpretacji indywidualnej (…) nie może być pozbawiony możliwości kontroli sądowoadministracyjnej zaadresowanej do niego indywidualnie interpretacji podatkowej.

Postanowienie NSA z 15 grudnia 2025 r., sygn. akt III FSK 1169/25

WAŻNE **Rozstrzygnięcia te dotyczą interpretacji indywidualnych i nie przesądzają automatycznie o dopuszczalności skarg w innych kategoriach spraw podatkowych JST.**

Znaczenie dla JST i mieszkańców

Rozstrzygnięcia NSA mają bezpośredni wymiar finansowy. Podatek od nieruchomości płacony przez jednostki organizacyjne gmin (np. zakłady wodociągowe) wpływa na koszty świadczenia usług komunalnych. Wyższe opodatkowanie oznacza wyższe taryfy dla mieszkańców. Nowa linia orzecznicza może ograniczać ryzyko odpowiedzialności osób pełniących funkcje w JST, choć nie wynika to wprost z treści orzeczeń. Dotychczas wybór między wykładnią ostrożną a korzystniejszą wiązał się z ryzykiem zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Możliwość uzyskania rozstrzygnięcia sądowego pozwala przenieść ciężar oceny na sąd.

Co zyskują jednostki samorządu

Najważniejszą zmianą jest **uzyskanie realnego dostępu do kontroli sądowej interpretacji podatkowych.** W praktyce oznacza to możliwość:

- obrony korzystniejszej kwalifikacji majątku (np. infrastruktury technicznej),
- potwierdzenia prawa do zwolnień podatkowych,
- ograniczenia nadmiernych obciążeń podatkowych w długim okresie.

Dla dużych JST może to oznaczać istotne oszczędności budżetowe, a dla mniejszych – większą przewidywalność rozliczeń.

Wyzwania organizacyjne pozostają

Nowe orzecznictwo nie eliminuje wszystkich problemów. W praktyce pojawiają się trzy główne wyzwania:

1) **reprezentacja w sporze** – konieczność wyodrębnienia funkcji lub zaangażowania zewnętrznych pełnomocników,
2) **rozdzielenie ról** – organizacyjne oddzielenie funkcji podatkowych od zarządzania majątkiem,
3) **koszty postępowań** – zwłaszcza w mniejszych gminach.

NSA sygnalizuje również problem systemowy: interpretacje podatków lokalnych nadal wydają organy wykonawcze JST. Docelowo rozważane jest przekazanie tych kompetencji organowi zewnętrznemu, na wzór Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej.

Z ORZECZNICTWA

Warto rozważyć odmienne ukształtowanie organu samorządowego właściwego do wydawania interpretacji podatkowych, na wzór rozwiązań przyjętych w odniesieniu do interpretacji podatkowych wydawanych przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, który funkcjonuje jako organ samodzielny i niezależny wobec samorządowych organów podatkowych, którym udziela interpretacji.

Postanowienie NSA z 4 czerwca 2025 r., sygn. akt III FSK 96/25

Można zatem oczekiwać utrwalenia tej linii orzeczniczej w kolejnych rozstrzygnięciach NSA oraz wzrostu liczby skarg w sprawach podatków lokalnych. Dla JST oznacza to konieczność przygotowania procedur wewnętrznych i strategii procesowej w sprawach interpretacyjnych. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 50 § 1, art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 143)
- art. 14b § 1, art. 14c § 3, art. 14j § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622)
- art. 26 ust. 1, art. 31 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Ochrona danych osobowych

Ujawnienie danych osobowych. Burmistrz nie może się tłumaczyć błędem SKO

Samorządy nie mogą publikować dokumentów zawierających dane osobowe – takie jak imiona i nazwiska stron postępowań administracyjnych – powołując się na to, że w takiej formie otrzymały te dokumenty od innych instytucji. Dotyczy to wszystkich obwieszczeń wywieszanych w miejscach publicznych. Burmistrz nie może więc bezrefleksyjnie ujawniać danych osobowych w obwieszczeniach tylko dlatego, że ich publikację zleciło mu SKO.



SZYMON KUJDA

adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej

Obwieszczenia informują o decyzjach i postępowaniach. Nie powinny zawierać danych osobowych osób je inicjujących, gdyż te są dostępne w dokumentach w urzędzie miasta. Obwieszczenie powinno więc odsyłać do treści decyzji przechowywanej w urzędzie.

Prawidłowe postępowanie

Gmina otrzymała od SKO obwieszczenie do publikacji z informacją, w treści której ujawnione zostały imiona i nazwiska stron postępowania. Rekomendowane jest żądanie przez burmistrza od SKO przedstawienia zgodnego z RODO dokumentu do upublicznienia. Drugi wariant działania to zanonimizowanie danych poprzez ich zamazanie przez pracowników gminy przed rozplakatowaniem obwieszczenia.

Podstawy prawne publikowania obwieszczeń

Pierwszym przepisem jest tu art. 49 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Stanowi on, że zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia. Warunkiem jest, aby istniał przepis szczególny przewidujący takie obwieszczenie. Przepis art. 49 ust. 1 k.p.a. występuje więc zawsze w powiązaniu z innym przepisem.

PRZYKŁAD

Często stosowaną przez gminy podstawą jest art. 74 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Na jego podstawie wydaje się obwieszczenie, jeżeli liczba stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (lub innego postępowania dotyczącego tej decyzji) przekracza 10, do zawiadomienia stron innych niż podmiot planujący podjęcie realizacji.

Przykład obwieszczenia niezgodnego z RODO

Poniżej przeanalizujemy warunki zgodnego z RODO stosowania art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.). Do zasad publikacji obwieszczenia na podstawie tego przepisu odniósł się NSA w wyroku z 17 lipca 2020 r. (sygn. akt II OSK 330/20).

W tym kontekście **WSA w Warszawie w wyroku z 13 marca 2024 r. (sygn. akt II SA/Wa 777/23)** ocenił naruszenie prawa, które polegało na umieszczeniu w obwieszczeniu SKO imienia i nazwiska osoby, która zainicjowała odwołanie.

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Z ORZECZNICTWA

Przepis wprowadza zmianę w postępowaniu administracyjnym ogólnym, polegającą na odmiennym niż w k.p.a. uregulowaniu spraw związanych z zawiadamianiem stron o czynnościach procesowych. Przepis ten stosuje się tylko do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jeżeli postępowanie dotyczy takiej decyzji, to zgodnie z art. 53 ust. 1 u.p.z.p. strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Rozwiązanie takie likwiduje praktyczne trudności z właściwym zawiadomieniem stron, które stanowią czynnik przedłużający procedurę. Obwieszczenia dokonuje się – zależnie od miejscowych warunków – w prasie lokalnej, w innym medium publicznym (np. w Internecie), również przez zamieszczenie go na tablicy ogłoszeń urzędu gminy czy w innym miejscu publicznym. Oprócz tego niezbędne jest skorzystanie ze sposobów zwyczajowo przyjętych w danym miejscu.

Wyrok NSA z 17 lipca 2020 r.; sygn. akt II OSK 330/20

Stan faktyczny

Sprawa dotyczyła inwestycji w postaci budowy miejsc parkingowych związanych z zagospodarowaniem terenu placu zabaw. Obwieszczenia były umieszczone na:

1) terenie Miejsko-Gminnego Centrum Kultury i Turystyki i Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej,
2) terenie prywatnego pustostanu.

Osoba, której imię i nazwisko zostało ujawnione w obwieszczeniu (jako inicjatora procedury odwoławczej w sprawie wybudowania miejsc parkingowych), miała pretensje, że błąd SKO i burmistrza związany z publikacją jej danych spowodował ataki słowne na nią osób zainteresowanych tymi miejscami parkingowymi.

Prezes RODO wskazał naruszenie prawa w postaci ujawnienia imienia i nazwiska osoby odwołującej się. **Oznaczenie stron postępowania lub jego uczestników powinno mieć miejsce w treści rozstrzygnięcia administracyjnego (decyzji), a nie w treści publicznego obwieszczenia, dostępnego także dla osób postronnych (innych niż strony lub uczestnicy postępowania administracyjnego).** Wskazał, że – jak wynika z treści obwieszczenia – „w postępowaniu odwoławczym zakończonym decyzją SKO strony postępowania mogły zapoznać się z pełną treścią decyzji w Urzędzie Miasta i Gminy".

Burmistrz nie zgodził się z taką interpretacją. Skierował sprawę do sądu i przegrał ją. WSA w Warszawie uznał, że burmistrz naruszył zasadę stanowiącą, że dane osobowe powinny być przetwarzane w sposób zapewniający im odpowiednie bezpieczeństwo i odpowiednią poufność – w tym ochronę przed nieuprawnionym dostępem do nich. **Przetwarzanie przez burmistrza danych osobowych tej osoby nie było niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej.**

Sąd stwierdził, że powoływany przez burmistrza art. 53 ust. 1 u.p.z.p. nie daje podstaw do ujawnienia (udostępnienia) publicznie – dla nieokreślonego kręgu podmiotów – danych osobowych osoby składającej odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Także w art. 49 § 1 k.p.a. nie można znaleźć podstawy do legalizacji rozpowszechnienia danych osobowych osoby, która złożyła odwołanie od decyzji burmistrza.

Innymi słowy, przepis ten nie nakazuje i nie uprawnia do ujawniania w zawiadomieniu o wydaniu decyzji (poprzez publiczne obwieszczenie) danych osobowych odwołującego się. **Takie ujawnienie danych osoby odwołującej się, poprzez rozpowszechnienie tych danych w miejscach ogólnodostępnych i w BIP urzędu, nie ma zatem podstawy prawnej.** Strony postępowania mogły zapoznać się z aktami w godzinach pracy urzędu (w tym tą drogą mogły uzyskać też informacje o osobie, która złożyła odwołanie). Skoro tylko strony mogą zapoznać się z aktami sprawy, to tylko strony były uprawnione do uzyskania informacji o osobie składającej odwołanie. Działanie burmistrza doprowadziło natomiast do ujawnienia danych osobowych wobec nieograniczonego kręgu podmiotów – do czego nie było podstaw prawnych. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 53 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 538)
- art. 49 ust. 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Procedury

Opłata za zmniejszenie naturalnej retencji w przypadku rowów melioracyjnych

Gmina może pobierać opłatę za zmniejszenie retencji w sytuacji, gdy woda z deszczówki jest kierowana do rowu melioracyjnego. Nie jest to bowiem urządzenie do retencji wody, lecz do jej odprowadzania. Odprowadzenie deszczówki do rowu melioracyjnego nie daje zatem zwolnienia z opłaty.

ANDRZEJ DYBOWSKI

prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym

Wyjaśnienie tej sprawy jest istotne dla gmin. Na wielu nieruchomościach podlegających potencjalnie opłacie za zmniejszenie retencji kanalizacja odprowadza wodę do urządzeń podobnych, jak rów melioracyjny. Są to najczęściej prywatne urządzenia pomagające zagospodarować deszczówkę. I w praktyce gminom trudno jest określić, czy akurat to urządzenie umożliwia zwolnienie z opłaty. Ich właściciel zazwyczaj twierdzi, że tak. Gmina mówi „nie". I mamy wieloletni spór, który kończy dopiero NSA – jak w powołanym poniżej wyroku.

Korzystanie z rowu melioracyjnego nie daje zwolnienia z opłaty

Wybudowanie wewnętrznego systemu odprowadzania opadów atmosferycznych nie wyłącza konieczności ustalenia opłaty za zmniejszenie retencyjności – nawet w przypadku posiadania instalacji do retencjonowania wody. Innymi słowy, odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do gruntu (rowu melioracyjnego) przez istniejący na nieruchomości system kanalizacyjny nie może stanowić o wyłączeniu obowiązku uiszczenia opłaty za ograniczenie retencji. Takie stanowisko zajął NSA w wyroku z 17 lutego 2026 r. (sygn. akt III OSK 1735/23). Sąd orzekł, że nie jest uzasadnione stwierdzenie, zgodnie z którym istnienie w terenie rowu melioracyjnego oznacza, że cały obszar ujęty jest w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej. A jest to podstawowy warunek korzystania ze zwolnienia z opłaty.

WAŻNE **Istniejąca na nieruchomości kanalizacja z odprowadzaniem wód do rowu melioracyjnego, niestanowiącego elementu zarządzanej i zorganizowanej struktury publicznej, nie jest systemem, o którym mowa w przepisach Prawa wodnego.**

Już wcześniej, w wyroku z 26 września 2023 r. (sygn. akt III OSK 3558/21), NSA wskazał, że w przepisach o obniżeniu retencji nie chodzi o zebranie wód z opadów atmosferycznych (ewentualnie roztopów) do jakiegokolwiek systemu kanalizacji, lecz o odprowadzenie ich do takiego systemu, który przewidziany jest na danym obszarze do odbioru wód opadowych i roztopowych. Nie może przy tym chodzić o system kanalizacji wewnętrznej należący do właściciela nieruchomości i przez niego zarządzany. Oznacza to, że z opłaty zwalnia podłączenie analizowanej nieruchomości do publicznego systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Jest to logiczny wymóg. Wobec art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, takie zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. A w myśl art. 3 ust. 3 tej ustawy – to gmina ustala kierunki rozwoju sieci w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego.

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Obszar nieujęty w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej

Dla sporów o opłatę od obniżenia retencji kluczowe jest pojęcie „obszar nieujęty w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej". Właściciele nieruchomości często uważają, że wystarczy, aby nieruchomość była powiązana z dowolnym urządzeniem służącym do odprowadzania deszczówki, aby nie płacić opłaty za zmniejszenie retencji. Gminy twierdzą natomiast, że musi to być specjalna infrastruktura przeznaczona do tego celu. Niejasność wynika ze skomplikowanej konstrukcji przepisów i posłużenia się w nich szeregiem zwrotów technicznych.
Pierwszym przepisem, który trzeba wziąć tu pod uwagę, jest art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego.

> Opłatę za usługi wodne uiszcza się także za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.
> ***art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego***

Kolejny przepis to definicja ustawowa pojęcia „system kanalizacji zbiorczej" z art. 16 pkt 59 Prawa wodnego. Jest to sieć w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zakończona oczyszczalnią ścieków albo końcowym punktem zrzutu ścieków. Przy czym „sieć" to przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda, lub którymi odprowadzane są ścieki będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Wewnętrzny system nie daje zwolnienia

Na bazie tych przepisów, w sprawie rozstrzygniętej ostatecznie wyrokiem NSA z 17 lutego 2026 r. (sygn. akt III OSK 1735/23), sąd I instancji przyjął, że:

1) w przypadku zmniejszenia retencji istotne jest ujęcie całego obszaru w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej,
2) nie można twierdzić, że istnienie rowu melioracyjnego oznacza, iż cały obszar ujęty jest w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej,
3) wybudowanie wewnętrznego systemu odprowadzania opadów atmosferycznych nie wyłącza konieczności ustalenia opłaty za zmniejszenie retencyjności – nawet w przypadku posiadania instalacji do retencjonowania wody,
4) odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do gruntu (rowu melioracyjnego) przez istniejący na nieruchomości system kanalizacyjny nie może stanowić o wyłączeniu obowiązku uiszczenia opłaty za ograniczenie retencji.

I NSA potwierdził poglądy sądu I instancji.

Czym jest retencja wody

Sędziowie NSA wykorzystali w swojej pracy słownik specjalistyczny.

DEFINICJA

> **Retencja wody** oznacza: czasowe zatrzymanie lub ograniczenie prędkości, czyli spowolnienie obiegu wody. Zjawisko naturalne lub sztuczne zatrzymywania wody na powierzchni, w glebie i pod ziemią, jej wielkość wyraża się w m^3 lub mm.
>
> ***„Słownik hydrologiczny" pod redakcją A.S. Kleczkowski, S. Krajewski, [w:] A.S. Kleczkowski, A. Różkowski (red.), Warszawa 1997***

NSA przyjął, że retencja wody nie oznacza odprowadzania wody np. do rowu melioracyjnego, ale czasowe zatrzymanie obiegu wody. Jest to zjawisko (naturalne lub sztuczne) zatrzymywania wody na powierzchni, w glebie i pod ziemią. Dlatego **nie można utożsamiać urządzeń do retencjonowania wody z urządzeniami do odprowadzania wody** – tak jak twierdził podmiot spierający się z gminą. Rów melioracyjny będący podstawą sporu to urządzenie służące wyłącznie odprowadzaniu wody do urządzeń melioracyjnych. Na obciążonej opłatą retencyjną nieruchomości nie było urządzeń do zatrzymywania (tzn. przechowywania) wody – czyli zbiorników retencyjnych. Dlatego wykonanie wewnątrzzakładowego systemu odprowadzania opadów atmosferycznych do rowu melioracyjnego, który nie działa na zasadzie

eprasa.pl 9df0c5aa3e

retencjonowania (przetrzymywania) opadów atmosferycznych w przeznaczonych do tego urządzeniach, nie uzasadnia stosowania opłaty właściwej dla powierzchni z urządzeniami do retencjonowania wody.

WAŻNE **Rów melioracyjny służy do bezpośredniego odprowadzania wody dalej, a nie do magazynowania (retencjonowania) wody.**

Linia orzecznicza

Tożsamy wyrok wydał NSA 23 lutego 2022 r. (sygn. akt III OSK 866/21). Również w jego uzasadnieniu podkreślono, że pojęcia nieruchomości znajdującej się na obszarze objętym systemem kanalizacji otwartej lub zamkniętej nie można sprowadzać wyłącznie do faktycznej możliwości odprowadzania z niej wód opadowych lub roztopowych. Samo techniczne istnienie takiej możliwości nie oznacza jeszcze, że nieruchomość jest objęta systemem kanalizacji otwartej albo zamkniętej. Przepis art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego odnosi się bowiem nie do samego zebrania wód opadowych lub roztopowych do dowolnej kanalizacji, lecz do ich odprowadzania do systemu przeznaczonego na danym obszarze do odbioru takich wód. **Użyte przez ustawodawcę pojęcie systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej obejmuje całość organizacji odprowadzania wód opadowych – zarówno w aspekcie technicznym, jak i organizacyjnym. System oznacza więc nie tylko zespół współdziałających urządzeń, ale także sposób zarządzania nimi.** Nie można natomiast uznać za taki system wewnętrznej kanalizacji należącej do właściciela nieruchomości i pozostającej pod jego zarządem. W omówionym wyżej wyroku z 17 lutego 2026 r. NSA powtórzył to stanowisko. Wynika z tego, że NSA konsekwentnie na przestrzeni ostatnich lat uważa, że nie jest uzasadnione stwierdzenie, zgodnie z którym istnienie w terenie rowu melioracyjnego oznacza, że cały obszar ujęty jest w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

Odprowadzanie wody a retencja

Warto przyjrzeć się rozróżnieniu między opłatami za odprowadzanie wód opadowych a opłatami za obniżenie retencji. Opłata za zmniejszenie naturalnej retencji wód jest opłatą alternatywną do opłaty za usługi wodne wiążące się z odprowadzaniem do wód, wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy



kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast (art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego).

WAŻNE **Opłaty za odprowadzanie do wód, wód opadowych i roztopowych pobierają Wody Polskie, a za zmniejszenie retencji – właściwy organ gminy.**

W wyroku z 23 września 2025 r. (sygn. akt III OSK 1670/22) NSA zauważył, że wartością chronioną prawem wodnym jest retencja wód opadowych, czyli „zatrzymanie" wód w terenie. Dlatego zarówno odprowadzanie wód opadowych, jak i zmniejszenie retencji prawo uznaje za działania wymagające rekompensaty.

Opłaty za usługi wodne są uiszczane za odprowadzanie do wód: wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej. Przy czym w katalogu usług wodnych nie ma usługi polegającej na zmniejszeniu retencji (zob. art. 35 ust. 3 Prawa wodnego). Zmniejszenie retencji opisane jest natomiast w art. 34 pkt 4 Prawa wodnego jako jeden ze sposobów szczególnego korzystania z wód. Oznacza to, że zmniejszenie retencji nie jest usługą wodną, lecz szczególnym korzystaniem z wód. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 16 pkt 59, art. 34 pkt 4, art. 35 ust. 3, art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 960; ost.zm. z 2026 r. poz. 605)
- art. 2 pkt 7, art. 3 ust. 1 i ust. 3 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 757)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Sztuczna inteligencja upraszcza język urzędowy – szanse i ryzyka dla JST

Mieszkańcy nie rozumieją pism z urzędu, a urzędnicy tracą czas na wyjaśnianie własnych decyzji i obsługę odwołań. Duże modele językowe potrafią w kilka sekund przełożyć trudny język urzędowy na prostą, zrozumiałą dla wszystkich polszczyznę.



SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Zanim jednak jednostka samorządu terytorialnego sięgnie po to narzędzie, powinna poznać nie tylko jego zalety, ale i poważne ryzyka – od tzw. halucynacji modelu, po ochronę danych osobowych.

Prosty język to już obowiązek, nie moda

Upraszczanie komunikacji z mieszkańcami przestało być wyłącznie kwestią dobrej woli urzędników. Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami zobowiązuje podmioty publiczne, w tym JST, do zapewnienia dostępności informacyjno-komunikacyjnej (art. 6 pkt 3 tej ustawy). Jednym ze sposobów realizacji tego obowiązku jest stosowanie informacji przedstawianych w formie łatwej do czytania i zrozumienia (ETR – ang. *easy to read*), czyli przygotowanych prostym językiem, z przejrzystą strukturą i w sposób ułatwiający odbiór osobom mającym trudności ze zrozumieniem standardowych tekstów – przede wszystkim dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Z kolei ustawa z 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze wdraża do polskiego porządku prawnego Europejski Akt o Dostępności i zasadniczo obowiązuje od 28 czerwca 2025 r. Należy jednak zaznaczyć, że przepisy te są skierowane przede wszystkim do przedsiębiorców i nie ustanawiają wprost obowiązku stosowania przez administrację publiczną komunikatów na poziomie językowym B2. Odwołanie do poziomu B2 wynika raczej z norm i wytycznych dotyczących dostępności cyfrowej oraz dobrych praktyk komunikacyjnych niż z samej ustawy. Eksperci zajmujący się prostym językiem wskazują przy tym, że dla większości komunikatów kierowanych do mieszkańców bardziej pożądany jest poziom B1, który zapewnia zrozumiałość dla szerszego grona odbiorców.

Cały system regulacji, standardów, inicjatyw i dobrych praktyk dotyczących prostego języka uzupełniają mechanizmy miękkie. Od 2018 roku Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej koordynuje Deklarację na rzecz upraszczania języka, którą podpisały niektóre instytucje publiczne, w tym urzędy miast.

Źródło: *https://www.funduszeunijne.gov.pl/strony/o-funduszach/promocja/prosto-o-funduszach-europejskich-1/*

Co istotne, analizy przygotowane dla Krajowej Szkoły Administracji Publicznej wskazują, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowią przeszkody dla stosowania prostego języka w korespondencji urzędowej. Eksperci podkreślają, że obowiązki wynikające z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczą przede wszystkim zakresu informacji, które muszą znaleźć się w piśmie, a nie sposobu ich sformułowania. W przypadku wezwań, zawiadomień i zaświadczeń uproszczenie treści nie rodzi ryzyka prawnego, a przy decyzjach administracyjnych pole do zmian pozostaje szerokie – zwłaszcza w sentencji i pouczeniach.

Źródło: *https://www.funduszeunijne.gov.pl/media/71291/ksap.pdf*

Co potrafi sztuczna inteligencja

Wsparcie technologiczne działa na dwóch poziomach. Pierwszy to narzędzia diagnostyczne oparte na przetwarzaniu języka naturalnego,

eprasa.pl 9df0c5aa3e

takie jak Jasnopis (dostępny bezpłatnie online pod adresem: jasnopis.pl) czy Logios (narzędzie rozwijane przez ekspertów prostego języka i udostępniane instytucjom oraz organizacjom w ramach usług komercyjnych). Analizują one tekst pod kątem długich słów, nadmiaru rzeczowników, form bezosobowych („stwierdzono", „wykonano") i łańcuchów dopełniaczowych, a następnie przypisują mu jedną z siedmiu klas trudności. Klasy 1–3 oznaczają tekst zrozumiały dla osób z wykształceniem podstawowym, klasy najwyższe – dyskurs prawniczy, nieakceptowalny w komunikacji z mieszkańcem.

Drugi poziom to generatywne modele językowe (LLM), jak np. chatGPT, Gemini czy polski PLLuM, które aktywnie przeredagowują pismo. Tu jednak kluczowa jest jakość instrukcji, czyli promptu. Pokazuje to eksperyment opisany przez dr. hab. **Tomasza Piekota** z Pracowni Prostej Polszczyzny Uniwersytetu Wrocławskiego w materiale dla KSAP „**Upraszczaj z AI**", przeprowadzony na rzeczywistym dokumencie miejskiego ośrodka pomocy społecznej.

PRZYKŁAD

Użyty w eksperymencie tekst oryginalny (fragment informacji MOPS): „Z usług dziennego domu pomocy może korzystać osoba, która ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymaga częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych. Decyzję o skierowaniu do dziennego domu pomocy i ustaleniu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej wydaje MOPS".

Po komendzie „uprość tekst" model (polski LLM Bielik) zwrócił poprawną, ale jednolitą wersję:

„Jeśli jesteś starszy, chory lub niepełnosprawny i potrzebujesz pomocy w codziennym życiu, możesz skorzystać z dziennego domu pomocy. Pracownik socjalny przeprowadzi z Tobą rozmowę, aby sprawdzić Twoją sytuację. Na tej podstawie MOPS zdecyduje, czy możesz korzystać z domu pomocy i ile będziesz płacić".

Dopiero komenda „zastosuj standard prostego języka" dała pełny efekt: tekst z pytaniami-śródtytułami („Kto może korzystać z domu pomocy?", „Jak złożyć wniosek?", „Ile to kosztuje?") i listą kroków – czyli układ zgodny z wymogami dostępności.

Źródło: *T. Piekot, „Upraszczaj – z AI", materiał KSAP (ksap.gov.pl)*

Zalety: mierzalne korzyści dla budżetu i mieszkańców

Argumenty za prostym językiem nie są wyłącznie wizerunkowe. Najbardziej znanym polskim dowodem jest eksperyment części urzędów skarbowych z 2015 roku – gdy zamiast sformalizowanych pism egzekucyjnych do dłużników wysłano proste, uprzejme listy z prośbą o zapłatę, wpłat dokonało o 30% więcej osób. Wniosek dla samorządowych działów podatków i opłat lokalnych jest oczywisty – mieszkańcy często nie dokonują wpłat nie ze złej woli, lecz dlatego, że z hermetycznego wezwania nie potrafią wyczytać, ile, gdzie i do kiedy mają zapłacić. **AI generująca proste wezwania może realnie podnieść ściągalność podatku od nieruchomości czy opłat za gospodarowanie odpadami. Skuteczność uproszczeń potwierdzają badania.**

Jest też wymiar bezpieczeństwa informacyjnego. Zawiły, dwuznaczny komunikat o awarii wodociągu czy zmianie planu miejscowego to pożywka dla plotek i dezinformacji w lokalnych mediach społecznościowych. Jasny, szybki przekaz ucina spekulacje.

Wady i ryzyka: halucynacje, RODO, rutyna

Po stronie ryzyk pierwsze miejsce zajmują halucynacje – czyli płynnie (i logicznie) sformułowane, lecz nieprawdziwe treści. Model,



eprasa.pl 9df0c5aa3e



upraszczając decyzję wymiarową, może zgubić warunek zawieszający, błędnie skrócić termin albo przeinaczyć pouczenie – a to niweczy skutek prawny pisma. Modele nie są też zintegrowane na bieżąco z systemami informacji prawnej – mogą więc operować nieaktualnym stanem prawnym lub starymi adresami publikacyjnymi aktów.

Drugie ryzyko to ochrona danych – wklejanie do ogólnodostępnych chatbotów działających w chmurach komercyjnych dostawców treści decyzji podatkowych czy wniosków o świadczenia – pełnych danych osobowych, w tym wrażliwych – narusza zasady RODO i wytyczne cyberbezpieczeństwa.

Trzecie zagrożenie ma charakter psychologiczny: tzw. efekt automatyzacji (ang. *automation bias*), czyli uśpienie czujności urzędnika, który po miesiącach bezbłędnej pracy narzędzia przestaje weryfikować jego wyniki. Wreszcie niejasny pozostaje status prawnoautorski grafik generowanych przez AI, chętnie dodawanych do ulotek i kampanii informacyjnych.

WAŻNE **AI nie posiada atrybutu władzy publicznej i nie może samodzielnie kształtować treści rozstrzygnięć. Każde pismo zredagowane z udziałem sztucznej inteligencji musi zatwierdzić urzędnik (zasada *human-in-the-loop*). Do ogólnodostępnych narzędzi chmurowych nie wolno wprowadzać danych osobowych mieszkańców ani informacji objętych tajemnicą.**

Bezpieczna ścieżka: zamknięte modele dla urzędów

Odpowiedzią na problem poufności są rozwiązania dedykowane administracji. Przykładem jest platforma Proste Pismo, stworzona przez Poznańskie Centrum Superkomputerowo-Sieciowe we współpracy z językoznawcami z UAM i urzędnikami Urzędu Miasta Poznania (https://www.oferta.pcss.pl/p/proste-pismo/). Narzędzie łączy zamknięty model językowy (dane nie są wykorzystywane do trenowania zewnętrznych systemów), słownik uproszczeń opracowany przez filologów oraz bazę szablonów typowych pism.

Od czego zacząć w urzędzie

Wdrożenie AI do upraszczania pism to projekt organizacyjny, nie informatyczny. W praktyce sprawdza się następująca sekwencja:

- audyt językowy – zebranie próbki najczęściej wysyłanych pism (wezwania, zawiadomienia, pisma MOPS/GOPS) i zbadanie ich klasy trudności np. w Jasnopisie,
- edukacja i przełamanie oporu – warsztaty oparte na twardych danych o korzyściach z prostego języka,
- kodyfikacja – wewnętrzny standard komunikacji, który posłuży też jako baza promptów dla AI,
- wyznaczenie liderów prostego języka odpowiedzialnych za weryfikację treści i kontakt z językoznawcami,
- wybór bezpiecznego narzędzia lub bezpiecznej praktyki (model zamknięty lub na własnej infrastrukturze albo skuteczna anonimizacja) i stały pomiar efektów.

Sztuczna inteligencja nie zdejmie z urzędnika odpowiedzialności za treść pisma, ale może zdjąć z niego ciężar żmudnej redakcji. Samorząd, który połączy nowe narzędzia z rygorem weryfikacji, zyska podwójnie: mieszkańców, którzy rozumieją, czego urząd od nich oczekuje, i pracowników, którzy nie toną w telefonach z prośbą o wyjaśnienie własnych pism. ©℗

Podstawa prawna:

- ustawa z 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (Dz.U. z 2024 r. poz. 731)
- ustawa z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1411)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Klasyfikacja budżetowa

Wdrażanie nowej klasyfikacji budżetowej w JST przy tworzeniu projektu uchwały budżetowej na 2027 rok

Od 29 kwietnia 2026 r. obowiązuje nowe rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 20 kwietnia 2026 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 582). Akt ten ma zastąpić obowiązujące obecnie rozporządzenie z 2 marca 2010 r., które jest stosowane jeszcze przy wykonywaniu budżetu państwa i budżetów JST na 2026 rok oraz do sporządzania sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetów JST za 2026 rok.



IZABELA MOTOWILCZUK

były wieloletni inspektor kontroli RIO

Nowe rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej ma zastosowanie po raz pierwszy do opracowania projektu ustawy budżetowej oraz projektów uchwał budżetowych JST na 2027 rok. Oznacza to, że **w okresie przejściowym jednostki organizacyjne zobowiązane do stosowania klasyfikacji budżetowej w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości będą musiały jednocześnie stosować równolegle dwa rodzaje podziałek klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów** (stare do wykonywania planów na 2026 rok i nowe do ustalania projektów i planów finansowych na rok 2027). Dla jednostek będzie to duże wyzwanie organizacyjne, do którego trzeba się odpowiednio wcześniej przygotować.

W nowym rozporządzeniu zachowano dotychczasową numerację oraz nazewnictwo działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Przy okazji ich katalog został dostosowany do zmian w przepisach ogólnie obowiązujących, poprzez dodanie kilku nowych rozdziałów (np. 75092 „Spadki przypadające z mocy prawa gminie i Skarbowi Państwa”, 85235 „Centra usług społecznych”) oraz usunięcie kilku niemających obecnie zastosowania (np. 80110 „Gimnazja”, 80111 „Gimnazja specjalne”, 80130 „Szkoły zawodowe”).

Zakres zmian wprowadzonych nowym rozporządzeniem

Największe zmiany dotyczą paragrafów dochodowych i wydatkowych – gdzie zmieniła się istotnie ich liczba, numeracja i zakres przedmiotowy.

Zmiana liczby paragrafów wynika przede wszystkim z wprowadzenia zasady dwustronności podziałek, gdzie jeden paragraf stosuje się do klasyfikowania zarówno dochodów, jak i wydatków – jeśli w budżecie państwa lub budżetach JST występują dochody i wydatki z tego samego tytułu. Paragrafy te oznaczono symbolem D/W. Oczywiście nadal występują paragrafy wyłącznie dochodowe (symbol D) lub wydatkowe (symbol W).

Wprowadzenie paragrafów dochodowo-wydatkowych wpłynęło na redukcję liczby paragrafów. Zmniejszenie ich liczby nastąpiło również w związku z usunięciem paragrafów,

eprasa.pl 9df0c5aa3e

które zostały wprowadzone w poprzednich latach w celu wyodrębnienia dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań na rzecz obywateli Ukrainy, które straciły zastosowanie na skutek wejścia w życie ustawy z 23 stycznia 2026 r. o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 203).

Jednocześnie liczba paragrafów dochodowych i wydatkowych uległa zwiększeniu na skutek wprowadzenia dodatkowych szczegółowych podziałek (np. obecny paragraf wydatkowy 426 „Zakup energii" został rozbity na kilka odrębnych pozycji – w tym: energia elektryczna, cieplna, gaz, woda i inne rodzaje energii).
W nowym rozporządzeniu zostały również uproszczone tytuły i objaśnienia przy paragrafach.

Zakres przedmiotowy podziałek uległ zmianie nie tylko na skutek ich uszczegółowienia, lecz także dostosowania do nowelizacji przepisów ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp). Po nowemu zostały ustalone paragrafy odnoszące się do wydatków bieżących i majątkowych, zgodnie ze zmienionymi definicjami, wprowadzonymi do art. 124 i art. 236 uofp ustawą z 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 426).
Klasyfikacja po zmianach uwzględnia nowe grupy wydatków: transfery bieżące i majątkowe w budżecie państwa i budżetach JST. Ponadto ze względu na rezygnację z progu kwotowego 10 000 zł dla wydatków majątkowych na nabycie i wytworzenie środków trwałych, wprowadzono nowe paragrafy wydatków majątkowych, do których zaliczono nakłady na tzw. pozostałe środki trwałe.

Dotychczasowa numeracja paragrafów uległa całkowitej zmianie. Paragrafy otrzymały nowe oznaczenia według pierwszej cyfry: 0 → 1 i 7; 2 → 3 i 4; 3 → 2; 4 → 1, 2 i 6; a 6 zostały przeniesione do paragrafów 700–769 i paragrafów z pierwszą cyfrą 5 (z zachowaniem pewnych wyjątków). Środki własne Unii Europejskiej zostały przeniesione z paragrafów 851–899 do paragrafów 870–899, a wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa – z paragrafów 801–849 do paragrafów 800–869.

Dotychczasowe rozwiązania zachowane w nowym rozporządzeniu

W zakresie stosowania symboli cyfrowych paragrafów zachowano sposób oznaczania w budżecie państwa i budżetach JST środków zagranicznych, z jakich sfinansowano poszczególne rodzaje wydatków – czwartą cyfrą w czterocyfrowym numerze paragrafu. Obowiązują tu oznaczenia od 0 do 9, gdzie 0 stosuje się przy braku finansowania zagranicznego, natomiast cyfry od 1 do 9 – oznaczają rodzaj funduszu UE lub innych środków zagranicznych.

Bez zmian pozostały szczególne zasady dotyczące stosowania klasyfikacji budżetowej w budżetach JST, gdzie:
- w osobnych rozdziałach należy wykazywać dochody i wydatki związane ze świadczeniem usług publicznych i utrzymaniem stanowisk pracy (SMUP),
- w planowaniu można stosować grupy paragrafów wydatków budżetowych zamiast paragrafów na podstawie przepisów szczególnych (chodzi tu o przepisy pozwalające na stosowanie w projektach planów finansowych i planach finansowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych grup paragrafów zamiast paragrafów – jeśli zezwoli na to zarząd JST).

Kampania informacyjna MF

Na stronie Ministerstwa Finansów opublikowano materiały pomocnicze, które jednostki mogą wykorzystywać przy wdrażaniu nowej klasyfikacji budżetowej. Obejmują one m.in. objaśnienia w zakresie stosowania definicji transferów bieżących i majątkowych oraz „Klucze przejścia dla paragrafów dochodów i wydatków na nową klasyfikację", które mają ułatwić jednostkom dostosowanie obecnych paragrafów klasyfikacji budżetowej do nowych uregulowań.

W kluczach przejścia MF:
- podano paragrafy klasyfikacji dochodów i wydatków obowiązujące oraz ich oznaczenie numeryczne i nazwę w nowych przepisach, wraz z opisem zakresu przejścia, jeśli nowy paragraf nie odpowiada w pełni zakresowi przedmiotowemu starego paragrafu,

eprasa.pl 9df0c5aa3e

- dla każdego nowego paragrafu zaznaczono, czy jest to paragraf dochodowo-wydatkowy (D/W), wyłącznie dochodowy (D) lub wyłącznie wydatkowy (W),
- podano symbol grupy wydatków w budżecie państwa i budżetach JST, do jakiej należy zaliczać nowe paragrafy wydatkowe,
- osobno oznaczono paragrafy zlikwidowane w nowych przepisach i nowo dodane (niemające odpowiednika w dotychczasowych podziałkach lub wyodrębnione z dotychczasowych podziałek).

Przygotowanie JST do opracowania projektów planów finansowych i projektu uchwały budżetowej na 2027 rok

Jednostki organizacyjne JST powinny niezwłocznie zacząć przygotowania do wdrożenia nowej klasyfikacji budżetowej w planowaniu budżetowym. Wynika to z tego, że projekty ich planów finansowych i projekt uchwały budżetowej na 2027 rok muszą być przygotowane z zastosowaniem nowych podziałek klasyfikacji budżetowej, przy wykorzystaniu danych liczbowych na temat planu i wykonania dochodów i wydatków za 2026 rok, sklasyfikowanych według obecnie obowiązujących zasad.

Zwyczajowo jednostki organizacyjne JST zaczynają przygotowania materiałów planistycznych do opracowania projektu uchwały budżetowej we wrześniu roku poprzedzającego rok budżetowy. Jest to optymalny czas konieczny do terminowego opracowania projektu uchwały budżetowej, zgodnie z art. 238 uofp i procedurami określonymi w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. W tym roku jednak nie należy czekać do września, bo wtedy może zabraknąć czasu na należyte opracowanie materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej zgodnie z nową klasyfikacja budżetową.

Materiały planistyczne zazwyczaj są opracowywane w szczegółowości do paragrafu klasyfikacji budżetowej i zawierają szczegółowe objaśnienia co do sposobu oszacowania przyjętych w nich kwot dochodów i wydatków – w tym odniesienia do planu i wykonania za rok bieżący (według stanu na koniec sierpnia).

Przy opracowaniu tych materiałów na 2027 rok trzeba będzie od razu podać plan w szczegółowości do paragrafu nowej klasyfikacji budżetowej, wiążąc go z planem i wykonaniem wykazywanym w dotychczasowych podziałkach na koniec sierpnia 2026 rok. Ponieważ nie zawsze takie powiązanie będzie możliwe wprost, w materiałach planistycznych trzeba będzie podać dodatkowe objaśnienia, odnośnie do sposobu określenia prognozowanych kwot dochodów i wydatków. Konieczne będzie także ustalenie kwot planu i wykonania za rok bieżący po przetransferowaniu danych liczbowych do nowo wyodrębnionych podziałek paragrafów dochodów i wydatków. Transfer danych będzie wymagał dodatkowych czynności, polegających m.in. na zagregowaniu odpowiednich kwot według nowych podziałek klasyfikacyjnych na podstawie księgowej ewidencji szczegółowej dochodów i wydatków (przychodów i kosztów) albo na podstawie dowodów księgowych źródłowych (faktur, rachunków, innych).

PRZYKŁAD 1

Materiały planistyczne do opracowania projektu uchwały budżetowej na 2026 rok w zakresie wydatków bieżących opracowano na podstawie zestawienia według wzoru:

Dział/ rozdział/ paragraf	Rodzaj wydatku	Plan według stanu na 31.08.2025	Przewidywane wykonanie na 31.12.2025	Plan na 2026 rok	Uzasadnienie

W uzasadnieniu podawano sposób ustalenia planu zgodnie z zarządzeniem zarządu JST w sprawie założeń do opracowania projektu uchwały budżetowej na dany rok, a także różne uwagi na temat odstępstw od tych zasad wynikających z przepisów prawa lub szczególnych sytuacji występujących w danej jednostce organizacyjnej. Na przykład – jeśli jednostka miała zaplanować wydatki na wynagrodzenia pracownicze według planowanego wykonania na koniec 2025 roku wynoszącego 685 000 zł po zwiększeniu ich o zakładaną inflację w wysokości 3,5% – to plan na 2026 rok powinien wynieść 708 975 zł. Jeśli plan jednostki odbiegał na plus lub minus od tej kwoty – to w uwagach jednostka powinna była podać objaśnienie (np. plan pomniejszony o kwotę nagrody jubileuszowej wynoszącej 6098 zł, w roku 2026 nie przewiduje się wypłat z tego tytułu, albo plan podwyższony o 40 987 zł w związku z planowanym zwiększeniem zatrudnienia o jeden etat na stanowisku obsługi).

W 2026 roku przy podawaniu danych planistycznych trzeba będzie to zestawienie rozbudować – tak, aby móc powiązać plan i wykonanie za 2026 rok z planem na 2027 rok.

eprasa.pl 9df0c5aa3e

PRZYKŁAD 2

Materiały planistyczne do opracowania projektu uchwały budżetowej na 2027 rok w zakresie wydatków bieżących można opracować na podstawie zestawienia według wzoru:

Dział/ rozdział/ paragraf	Rodzaj wydatku	Plan według stanu na 31.08.2026	Przewidywane wykonanie na 31.12.2026	Dział/ rozdział/ paragraf	Rodzaj wydatku	Plan na 2027 rok	Uzasadnienie

W uzasadnieniu, oprócz ewentualnych uwag o odstępstwach w określeniu kwoty wydatków od zasad wynikających z zarządzenia zarządu JST w sprawie założeń do opracowania projektu uchwały budżetowej na 2027 rok (zob. wyżej przykład nagród jubileuszowych), trzeba będzie podać objaśnienia na temat sposobu ustalenia planu w sytuacjach, gdy nowy paragraf klasyfikacji budżetowej nie odpowiada zakresem przedmiotowym starej podziałce. Na przykład obecny paragraf wydatkowy 426 „Zakup energii" został rozbity w nowej klasyfikacji na:

- 770 „Energia" [opłaty za dostawę energii elektrycznej, cieplnej (ciepło sieciowe), innych rodzajów energii oraz gazu],
- 771 „Woda".

Tabelę trzeba będzie wypełnić tak:

Dział/ rozdział/ paragraf	Rodzaj wydatku	Plan według stanu na 31.08.2026	Przewidywane wykonanie na 31.12.2026	Dział/ rozdział/ paragraf	Rodzaj wydatku	Plan na 2027 rok	Uzasadnienie
426 „Zakup energii"	opłaty za dostawę energii elektrycznej, cieplnej (ciepło sieciowe), wody oraz gazu	287 000 zł	287 000 zł	770 „Energia"	opłaty za dostawę energii elektrycznej, cieplnej (ciepło sieciowe) oraz gazu	207 931 zł	Plan ogółem na 2027 rok został wyliczony w kwocie 297 045 zł po uwzględnieniu wskaźnika inflacji z zarządzenia zarządu JST (287 000 zł × 103,5%), następnie podzielony na nowe paragrafy według proporcji ustalonej na podstawie faktycznych wydatków na poszczególne rodzaje energii według współczynnika udziału kosztów wody w kosztach dostawy energii ogółem (30% – 89 114 zł)
				771 „Woda"	opłaty za dostawę wody	89 114 zł	

Aby ułatwić sobie przygotowanie danych planistycznych – w jednostkach organizacyjnych JST wskazane jest:

- sporządzenie własnych kluczy przejścia, tylko dla dochodów i wydatków występujących w danej jednostce,
- sprawdzenie, dla których podziałek dochodowych i wydatkowych dane trzeba będzie dostosować przez ich skumulowanie lub rozbicie według nowych paragrafów.

Sporządzenie własnych kluczy przejścia będzie bardzo pomocne ze względu na obszerność kluczy przejścia opublikowanych przez Ministerstwo Finansów. Dotyczą one wszystkich jednostek organizacyjnych tworzących sektor finansów publicznych – w tym objętych budżetem państwa i budżetami JST różnych szczebli (gminy, powiatu, województwa samorządowego). Stąd klucze przejścia Ministerstwa Finansów to dokumenty obejmujące wiele stron i pozycji. W poszczególnych jednostkach

eprasa.pl 9df0c5aa3e

organizacyjnych JST będą miały zastosowanie tylko nieliczne z tych podziałek i te trzeba uwzględnić we własnych kluczach przejścia. Krótkie dokumenty będą łatwiejsze w codziennym stosowaniu na etapie planowania, a także po 1 stycznia 2027 r., kiedy plany te będą wykonywane.

Po ustaleniu katalogu nowych podziałek klasyfikacji dochodów i wydatków, które będą miały zastosowanie w danej jednostce, i kluczy przejścia dla nich – **należy dokonać przeglądu dochodów i wydatków pod kątem możliwości prawidłowej agregacji danych do nowych podziałek tam, gdzie nowa podziałka stanowi tylko część dochodów lub wydatków objętych starą podziałką albo sumę kilku starych podziałek lub ich części.** Dla tych przypadków trzeba będzie ustalić dane liczbowe z uwzględnieniem nowych podziałek (zob. przykład przejścia z paragrafu wydatkowego 426 „Zakup energii" na paragrafy 770 „Energia" i 771 „Woda"). Można to będzie zrobić na podstawie księgowej ewidencji szczegółowej dochodów i wydatków (przychodów i kosztów) albo na podstawie dowodów księgowych źródłowych (faktur, rachunków, innych).

PRZYKŁAD 3

Jednostka budżetowa ma obowiązek ewidencjonowania zobowiązań z tytułu dostaw i usług na koncie 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami" według tytułów (podziałek klasyfikacji budżetowej) i kontrahentów. W przypadku dostaw energii (obecny paragraf 426 „Zakup energii") każdy rodzaj jest zazwyczaj dostarczany przez jednego dostawcę (wody, ciepła, prądu, gazu). Jeśli jednostka miała prawidłowo założoną ewidencję szczegółową do konta 201 według kontrahentów, to łatwo ustali kwotę poniesionych wydatków na wodę na podstawie obrotów konta szczegółowego dostawcy wody. Jeśli jednostka nie miała prawidłowo prowadzonej ewidencji według kontrahentów – to będzie musiała zestawić wydatki na wodę według faktur.

Na podstawie danych na temat dochodów lub wydatków faktycznie uzyskanych lub poniesionych można będzie ustalić plan na 2027 rok. Najwygodniej będzie to zrobić, stosując proporcję dochodów/wydatków w dotychczasowej podziałce klasyfikacyjnej do wydzielenia odpowiedniego planu.

PRZYKŁAD 4

Na 30 sierpnia 2026 r. plan wydatków w paragrafie 426 „Zakup energii" wynosił 287 000 zł. Jednostka uznała, że jest on realny na 31 grudnia 2026 r. Na tej podstawie ustaliła, że plan ogółem na 2027 rok w paragrafie 426 „Zakup energii" wyniesie 297 045 zł. Wyliczono go przy przyjęciu wskaźnika inflacji z zarządzenia zarządu w sprawie założeń do projektu budżetu na 2027 rok w wysokości 3,5% (287 000 zł × 103,5% = 297 045 zł). Na 2027 rok trzeba jednak wykazać osobno plan w dwóch paragrafach: 770 „Energia" i 771 „Woda", które zostały wydzielone z paragrafu 426 „Zakup energii". Jednostka wyliczyła więc na podstawie danych z faktur, ile wyniosły wydatki na poszczególne media (70%) i wodę (30%). Według tej proporcji jednostka ustaliła plan w nowych paragrafach (30% – 89 114 zł w paragrafie 771 „Woda" i 70% – 207 931 zł w paragrafie 770 „Energia").

Ponieważ w obowiązujących przepisach nie podano zasad ustalania planu dla nowych podziałek klasyfikacyjnych – w sposób ogólny powinien to ustalić zarząd w zarządzeniu w sprawie sposobu przygotowania materiałów planistycznych do uchwały budżetowej na 2027 rok.

Stworzenie własnych kluczy przejścia oraz przegląd dochodów i wydatków są istotne zwłaszcza w dużych jednostkach organizacyjnych – takich jak urzędy obsługujące organy JST (urzędy gmin, miast, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie). W jednostkach tych występuje bardzo dużo różnych dochodów i wydatków własnych oraz dotyczących JST jako całości. Dodatkowo ich pracownicy tworzą projekt uchwały budżetowej także przez włączenie do niego dochodów i wydatków podległych jednostek organizacyjnych. Będą więc musieli nie tylko opracować własne dane, ale także zapewnić prawidłowość danych podawanych przez kierowników jednostek podległych i nadzorowanych.

Podział obowiązków w zakresie wdrażania nowych podziałek klasyfikacji budżetowej

Generalnie za wdrożenie nowej klasyfikacji budżetowej na etapie tworzenia projektu uchwały budżetowej na 2027 rok odpowiada zarząd JST oraz kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych JST. Wynika to z przepisów art. 233 i art. 53 ust. 1 uofp. Oczywiste jest

eprasa.pl 9df0c5aa3e

jednak, że jest to odpowiedzialność z tytułu nadzoru, ponieważ określone obowiązki w tym zakresie wykonują:

- główny księgowy oraz pracownicy księgowości,
- kierownicy i pracownicy komórek merytorycznych.

O podziale obowiązków decydują kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych (kierownik urzędu obsługującego organy JST, kierownicy jednostek podległych). Powinni je powierzyć na piśmie wybranym pracownikom, na ogólnych zasadach z art. 53 ust. 2 uofp.

Zwyczajowo za określenie planów rzeczowo-finansowych do materiałów planistycznych do uchwały budżetowej odpowiadają kierownicy i pracownicy komórek merytorycznych oraz główny księgowy i pracownicy komórki księgowości – odpowiednio do zakresu ich działania.

PRZYKŁAD 5

Wielkość funduszu płac na dany rok podaje komórka kadr, biorąc pod uwagę planowany stan zatrudnienia, ewentualny wzrost płac, a także wypłaty obligatoryjne (np. nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne).

Dane na temat kosztów inwestycji i remontów podaje komórka inwestycji, biorąc pod uwagę szacowane koszty zadań kontynuowanych oraz nowych.

Główny księgowy jednostki budżetowej odpowiada za ustalenie planu rzeczowo-finansowego wydatków bieżących koniecznych do funkcjonowania komórki księgowości.

Skarbnik gminy ustala plan dochodów i wydatków dla gminy jako całości (m.in. dla subwencji, dotacji, rozliczeń z budżetem państwa, spłat kredytów i pożyczek, udzielania i spłat poręczeń).

W 2026 roku dojdą do tego obowiązki związane z wdrażaniem nowej klasyfikacji dochodów i wydatków. Przygotowanie własnych kluczy przejścia dla jednostki oraz przegląd dochodów i wydatków należy powierzyć głównemu księgowemu, zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 1 i ust. 7 uofp. Ten pracownik ma odpowiednią wiedzę i doświadczenie oraz dostęp do wszystkich danych na temat finansów jednostki.

Po opracowaniu odpowiednich dokumentów i wytycznych do tworzenia projektów planów finansowych i projektu uchwały budżetowej na 2027 rok główny księgowy powinien także:

- przeprowadzić szkolenia dla pracowników komórek merytorycznych w zakresie stosowania jednostkowych kluczy przejścia przy podawaniu danych w materiałach planistycznych,
- sprawować bieżący nadzór nad prawidłowością prac wykonywanych w komórkach merytorycznych i komórce księgowości w tym zakresie.

Za bieżący nadzór nad działaniami głównego księgowego i dostarczenie mu odpowiednich środków technicznych (w tym zaktualizowanego oprogramowania do planowania budżetowego, jeśli w JST się z takiego korzysta) odpowiada kierownik jednostki.

Z kolei zarząd JST powinien sprawować nadzór nad wdrażaniem nowej klasyfikacji budżetowej na etapie planowania budżetu na 2027 rok przez kierowników jednostek podległych. Powinien m.in. nałożyć na nich obowiązek:

- opracowania własnych kluczy przejścia oraz dokonania przeglądu dochodów i wydatków,
- sporządzenia materiałów planistycznych na 2027 rok według poszerzonych wzorów (zob. przykład 2) z dokładnym uzasadnieniem sposobu ustalenia planu dla nowych podziałek dochodów i wydatków (przychodów i rozchodów), nieodpowiadających zakresem przedmiotowym podziałkom dotychczasowym.

Wywiązywanie się z tych obowiązków zarząd JST musi nadzorować na bieżąco. Ponadto powinien sprawdzić prawidłowość merytoryczną i formalno-rachunkową materiałów planistycznych przedłożonych przez kierowników poszczególnych jednostek podległych do projektu budżetu JST na 2027 rok. ©℗

Podstawa prawna:

- ustawa z 27 lutego 2026 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 426)
- ustawa z 23 stycznia 2026 r. o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 203)
- art. 53 ust. 1 i 2, art. 54 ust. 1 pkt 1 i ust. 7, art. 233, art. 238 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 1483; ost.zm Dz.U. z 2026 r. poz. 426)
- rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 20 kwietnia 2026 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 582)
- rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 513)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Rachunkowość

Jak obliczać i wykazywać wartość umowy w CRU

Wartość umowy jest kluczowym elementem ujawnianym w Centralnym Rejestrze Umów JSFP. Wykazuje się ją w złotych i groszach. Przepisy określają osobne zasady dla umów zawartych na czas nieoznaczony oraz umów „bez wartości" (w tym umów barterowych).



TOMASZ KRÓL

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

Rozporządzenie regulujące kwestię wartości umowy wykazywanej w CRU zostało wydane na podstawie art. 34d ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wartość tylko w złotych

Wartość umowy ujawnionej w Centralnym Rejestrze Umów JSFP wykazuje się w złotych z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku – czyli do groszy. Wynika to z przepisów regulujących konieczność prowadzenia ksiąg rachunkowych jednostek sektora finansów publicznych (JSFP) w polskiej walucie. Zgodnie bowiem z art. 9 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe prowadzi się w języku polskim i w walucie polskiej. Przeliczenia wartości walut obcych należy dokonać zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami o rachunkowości.

Z UZASADNIENIA

W kontekście wykazywania w wartości umowy całkowitego wynagrodzenia wykonawcy warto podkreślić, że w przypadku umów zawieranych w innych walutach nie należy w tej wartości uwzględniać środków zabezpieczanych przez JSFP na ewentualne różnice kursowe. Wartość takiej umowy należy przeliczyć zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi rachunkowości.

W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia znajduje się też wskazówka, co zrobić, jeżeli zachodzi sytuacja szczególna – nie przewidziana przez przepisy.

Z UZASADNIENIA

Natomiast uwzględniając ewentualne sytuacje szczególne, których nie przewidują unormowania rozporządzenia dotyczące określania wartości umowy, użytkownik w polu fakultatywnym będzie mógł wpisać tekst, w którym krótko wyjaśni wpisaną wartość.

Wartość umowy a podatek VAT

Przepisy o CRU odwołują się w wielu miejscach do Prawa zamówień publicznych. Przy szacowaniu wartości zamówienia publicznego nie uwzględnia się podatku VAT. Tak samo jest co do wartości umowy wskazywanej w CRU – umowy są ujawniane w wartości netto. W przypadku zawarcia umowy (np. umowy zlecenia) z osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej, należy wykazać wartość umowy wskazaną w jej treści.

Całkowita wartość umowy

Wartość umowy ujawniana w CRU to całkowita jej wartość określona w umowie, a w przypadku gdy umowa została zawarta na czas nieoznaczony – wartość określona w umowie za okres pierwszych 48 miesięcy wykonywania umowy. Autorzy rozporządzenia zakładają, że umowy zawierane na czas nieoznaczony będą wyjątkiem, gdyż co do zasady Prawo zamówień publicznych przewiduje nieliczne przypadki ich występowania. Standardem są umowy na okres do 4 lat, chyba że istnieje przesłanka uzasadniająca zawieranie umów na dłuższe okresy oznaczone. Oczywiście w przypadku umów zawartych na dłuższe niż 4 lata okresy oznaczone,

eprasa.pl 9df0c5aa3e

wartość umowy wskazywana będzie dla całego takiego okresu.

Z perspektywy samorządowców występują tu dwie poważne komplikacje. 48 miesięcy to bardzo długi okres obowiązywania umowy. Jego wycena nie zawsze jest prosta. Ma ona zazwyczaj wiele okresów rozliczeniowych. Takim okresem może być np. rok. Przy 48 miesiącach daje nam to cztery okresy rozliczeniowe. W umowie można zapisać waloryzację albo korektę warunków umowy – wynikającą np. z inflacji, poziomu pensji minimalnej, kursu euro, poziomu obrotów wynikających z umowy. Jednak z reguły parametry te nie są znane w momencie, w którym umowę trzeba wycenić na potrzeby ujawnienia w CRU.

Druga komplikacja to przyjęcie (jako początek obowiązywania umowy) nie daty zawarcia, lecz pierwszego dnia rozpoczęcia jej wykonywania. Zazwyczaj dni te się pokrywają, ale są przypadki, gdy będą to różne daty. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia mamy przykład umowy na usługi telefonii komórkowej.

Z UZASADNIENIA

(…) w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usługi telefonii komórkowej, JSFP zawiera umowę przed rozpoczęciem okresu świadczenia tych usług, aby zapewnić czas na przygotowanie się nowego operatora do przejęcia świadczenia tych usług od dotychczasowego operatora. W tym przypadku okres przygotowywania do realizacji świadczenia nie jest wliczany do okresu świadczenia usług telefonii komórkowej, które zaczną być świadczone niezwłocznie po zakończeniu świadczenia tej usługi na podstawie dotychczasowej umowy, przez dotychczasowego operatora. Co istotne, okres przygotowywania się operatora do świadczenia usług telefonii komórkowej nie jest odpłatny.

A co w przypadku, gdy taki okres przygotowawczy jest odpłatny? Sytuacja staje się skomplikowana.

PRZYKŁAD

JSFP zawarła umowę z operatorem w dniu 1 września 2026 r. W umowie wpisano 1 października 2026 r. jako rzeczywisty moment świadczenia usługi dostępu do telefonii komórkowej (poprzedni dostawca usług kończy je świadczyć 30 września 2026 r.). Następnie przyjmijmy, że w umowie widnieje zapis, że za okres od 1 września do 1 października 2026 r. JST zapłaci dostawcy usług 10 000 zł za koszty przygotowania do świadczenia usługi. W tym wariancie umowy nie da się prosto wypełnić wymogów rozporządzenia co do ustalenia wartości umowy na czas nieoznaczony w okresie 48 miesięcy, przyjmując za początkowy dzień dla jej określenia 1 października 2026 r. Przecież JSFP zapłaciła 10 000 zł za okres 1–31 września 2026 r. W uzasadnieniu do projektu podano przykład z zastrzeżeniem, że pierwszy miesiąc obowiązywania umowy jest bezpłatny dla samorządu. Przyjęcie, że pierwszy miesiąc jest jednak płatny powoduje komplikacje i jednostka ma kłopot z realizacją wymogów rozporządzenia. Rozwiązaniem problemu jest sporządzenie pod kątem wymogów CRU dwóch umów:

1) pierwsza umowa (umowa zasadnicza) – wykazywana w CRU według wartości w okresie 48 miesięcy (jako umowy na czas nieoznaczony),
2) druga umowa – jako podstawa do przygotowań do uruchomienia pierwszej umowy (byłaby to umowa na czas określony od 1 września do 30 września 2026 r. o wartości 10 000 zł).

Gdy wartość umowy nie została określona w umowie

To rzadka sytuacja, ale występuje i dotyczy umów zawartych zarówno na czas oznaczony, jak i na czas nieoznaczony. Wtedy wartość tę stanowi łączna wysokość środków, które jednostka zamierza przeznaczyć na realizację umowy, a w przypadku umowy zawartej na czas nieoznaczony – wysokość środków, które zamierza przeznaczyć na realizację umowy przez okres pierwszych 48 miesięcy jej wykonywania.

WAŻNE **Wysokość środków faktycznie wydatkowanych na realizację umowy pozostaje bez wpływu na określenie wartości umowy w powyższy sposób.**

Przy takich umowach autorzy rozporządzenia odwołali się do art. 46 ustawy o finansach publicznych. Na tej podstawie JSFP mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub

eprasa.pl 9df0c5aa3e

kosztów jednostki. W kontekście zasad tego przepisu w przypadku, gdy z treści umowy nie wynika bezpośrednio jej wartość, w ramach CRU należy wskazać łączną wysokość środków, którą JSFP zamierza przeznaczyć na realizację danej umowy odpowiednio w całym okresie jej obowiązywania (w przypadku umów zawartych na czas oznaczony) albo przez pierwsze 48 miesięcy wykonywania umowy (w przypadku umów zawartych na czas nieoznaczony). Warto dodać, że wartość środków, jakie JSFP zamierza przeznaczyć na realizację umowy, musi być znana przed podpisaniem umowy – tj. przed zaciągnięciem zobowiązania. Informacja taka jest konieczna do zabezpieczenia środków na realizację danej umowy na bieżący rok, jak również na kolejne lata – w szczególności te objęte planowaniem wieloletnim.

Rozporządzenie zakłada, że:

1) nawet w przypadku umów wieloletnich da się ustalić wartość umowy,
2) wartość środków, jakie JSFP zamierza przeznaczyć na realizację umowy, musi być znana przed podpisaniem umowy,
3) informacja taka jest konieczna do zabezpieczenia środków na realizację danej umowy na bieżący rok, jak również na kolejne lata, w szczególności te objęte planowaniem wieloletnim.

W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia odwołano się do usług, których łączna wartość nie może być określona ze względu na oparcie płatności za realizację przedmiotu umowy na cenniku wykonawcy realizującego daną umowę. Przykładami tego typu umów są umowy z bankami na obsługę rachunków bankowych jednostki, które są zależne od cennika usług bankowych lub wartości środków zgromadzonych na danych rachunku bankowym.

Umowy barterowe

Kolejnym przykładem umów z nieokreśloną w treści umowy wartością są umowy barterowe. Polegają one na wymianie dóbr lub usług bez udziału pieniądza. Także tu konieczne jest określenie ich wartości. **Punktem odniesienia powinna być w takim przypadku wartość świadczeń wykonawcy.** W takich przypadkach wartość umowy może być w znacznej mierze ocenna, ale powinna opierać się na wiarygodnej podstawie wyceny świadczeń, które oferuje potencjalny wykonawca. Taka ocena powinna być przeprowadzona przez JSFP na etapie poprzedzającym zawarcie takiej umowy, gdyż jest ona niezbędna m.in. w celu oceny ekwiwalentności oferty danego wykonawcy. Wartość umowy barterowej powinna być zbliżona do wartości rynkowej świadczenia za dany przedmiot umowy.

Można wyróżnić dwie formy umów co do zapłaty. Zapłata wynagrodzenia wykonawcy może mieć postać:

1) rzeczową (barter) lub
2) mieszaną rzeczowo-finansową.

Z UZASADNIENIA

(…) zapłata wynagrodzenia wykonawcy przez JSFP nie zawsze oznacza konieczność wydatkowania środków lub świadczenia korzyści majątkowej w zamian za świadczenie wykonawcy bezpośrednio przez JSFP. W ramach zapłaty wynagrodzenia ze strony JSFP mogą być również ponoszone opłaty przez bezpośrednich użytkowników (np. opłaty za wywóz śmieci, opłaty za dostawę wody i odprowadzanie ścieków, opłaty za przejazd autostradą). Zatem na gruncie art. 34a ust. 1 pkt 1 uofp każda umowa przewidująca odpłatność po stronie JSFP, której przedmiotem są roboty budowlane, dostawy lub usługi, będzie objęta zakresem przedmiotowym obowiązku udostępniania informacji o tej umowie w CRU.

Wartość opcji i wznowień

W wartości umowy wskazywanej w CRU należy uwzględniać wartość opcji i wznowień, jeżeli zostały one przewidziane w treści umowy. Opcja i wznowienie nie wymagają zmiany umowy, która została zawarta, gdyż postanowienia dotyczące tych narzędzi powinny znajdować się w treści umowy. Zasadniczo w umowie powinny być jasno wskazane te części wynagrodzenia wykonawcy, które potencjalnie będą realizowane jako opcja albo wznowienie. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 34d 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. 426)
- rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 440)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Dotacje

Finansowe problemy systemu ochrony ludności

Przepis art. 106 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej tworzy rozbudowany, szczegółowy system finansowania infrastruktury ochronnej, oparty na dotacjach celowych i mechanizmie zadań zleconych. Jednak doświadczenia samorządów pokazują, że mimo spójnej konstrukcji model ten w praktyce rodzi poważne problemy interpretacyjne i ryzyka prawne, które wpływają na możliwość skutecznej realizacji inwestycji.



MICHAŁ CYRANKIEWICZ-GORTYŃSKI

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

Przepis art. 106 ustawy z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: u.o.l.o.c.) w założeniu ustanawia kompleksowy reżim finansowania budowli ochronnych oraz miejsc doraźnego schronienia. Przepis precyzyjnie określa swój zakres podmiotowy i przedmiotowy – wskazując zarówno organy ochrony ludności, jak i właścicieli lub zarządców obiektów jako uczestników procedury finansowania. Jednocześnie uzależnia uruchomienie całego mechanizmu od inicjatywy tych ostatnich, ponieważ procedura rozpoczyna się wyłącznie na ich wniosek.

Normatywnie system ten został skonstruowany w sposób rozwarstwiony – wyróżnia się działania obligatoryjnie finansowane (w których organ ma obowiązek przekazać środki) oraz działania fakultatywne (gdzie decyzja ma charakter uznaniowy). Równocześnie ustawodawca przewidział możliwość finansowania do 100% kosztów zwiększonych – czyli tych wydatków, które wynikają z konieczności nadania obiektowi funkcji ochronnej. Taka konstrukcja oznacza, że ustawodawca przyjął model pełnego pokrycia kosztów „ponadstandardowych", wynikających z wymogów bezpieczeństwa.

Model ten jest systemowo powiązany z ogólnymi regulacjami finansowania ochrony ludności, w tym z przepisami o dotacjach celowych oraz z ustawą o finansach publicznych, która określa zasady ich przyznawania, rozliczania i zwrotu. Z teoretycznego punktu widzenia powstaje spójny mechanizm obejmujący etap wnioskowania, przyznania środków, realizacji inwestycji oraz rozliczenia. Jednak w praktyce stosowania art. 106 u.o.l.o.c. pojawia się zasadnicza sprzeczność pomiędzy jego konstrukcją a realiami działania administracji i procesów inwestycyjnych.

Kwestia przepływu środków

Przepis (art. 106 u.o.l.o.c.) wskazuje jednocześnie na rolę organu ochrony ludności jako podmiotu przekazującego dotację oraz na rolę ministra i wojewody jako podmiotów finansujących. Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia tej relacji powoduje, że **nie jest jasne, czy środki powinny być kierowane bezpośrednio do beneficjenta końcowego, czy też za pośrednictwem jednostki samorządu terytorialnego.** W praktyce prowadzi to do rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy organami, a także do sytuacji, w której samorządy nie mają pewności co do prawidłowości stosowanego modelu finansowania, mimo że pozostają odpowiedzialne za jego realizację.

Zadania zlecone i asymetria odpowiedzialności

Zgodnie z art. 106 ust. 5 u.o.l.o.c. omawiane działania zostały zakwalifikowane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W praktyce jednak pojawia się istotna asymetria odpowiedzialności wynikająca z nieprecyzyjnego określenia mechanizmu redystrybucji środków.

Problem ten jest szczególnie widoczny w kontekście tzw. podwójnej dotacji. Jeżeli przyjąć model, w którym środki trafiają najpierw do samorządu, a następnie są przez niego

eprasa.pl 9df0c5aa3e

przekazywane dalej właścicielowi lub zarządcy obiektu, powstaje wątpliwość, czy taki mechanizm znajduje dostateczną podstawę prawną w przepisach o finansach publicznych. Jeżeli nie – jednostki samorządu terytorialnego ryzykują naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Ryzyko to nie jest wyłącznie teoretyczne, ponieważ obejmuje zarówno sposób przekazania środków, jak i ich późniejsze rozliczenie oraz ewentualny zwrot.

Dodatkowym elementem tej asymetrii jest mechanizm odwoławczy oraz zasady zwrotu środków. Decyzje w tym zakresie podlegają kontroli ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a zwrot dotacji – w przypadku ich niewłaściwego wykorzystania – odbywa się według zasad określonych w ustawie o finansach publicznych – w tym z zastosowaniem rygorów właściwych dla należności publicznoprawnych. W praktyce oznacza to, że **odpowiedzialność finansowa i proceduralna rozciąga się na podmiot realizujący zadanie, a nie na ten, który kształtuje zasady finansowania.**

Największe napięcia ujawniają się jednak w relacji z inwestorami. W przypadku wydania decyzji zobowiązującej do realizacji budowli ochronnej, po stronie inwestora powstaje uzasadnione oczekiwanie finansowania. Jeżeli środki nie zostaną zapewnione, samorządy mogą zostać narażone na roszczenia związane ze zwiększeniem kosztów inwestycji lub ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości. W tej sytuacji **dochodzi więc do przeniesienia ciężaru ryzyka na podmiot wykonujący zadania, który nie ma wpływu na poziom finansowania ani na jego stabilność.**

Kwalifikowanie kosztów i niedostosowanie systemu finansowego

Jednym z kluczowych elementów konstrukcji art. 106 u.o.l.o.c. jest pojęcie kosztów zwiększonych, które mogą zostać sfinansowane nawet w całości ze środków publicznych. W praktyce rodzi to szereg wątpliwości dotyczących zakresu kwalifikowalnych wydatków oraz momentu powstania prawa do finansowania. **Nie jest jednoznacznie rozstrzygnięte, czy finansowanie obejmuje również etap przygotowawczy inwestycji** – w tym opracowanie koncepcji, dokumentacji projektowej czy wykonanie ekspertyz technicznych.

Brak klarownej wykładni powoduje powstawanie sporów pomiędzy inwestorami a organami ochrony ludności oraz utrudnia planowanie przedsięwzięć. Dodatkowo pojawia się realne ryzyko roszczeń w sytuacji odmowy pokrycia określonych kosztów, które inwestor uzna za element zwiększonych wydatków.

Na problemy interpretacyjne nakłada się niedostosowanie systemu finansowania do realiów procesu inwestycyjnego. Inwestycje budowlane mają charakter wieloletni i wymagają stabilnych źródeł finansowania, natomiast system dotacyjny oparty jest na rocznych cyklach budżetowych i często wiąże się z opóźnieniami w przekazywaniu środków.

W rezultacie **samorządy zmuszone są planować inwestycje w warunkach niepewności, a faktyczny czas realizacji zadań finansowanych z dotacji może być znacząco skrócony w stosunku do standardowych procedur inwestycyjnych.**

Dodatkowo brak jednolitej praktyki stosowania przepisów przez poszczególnych wojewodów pogłębia trudności, prowadząc do różnorodnych interpretacji i odmiennych rozstrzygnięć w analogicznych sprawach.

Potrzeba doprecyzowania systemu

Analiza praktyki stosowania art. 106 u.o.l.o.c. wskazuje, że przepis ten – mimo swojej rozbudowanej i spójnej konstrukcji teoretycznej – nie zapewnia wystarczającej pewności prawa w kluczowych obszarach jego stosowania. Problemy dotyczą zarówno mechanizmu przepływu środków czy relacji do przepisów ustawy o finansach publicznych, jak i zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów.

Dopóki nie zostanie wypracowana jednoznaczna wykładnia lub nie nastąpi doprecyzowanie przepisów, system finansowania budowli ochronnych będzie funkcjonował w warunkach podwyższonego ryzyka prawnego i organizacyjnego. W konsekwencji może to ograniczać skuteczność realizacji celów ustawy, jakimi są budowa i rozwój infrastruktury ochrony ludności, wymagającej zarówno stabilnych reguł prawnych, jak i przewidywalnych mechanizmów finansowania. ©℗

Podstawa prawna:

▶ art. 106 ust. 1–7 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. 646)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Podatki i opłaty lokalne

Dach jako element budynku na gruncie podatku od nieruchomości

Czy uszkodzenie dachu sprawia, że obiekt przestaje być budynkiem w rozumieniu podatku od nieruchomości? Jak prawidłowo ustalić, kiedy spełnia on swoją funkcję, a kiedy już nie? Choć ustawa o podatkach i opłatach lokalnych uznaje, że dach jest niezbędnym elementem budynku, to jednocześnie nie zawiera jego definicji. Sprawia to, że organy podatkowe w swej codziennej działalności w dużym stopniu muszą opierać się na utrwalonej linii orzeczniczej.



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Budynkiem w rozumieniu podatku od nieruchomości jest obiekt wzniesiony w wyniku robót budowlanych, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz który posiada fundamenty i dach, z wyłączeniem obiektu, w którym są lub mogą być gromadzone materiały sypkie, materiały występujące w kawałkach albo materiały w postaci ciekłej lub gazowej, którego podstawowym parametrem technicznym wyznaczającym jego przeznaczenie jest pojemność.

Cechy charakterystyczne budynku

Jak wynika z powyższej (obowiązującej od 1 stycznia 2025 r.) definicji, aby dany obiekt można było uznać za budynek, musi on:

1) być wzniesiony w wyniku robót budowlanych,
2) być trwale związany z gruntem,
3) być wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych,
4) posiadać fundamenty i dach.

Dodatkowo nie może być obiektem, w którym są lub mogą być gromadzone materiały sypkie, materiały występujące w kawałkach albo materiały w postaci ciekłej lub gazowej, którego podstawowym parametrem technicznym wyznaczającym jego funkcję jest pojemność.

WAŻNE **Wskazane warunki muszą być spełnione łącznie, a jeśli choćby jeden z nich nie jest – obiektu nie można na potrzeby podatku od nieruchomości zakwalifikować jako budynku.**

Dach jako niezbędny element budynku

Jednym z niezbędnych elementów obiektu, które przesądzają o tym, że można zakwalifikować go jako budynek, jest dach. I choć mogłoby się wydawać, że jest to element, którego istnienie lub brak może stwierdzić każda przeciętna osoba, to nic bardziej mylnego. Niestety w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie znajdziemy definicji dachu. Między innymi to sprawiło, że w odniesieniu do tego pozornie zrozumiałego pojęcia ukształtowało się bogate orzecznictwo sądów administracyjnych.



eprasa.pl 9df0c5aa3e

Z orzecznictwa wynika, że pojęcie dachu w pierwszej kolejności należy rozumieć potocznie. Dach to nakrycie budynku, wierzchnia część osłoniętego wnętrza, część budynku ograniczająca go od góry, niezależnie od konstrukcji czy użytych do jego wybudowania materiałów (wyrok WSA w Gliwicach z 10 listopada 2010 r., sygn. akt I SA/Gl 758/10).

Dach należy na potrzeby podatku od nieruchomości rozumieć w znaczeniu potocznym, jako część budynku ograniczającą go od góry.

Z perspektywy organu podatkowego pierwszym źródłem informacji o istnieniu budynku są oczywiście dane ewidencyjne. Wobec ich braku o tym, czy budynek istnieje – a więc m.in. czy posiada dach – powinny świadczyć odpowiednie dokumenty urzędowe (np. pozwolenie na budowę). Jeśli wynika z nich, że analizowany obiekt posiada dach, to jest to dla organu podatkowego wiążące. **Jeśli jednak stan faktyczny z jakiegokolwiek powodu jest inny niż wynika z tego rodzaju dokumentu, to na ogólnych zasadach konieczne jest przeprowadzenie w tym zakresie dowodu przeciwnego** (art. 194 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa). Biorąc pod uwagę fakt, że dla rozstrzygnięcia tych kwestii w wielu przypadkach niezbędne będzie posiadanie informacji specjalnych, będzie to się wiązało z koniecznością powołania biegłego i skorzystania z wydanej przez niego opinii.

Uszkodzenie dachu a istnienie budynku

W praktyce wątpliwości w zakresie istnienia dachu, jako niezbędnego elementu budynku, najczęściej wynikają z jego stanu technicznego i ewentualnych uszkodzeń. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, z technicznego punktu widzenia dach to nie tylko poszycie, ale i więźba. I aby mógł istnieć, obydwa elementy są niezbędne. Innymi słowy, jeśli istnieje tylko więźba, a nie ma poszycia dachowego, to nie ma dachu.

W wyroku z 24 czerwca 2009 r. (sygn. akt I SA/Kr 496/09) sąd wskazał, że jeśli dach nie jest w stanie pełnić tych funkcji, które są jego głównym zadaniem, to nie możemy mówić o dachu w znaczeniu funkcjonalnym. To zaś oznacza, że jeśli



obiekt nie posiada poszycia dachowego zabezpieczającego budynek przed opadami atmosferycznymi (ale posiada więźbę), to nie posiada dachu. Z drugiej jednak strony, **czasowe usunięcie dachu z uwagi na trwającą przebudowę nie oznacza, że obiekt go nie posiada i przestaje być budynkiem w rozumieniu podatku od nieruchomości** (wyrok WSA w Łodzi z 18 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 5/17). W orzecznictwie funkcjonuje też utrwalona linia, zgodnie z którą uszkodzenie lub częściowe usunięcie dachu nie oznacza, że dany obiekt go nie posiada, a przez to przestaje być budynkiem. Dopiero **obiekt całkowicie i trwale pozbawiony dachu, nieosłonięty, nieograniczony od góry, przestaje być budynkiem** (wyroki NSA: z 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II FSK 812/12; z 6 października 2015 r., sygn. akt II FSK 321/14; z 27 sierpnia 2017 r., sygn. akt II FSK 2933/17).

Czy taka linia orzecznicza pozostaje w sprzeczności z wnioskami płynącymi z wyroku WSA w Krakowie z 24 czerwca 2009 r? Nie – bo w stanie faktycznym rozpatrywanym w tej sprawie chodziło o przypadek, w którym trwała rozbiórka obiektu, a poszycie dachu zgodnie z harmonogramem prac zostało trwale z niego usunięte. Był to więc stan faktyczny odmienny od tego, w którym obiekt nie jest przeznaczony do rozbiórki, a uszkodzenia dachu – choć tymczasowo mogą sprawiać, że nie spełnia on swojej funkcji – mają jedynie charakter przejściowy. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 194 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622)
- art. 15–16 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Sprzedaż w tymczasowym obiekcie budowlanym a opłata targowa

Czy drewniany kiosk, w którym prowadzona jest sprzedaż sezonowa, jest budynkiem, budowlą czy tymczasowym obiektem budowlanym? Udzielenie prawidłowej odpowiedzi na to pytanie pociąga za sobą istotne konsekwencje finansowe. Przekłada się bowiem między innymi na obciążenie opłatą targową.



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Opłata targowa jest jedną z opłat lokalnych, którą może na swoim terenie wprowadzić rada gminy. Pobiera się ją od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Nie podlega jej jednak sprzedaż dokonywana w budynkach lub w ich częściach (art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; dalej: u.p.o.l.). Na tle tak sformułowanej regulacji w przeszłości pojawiało się wiele wątpliwości – czy to dotyczących definicji targowiska, czy też samej sprzedaży. Głośno dyskutowany był m.in. problem eksponowania towaru przed budynkiem, w którym prowadzony jest sklep, jako potencjalnie objętego zakresem przedmiotowym tej opłaty.

WAŻNE **Opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach.**

Ekspozycja towaru a opłata

Dla podatników nieuzasadnione było traktowanie ekspozycji towaru jako sprzedaży odrębnej od prowadzonej w budynku, bo ich zdaniem towar eksponowany przed budynkiem nie stanowi samodzielnej oferty handlowej, innej od tej wewnątrz budynku. Z takim poglądem nie zgadzały się nie tylko organy podatkowe, ale i sądy administracyjne, które wskazywały, że targowiskami w rozumieniu przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych są wszelkie miejsca, w których prowadzona jest sprzedaż – z zastrzeżeniem, że opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub w ich częściach. Nie ma więc większego znaczenia to, w jakim miejscu poza budynkiem lub jego częścią jest prowadzona sprzedaż – targowiskami są wszelkie miejsca, w których jest ona prowadzona – zarówno te, które wyznacza gmina, jak i każde inne miejsce, mimo że formalnie nie jest ono oznaczone jako targowisko. Co za tym idzie, sama gotowość dokonywania sprzedaży, która przejawia się zajęciem miejsca i wyeksponowaniem towaru, jest wystarczającą przesłanką do poboru opłaty targowej przez inkasenta (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 11 maja 2017 r., sygn. akt I SA/Sz 272/17, oraz wyrok NSA z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II FSK 2659/17).

Choć w ostatnich latach można było odnieść wrażenie, że tematyka opłaty targowej straciła na znaczeniu – kluczowe kwestie zostały wyjaśnione, a między podatnikami a organami podatkowymi nie powstaje już tak wiele sporów – to jednak 22 kwietnia 2026 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wydał wyrok (sygn. akt I SA/Gd 109/26) w sprawie, w której jednym z punktów spornych było ciekawe zagadnienie – kwalifikacji obiektu, w którym dokonywano sprzedaży, jako budynku lub budowli.

Budynek, budowla, obiekt tymczasowy

Sprawa dotyczyła prowadzenia sprzedaży w drewnianym obiekcie – kiosku – a także w przestrzeni znajdującej się bezpośrednio przed nim. Podatnik nie kwestionował tego, że powinien uiścić opłatę targową od ekspozycji znajdującej się przed kioskiem. Jednocześnie uważał jednak, że sam kiosk należy opodatkować podatkiem od nieruchomości jako budynek lub ewentualnie budowlę. Dlaczego zależało

eprasa.pl 9df0c5aa3e

mu na takiej kwalifikacji? Bo jak już wskazywano, opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach, a na postawie art. 16 u.p.o.l. zwalnia się z niej osoby i jednostki, które są podatnikami podatku od nieruchomości w związku z przedmiotami opodatkowania położonymi na targowiskach.

Uznanie, że przedmiotowy obiekt mieści się w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości skutkowałoby więc tym, że podatnik nie byłby zobowiązany do uiszczania z tego tytułu opłaty targowej. I choć zwykle podatnicy starają się unikać kwalifikacji na potrzeby podatkowe będących w ich posiadaniu obiektów jako budowli, to w tym wypadku takie rozwiązanie byłoby dla podatnika bez wątpienia korzystniejsze. Warto bowiem pamiętać, że obowiązek uiszczenia opłaty targowej powstaje w każdym dniu, w którym podmiot dokonuje sprzedaży na targowisku. Powstaje on z mocy prawa z chwilą faktycznego podjęcia czynności handlowych zmierzających do dokonania sprzedaży. W analizowanej sprawie spór dotyczył opłaty za 98 dni sprzedaży, a stawka za każdy z tych dni wynosiła 84 zł za sprzedaż prowadzoną w obiekcie i 12 zł za wystawkę przed obiektem. Łączna wartość spornej opłaty wynosiła więc 9408 zł.

WAŻNE Obowiązek uiszczenia opłaty targowej powstaje w każdym dniu, w którym podmiot dokonuje sprzedaży na targowisku.

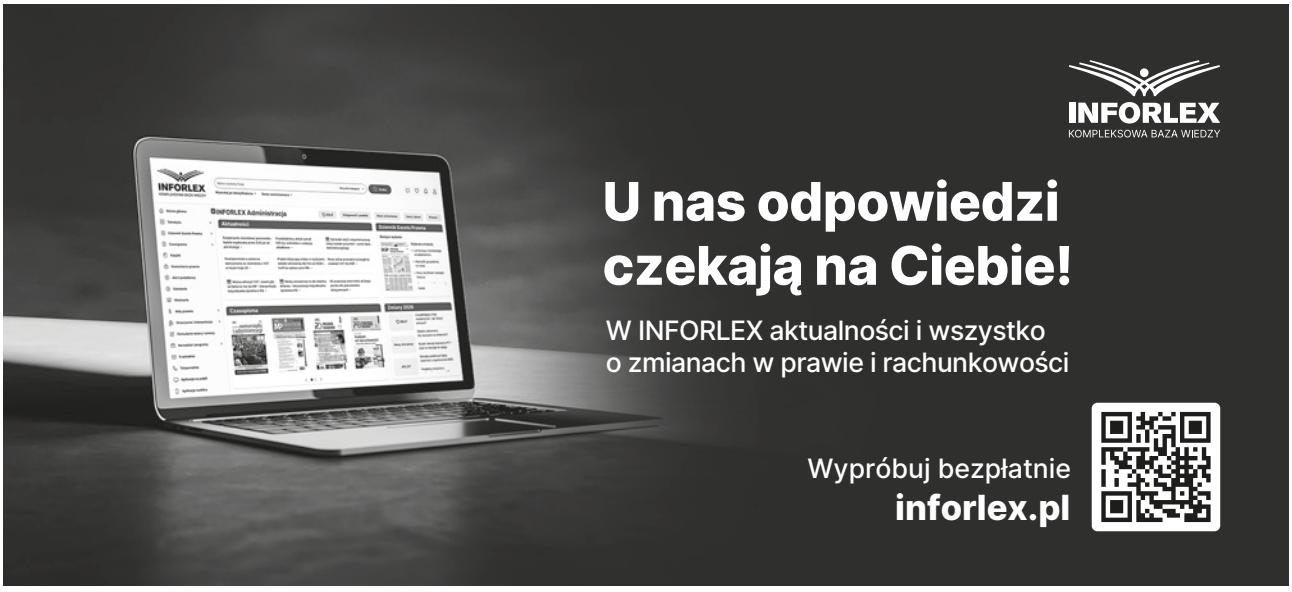
W toku postępowania organ podatkowy ustalił jednak, że **sporny obiekt nie tylko nie jest budynkiem, ale nie jest również budowlą. Był to bowiem tymczasowy obiekt budowlany nietrwale związany z gruntem, w odniesieniu do którego nie było podstaw do ustalenia wysokości zobowiązania w podatku od nieruchomości.** Prawidłowość tego rozstrzygnięcia potwierdziło w toku dalszego postępowania również Samorządowe Kolegium Odwoławcze (decyzja z 14 lutego 2025 r., nr SKO Gd 3183/24), a także WSA w Gdańsku w wyroku z 16 września 2025 r. (sygn. akt I SA/Gd 309/25). Konsekwencją tych ustaleń było rozstrzygnięcie WSA w Gdańsku z 22 kwietnia 2026 r. (sygn. akt I SA/Gd 109/26), w którym sąd przyjął, że **skoro sporny obiekt nie jest ani budynkiem, ani budowlą – co zostało potwierdzone we wcześniejszych postępowaniach – to prowadzona w nim sprzedaż podlega na ogólnych zasadach opłacie targowej.** ©℗

Podstawa prawna:

- art. 15, art. 16 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

Powołane orzecznictwo:

- wyrok NSA z 26 czerwca 2019 r. (sygn. akt II FSK 2659/17)
- wyrok WSA w Gdańsku z 22 kwietnia 2026 r. (sygn. akt I SA/Gd 109/26)
- wyrok WSA w Gdańsku z 16 września 2025 r. (sygn. akt I SA/Gd 309/25)
- wyrok WSA w Szczecinie z 11 maja 2017 r. (sygn. akt I SA/Sz 272/17)



eprasa.pl 9df0c5aa3e

Ochrona środowiska

Normy hałasu a faktyczne wykorzystanie nieruchomości

Faktyczne wykorzystanie nieruchomości może mieć wpływ na stosowane normy dopuszczalnego poziomu hałasu. Ma to jednak miejsce tylko w ściśle określonych przypadkach i nie zawsze interesy osób fizycznych, które wykorzystują nieruchomość do celów mieszkaniowych, mają wyższy standard ochrony od interesów przedsiębiorcy – orzekł Naczelny Sąd Administracyjny.



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Według Światowej Organizacji Zdrowia hałas jest drugą, po smogu, najważniejszą przyczyną środowiskową złego stanu zdrowia Europejczyków. Jednocześnie podjęcie działalności powodującej emisję hałasu (niezależnie od jego poziomu) nie wymaga – na gruncie obecnie obowiązujących w Polsce przepisów – uzyskania w tym zakresie decyzji administracyjnej. Ustawodawca przewidział jednak (w art. 115a ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska) możliwość wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu.

Dopuszczalne poziomy hałasu a przeznaczenie terenu

Decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu jest wydawana dopiero w wyniku stwierdzenia naruszenia standardu jakości środowiska. Innymi słowy, nie ma obecnie konieczności uzyskania pozwolenia na emisję hałasu do środowiska, a ewentualna decyzja administracyjna jest wydawana dopiero wówczas, gdy dojdzie do naruszenia norm obowiązujących na danym terenie.

Normy, o których mowa, wynikają z przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Określono w nim m.in. zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu dla terenów przeznaczonych:

a) pod zabudowę mieszkaniową,
b) pod szpitale i domy opieki społecznej,
c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
d) na cele uzdrowiskowe,
e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
f) na cele mieszkaniowo-usługowe.

Oczywiście tym, co w praktyce budzi najwięcej kontrowersji i emocji, są poziomy hałasu dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Najlepiej świadczy o tym to, że od lat w przestrzeni publicznej systematycznie toczy się dyskusja dotycząca hałasu generowanego przez dzieci i młodzież korzystające z boisk i placów zabaw, a sprawa okazała się na tyle istotna, że doprowadziła do zmiany prawa. Pod koniec 2025 r. uchwalono przepisy, które zakładają wyłączenie spod norm hałasu wybranych obiektów sportowych w przypadku korzystania z nich w ramach aktywności sportowej.

Faktyczne wykorzystywanie nieruchomości

Drugim częstym powodem sporów, w których tle jest hałas, jest działalność usługowa czy produkcyjna prowadzona na terenach (lub w sąsiedztwie terenów) przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Jak wynika z przytoczonych wyżej przepisów, dla poszczególnych terenów został określony różny dopuszczalny poziom hałasu. Konsekwencją tego jest wynikający z art. 114 Prawa ochrony środowiska nakaz wskazywania przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które z terenów należą do poszczególnych ich rodzajów. Przy czym, **jeżeli teren może być zaliczony do kilku z nich – uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone**

eprasa.pl 9df0c5aa3e

jak dla przeważającego rodzaju terenu. Jeśli natomiast dla jakiegoś terenu nie istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, oceny tego, do jakiego rodzaju terenów on należy, dokonują właściwe organy na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania nie tylko tego terenu, ale i terenów sąsiednich. Jak można się domyślać, to przypadki dotyczące tej ostatniej kategorii przypadków są w praktyce najtrudniejsze do rozstrzygnięcia i budzą najwięcej emocji. I właśnie w tego rodzaju sprawie w dniu 21 kwietnia 2026 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok (sygn. akt III OSK 1790/23) prawomocnie kończący wieloletni spór.

Niezgodne z prawem wykorzystywanie nieruchomości na cele mieszkaniowe

Sprawa rozpatrywana przez NSA (a wcześniej przez szereg innych organów administracyjnych) dotyczyła przypadku, w którym skarżąca nabyła nieruchomość na obszarze, w którym dominuje zabudowa przemysłowo-usługowa, a na którym w przeszłości funkcjonowała huta. Do nabycia doszło w wyniku przekształcenia obiektów służących wcześniej jako zaplecze socjalne na lokale o przeznaczeniu mieszkalno-usługowym. W opinii skarżącej fakt ten powinien wpłynąć na zmianę limitów poziomu hałasu dla omawianego terenu. Naczelny Sąd Administracyjny (a wcześniej również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu) zwrócił jednak uwagę na to, że podmiot, wobec którego wysuwany jest zarzut ponadnormatywnej emisji hałasu, działa w pełni zgodnie z prawem i posiada wszystkie wymagane prawem zezwolenia. Nałożenie na niego limitów poziomu hałasu związanych z sąsiadującą z nim zabudową mieszkaniową wiązałoby się z wprowadzeniem dodatkowych obostrzeń w zakresie ochrony środowiska. Tymczasem w momencie rozpoczęcia funkcjonowania zakładu zabudowa mieszkaniowa nie istniała na terenie jego oddziaływania, a w późniejszym czasie powstała tam niezgodnie z prawem – w szczególności z naruszeniem art. 71 ustawy – Prawo budowlane. W ocenie sądów obu instancji jako nieuprawnione należy traktować zarzuty zawarte w skardze, które zmierzają do oczekiwania od organu określenia faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości, które w istocie narusza normy prawne.



Z ORZECZNICTWA

(…) za faktyczne wykorzystanie nieruchomości należy uznawać takie, do którego doszło bez naruszeń obowiązujących norm prawnych zawartych nie tylko w ustawie – Prawo ochrony środowiska, ale też w innych przepisach.

Wyrok NSA z 21 kwietnia 2026 r., sygn. akt III OSK 1790/23

Ostatecznie, rozstrzygając sprawę, NSA wskazał, że nie ma podstaw do wydania decyzji określającej limity emisji hałasu, gdy na danym terenie zabudowa mieszkaniowa wprawdzie się znajduje, ale nie jest prawnie usankcjonowana aktami stosowania prawa takimi jak: decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o zmianie przeznaczenia lokalu lub przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku ograniczanie poziomu emisji hałasu przez zakład nie jest uzasadnione dlatego, że „interesy osób fizycznych, które wykorzystują nieruchomość do celów mieszkaniowych bez podstawy prawnej nie mogą posiadać wyższego standardu ochrony od interesów przedsiębiorcy, który prowadzi działalność gospodarczą na podstawie i w granicach uzyskanych zezwoleń prawnych”. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 113, art. 114, art. 115a ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 647)
- art. 71 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 524)
- rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 112)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Gospodarka komunalna

Planowane zmiany w systemie budownictwa społecznego

Rząd pracuje nad projektem ustawy o społecznych zasobach mieszkaniowych oraz o wsparciu inwestycji mieszkaniowych. Jego przyjęcie przez Radę Ministrów planowane jest na III kwartał 2026 r. Celem planowanych zmian jest usunięcie wad obecnego systemu budownictwa społecznego. Najbardziej charakterystyczną zmianą będzie zakaz sprzedaży najemcom mieszkań wybudowanych z bezzwrotnego finansowania.

PAWEŁ SKOCZANIK

prawnik, pracownik kancelarii prawnej

Obecnie system budownictwa społecznego funkcjonuje na podstawie trzech ustaw:

- ustawy z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych,
- ustawy z 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa,
- ustawy z 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania.

Ustawy te po zmianach mają zostać uchylone. Kluczowa jest tu też ustawa z 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1077). Ustawa przewiduje przeznaczenie ok. 45 mld zł w perspektywie lat 2025–2030 na rozwój zasobów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o ograniczonych dochodach. Przepisy decydują o tym, że zasoby mieszkaniowe powstają w formule inwestycji:

1) jednostek samorządu terytorialnego,
2) spółdzielni mieszkaniowych i
3) społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM).

Następnie mieszkania są udostępniane na zasadach najmu lub spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Obowiązują ustawowe limity dochodów i maksymalne stawki czynszu. Źródłem finansowania są środki budżetowe.



Obecne wady systemu budowy mieszkań spółdzielczych

- brak rozgraniczenia między spółdzielczym a społecznym budownictwem czynszowym,
- ograniczone uprawnienia gmin w zakresie kontroli i kształtowania lokalnej polityki mieszkaniowej,
- niedostosowanie programów wsparcia (społecznego budownictwa czynszowego SBC i budownictwa socjalnego i komunalnego BSK) do specyfiki poszczególnych form budownictwa,
- rozproszone procedury ubiegania się o wsparcie,
- wysokie koszty wkładów i partycypacji,
- ryzyka związane z kredytami preferencyjnymi,
- jednolite poziomy dofinansowania (niezależne od dochodów gmin).

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Co ma się zmienić

Ustawodawca zakłada zmniejszenie obecnego deficytu mieszkań dostępnych cenowo. Zmiany prawa miałyby to zrealizować poprzez:

1) uporządkowanie i systematyzację poszczególnych zasobów mieszkaniowych przeznaczonych dla gospodarstw domowych o niskich i umiarkowanych dochodach,
2) wzmocnienie roli gmin oraz najemców w procesach decyzyjnych i kontrolnych,
3) dostosowanie instrumentów wsparcia do specyfiki spółdzielni mieszkaniowych i SIM,
4) uproszczenie i powiązanie procedur pozyskiwania finansowania,
5) ograniczenie barier finansowych dla gospodarstw domowych oraz zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych.

Wspomniane uchylenie trzech ustaw i wprowadzenie w ich miejsce jednej uporządkowanej i logicznej ustawy ma zatem zwiększyć efektywność mechanizmów wsparcia inwestycji mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o niskich i umiarkowanych dochodach.

Wyodrębnienie i zdefiniowanie dwóch kategorii zasobów

Filarem konstrukcyjnym nowej ustawy będzie:

- społeczny zasób czynszowy oraz
- społeczny zasób lokatorski.

Do obu będą przypisane odrębne kryteria dochodowe i zasady partycypacji w kosztach budowy. Takie zróżnicowanie ma lepiej dopasować oferty mieszkaniowe do sytuacji materialnej gospodarstw domowych.

Rząd planuje zatem parametryzację i zróżnicowanie instrumentów wsparcia z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych zasobów – wyższy poziom wsparcia dla społecznego zasobu czynszowego oraz niższy dla zasobu lokatorskiego – przy jednoczesnym obniżeniu kosztów kredytowych i zapewnieniu stabilności spłat.

WAŻNE **Planowane jest też zróżnicowanie wysokości wsparcia dla gmin – w zależności od ich zamożności oraz aktywności w tworzeniu mieszkań dostępnych bez udziału środków publicznych. Rozwiązanie to jest uzasadniane sprawiedliwszą dystrybucją środków budżetowych.**

Obowiązkowe umowy

Ma zostać wzmocniona rola gmin w kształtowaniu lokalnej polityki mieszkaniowej poprzez obowiązek zawierania umów z inwestorami. Gminy uzyskają tu nowe kompetencje kontrolne – w tym prawo do weryfikacji realizacji umów i stosowania środków nadzorczych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

Rady najemców

Kolejna propozycja to zwiększenie udziału czynnika społecznego w zarządzaniu społecznym zasobem czynszowym. Najemcy będą mogli tworzyć rady najemców, które będą miały możliwość opiniowania istotnych dla mieszkańców działań spółki – w tym zmiany czynszu regulowanego w zasobie, bądź plany inwestycyjne czy remontowe spółki.

Wsparcie z budżetu bezpośrednio dla inwestora

Planowana jest także zmiana modelu finansowania inwestycji poprzez kierowanie bezzwrotnego wsparcia budżetowego bezpośrednio do inwestora, w powiązaniu z instrumentami zwrotnymi w postaci preferencyjnych kredytów. Zakłada się, że rozwiązanie to usprawni proces aplikacyjny, zwiększy przejrzystość i ograniczy bariery związane z pośrednictwem gmin.

Zakaz zbywania mieszkań na rzecz najemców

Zakaz ma dotyczyć zarówno społecznego zasobu czynszowego i społecznego zasobu lokatorskiego, jak i mieszkaniowego zasobu gminy.

W przypadku gdy mieszkanie wchodzące w skład społecznego zasobu czynszowego utworzone zostanie wyłącznie z wykorzystaniem wsparcia zwrotnego, jego własność będzie jednak mogła zostać przeniesiona na najemcę.

©℗

Podstawa prawna:

- projekt ustawy o społecznych zasobach mieszkaniowych oraz o wsparciu inwestycji mieszkaniowych (numer projektu UA13)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Zamówienia publiczne

Zlecanie realizacji zadań publicznych przy projekcie unijnym zamiast przetargu lub zasady konkurencyjności

Kiedy jednostka samorządu terytorialnego realizuje projekt unijny i nie ma możliwości samodzielnego wykonania wszystkich niezbędnych działań zwykle zleca wykonanie usług podmiotom zewnętrznym. Zazwyczaj odbywa się to w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych lub (w przypadku zamówień o mniejszej wartości) zasady konkurencyjności. Nie są to jednak jedyne możliwości. Czasami warto rozważyć zlecanie zadań organizacjom pozarządowym, które mogą lepiej znać potrzeby lokalnej społeczności niż inni wykonawcy. Można to zrobić na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

RENATA PIECYK

niezależny ekspert ds. projektów współfinansowanych ze środków UE

Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie funkcjonują już wiele lat, jednak – w mojej ocenie – nie są powszechnie wykorzystywane w operacjach unijnych, mimo potencjalnych, konkretnych korzyści, które oferują.

Kiedy można nie robić przetargu lub stosować zasady konkurencyjności

W najprostszych słowach – zawsze wtedy, kiedy dopuszczają to przepisy. W tym przypadku ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje możliwość zlecania zadań publicznych podmiotom trzecim. W projekcie unijnym można skorzystać z tych istniejących przepisów. Co do zasady niepotrzebna jest na to zgoda instytucji nadzorującej (instytucji pośredniczącej czy zarządzającej) czy jakieś specjalne zapisy we wniosku o dofinansowanie. Nie ma konieczności dostosowywania procedur do wymogów projektowych, ponieważ powszechnie nie funkcjonują dodatkowe wymogi w tym zakresie.

Wykorzystanie funduszy UE niejednokrotnie wiąże się z koniecznością stosowania złożonych procedur ponoszenia wydatków, stworzonych specjalnie na potrzeby realizacji tych przedsięwzięć i nieznanych poza rzeczywistością projektową.

PRZYKŁAD

Przykładem może być limit zaangażowania zawodowego personelu, określony w wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021–2027 i obowiązujący beneficjentów na podstawie zawartych umów o dofinansowanie.

Nie dotyczy to jednak wszystkich sytuacji. Zasady ponoszenia wydatków bazują na stosowaniu przepisów krajowych i w wielu przypadkach przestrzeganie powszechnie obowiązującego prawa jest wystarczające. Nie ma dodatkowych obostrzeń wynikających z faktu wdrażania

eprasa.pl 9df0c5aa3e

projektu unijnego. Przykładem jest właśnie zlecanie zadań publicznych. Może być ono alternatywą dla stosowania Prawa zamówień publicznych lub zasady konkurencyjności. Należy jednak zwrócić uwagę na kluczowe różnice – **zlecanie realizacji zadań publicznych to nie zakup usług za wynagrodzeniem. To udzielenie dotacji organizacjom pozarządowym na realizację zadania publicznego. Zasadne jest tam, gdzie działanie dotyczy usług społecznych.** Przydatna może być wówczas współpraca z takimi organizacjami. Na rynku faktycznie funkcjonują NGOs z doświadczeniem w danym obszarze czy w pracy z określoną grupą docelową. Może być to szczególnie zasadne w projektach miękkich, finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus. W operacjach infrastrukturalnych i inwestycyjnych wykorzystanie tego rozwiązania jest trudniejsze w praktyce.

Korzyści ze zlecania realizacji zadań publicznych

Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe z założenia jest społecznie efektywna. Poza samym wykonaniem usługi dochodzi do dodatkowych korzyści wzmocnienia społeczności lokalnej i zaangażowania obywatelskiego. Przykładowo organizacje pozarządowe angażują wolontariuszy, aktywizują lokalne społeczności, docierają do osób wykluczonych czy w trudniejszej sytuacji życiowej.

Zlecanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym pomaga:

- budować współpracę z trzecim sektorem,
- rozwijać partnerstwo z organizacjami pozarządowymi,
- mobilizować mieszkańców i lokalnych partnerów.

Często skutkuje to lepszym dopasowaniem operacji do potrzeb społeczności. Organizacje pozarządowe zwykle działają blisko tej społeczności i szybciej identyfikują jej potrzeby oraz reagują na nie. Może się to przełożyć na wyższą jakość projektu czy lepsze efekty.

Zlecanie zadań publicznych jest też mniej sformalizowane i bardziej elastyczne. Wystarczy zestawić objętość i stopień skomplikowania regulacji dotyczących poszczególnych trybów wydatkowania środków publicznych. Procedury konkurencyjne wynikające z Prawa zamówień publicznych oraz zasady konkurencyjności są rozbudowane i obwarowane licznymi obowiązkami formalnymi. Same przepisy, wytyczne i interpretacje obejmują setki stron dokumentów. W tym porównaniu tryby zlecania zadań wypadają zdecydowanie prościej. Regulacje są krótsze i mniej sformalizowane – dzięki czemu ich użycie jest łatwiejsze zarówno dla administracji publicznej, jak i organizacji społecznych. Może się to wiązać z mniejszą liczbą błędów i potencjalnych nieprawidłowości. Wyższy jest też poziom bezpieczeństwa finansowego i ograniczenie ryzyka późniejszych korekt.

Co ciekawe, **przy zlecaniu zadań publicznych stosuje się ramowe wzory ofert, umów i sprawozdań, określone w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu ds. pożytku publicznego.** Standaryzacja jest uproszczeniem dla jednostek samorządu, które nie muszą tworzyć własnych wzorów dokumentów (jak ma to miejsce w przypadku stosowania przepisów o zamówieniach czy zasady konkurencyjności). Dzięki temu unikają też ryzyka dotyczącego niewłaściwie opracowanych dokumentów – co mogłoby mieć negatywne konsekwencje finansowe.

Zamówienia publiczne często wiążą się z błędami, nieprawidłowościami i koniecznością zwrotu części wydatkowanych środków. Powszechnie uznawane są za istotny czynnik ryzyka wdrażania projektów. Zwiększa to też prawdopodobieństwo kontroli na miejscu i szczegółowych weryfikacji administracyjnych – w tym wniosków o płatność. Zlecanie zadań publicznych to zupełnie inna procedura, zwykle nieidentyfikowana jako szczególnie problematyczna.

I jeszcze jedna ważna sprawa: **zlecanie zadań publicznych wzmacnia osiąganie celów społecznych funduszy unijnych.** W projektach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus



eprasa.pl 9df0c5aa3e



czasami nawet wymagane są preferencje dla podmiotów ekonomii społecznej (czyli szerszej grupy podmiotów, obejmującej m.in. organizacje pozarządowe), a jedną z form ich wdrażania może być stosowanie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zadania publiczne, czyli co można zlecać

Nie ma tu dowolności. Możliwe do zlecania zadania publiczne określone są w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W praktyce jest to jednak bardzo szeroki katalog działań, które realizują organizacje pozarządowe. Obejmuje m.in.:

- pomoc społeczną, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób,
- wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- promocję zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- działalność na rzecz osób niepełnosprawnych,
- działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, czy
- naukę, szkolnictwo wyższe, edukację, oświatę i wychowanie.

I właśnie te obszary dofinansowane są w wielu projektach unijnych realizowanych przez jednostki samorządu.

Kto może to robić

Zlecanie zadań publicznych nie dotyczy każdego beneficjenta projektu unijnego. Nie mogą z niego skorzystać przedsiębiorcy czy fundacje. Może tylko administracja publiczna prowadząca działalność w sferze określonych zadań publicznych. Są to więc przepisy, z których korzystać mogą jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, jak np. przedszkola i szkoły publiczne, centra kształcenia zawodowego, ośrodki pomocy społecznej, centra usług społecznych, powiatowe centra pomocy rodzinie, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ośrodki kultury czy biblioteki.

NGO jako oferent i partner

Prawo zamówień publicznych i zasada konkurencyjności szeroko definiują wykonawcę. Może to być osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. **Ustawa o działalności pożytku publicznego ogranicza krąg oferentów do organizacji pozarządowych i innych podmiotów wymienionych w ustawie.** To przykład celowego ograniczenia idei konkurencyjności uzasadnionego szczególną rolą organizacji pozarządowych, działających nie dla zysku i zaspokajających ważne potrzeby społeczne. To zawężenie kręgu potencjalnych wykonawców ma moc ustawową i jednostki samorządu, które chcą wspierać cele społeczne, mogą z niego korzystać.

Oczywiście **kluczowa będzie analiza rynku i badanie potencjału organizacji w danym obszarze.** W niektórych sferach faktyczna działalność organizacji może być ograniczona i wtedy korzystanie z ustawy nie będzie celowe. Nie będzie bowiem komu zlecić zadania.

Ważne jest też to, że NGO nie jest tylko dostawcą zakupionej usługi (jak ma to miejsce przy postępowaniach prowadzonych według przepisów Prawa zamówień publicznych). Jest partnerem i realizatorem celu społecznego. Rozlicza się za pomocą sprawozdania, a nie faktury za należne wynagrodzenie.

Dostępne tryby zlecania

Podstawowym trybem jest tu otwarty konkurs ofert – i to on najłatwiej może być wykorzystany w projektach unijnych. Jednostka samorządu terytorialnego ogłasza konkurs poprzez upublicznienie ogłoszenia

eprasa.pl 9df0c5aa3e

m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej. Na oferty czeka co najmniej 21 dni. Warto zwrócić uwagę, że minimalny termin postępowania jest stosunkowo długi – dłuższy niż te wynikające z Prawa zamówień publicznych czy zasady konkurencyjności dla większości zamówień. Wymaga to zaplanowania działań z odpowiednim wyprzedzeniem.
Następnie beneficjent ocenia oferty, bazując na wymogach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i określonych w ogłoszeniu kryteriach. Oferty opiniuje specjalnie do tego powołana komisja konkursowa, w której skład wchodzą przedstawiciele JST i osoby wskazane przez organizacje pozarządowe. Wygrywa oferta najlepsza (niekoniecznie najtańsza!). Jest to więc rozwiązanie konkurencyjne, umożliwiające porównywanie ofert i wybór tej najbardziej odpowiedniej.

Inną możliwością jest tzw. regranting, czyli otwarty konkurs ofert, który służy wyłonieniu operatora. Jednostka samorządu terytorialnego powierza operatorowi prowadzenie dalszych otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych. Tym samym operator jako pośrednik wspiera JST w wyborze ostatecznych realizatorów zadań publicznych.

Prawo przewiduje również opcję stosowania niekonkurencyjnych sposobów zlecania zadań. Tryb pozakonkursowy może być używany tylko wyjątkowo, w ściśle określonych okolicznościach. Należy dobrze uważać przy jego wykorzystaniu, gdyż stanowi obszar ryzyka i jest z reguły dokładnie kontrolowany pod względem faktycznej możliwości wykorzystania w konkretnej sytuacji – adekwatnie jak ma to miejsce w przypadku zastosowania trybów niekonkurencyjnych z Prawa zamówień publicznych.

Planowanie

Zgodnie z przepisami organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala okresowo roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi. W tym dokumencie określa m.in. zasady i formy współpracy, zakres przedmiotowy, priorytetowe zadania publiczne i wysokość środków planowanych na wdrażanie programu. **Na tym etapie warto rozważyć uwzględnienie projektów unijnych, realizowanych lub planowanych do realizacji.**
Zlecanie realizacji zadań publicznych można przewidzieć i uwzględnić we wniosku o dofinansowanie projektu. Moim zdaniem, warto to robić. Nie ma jednak takiego formalnego wymogu w większości przypadków – zarówno w programach horyzontalnych, krajowych, jak i regionalnych w perspektywie 2021–2027. Oznacza to, że nawet w przypadku braku przewidzenia tego trybu w projekcie, co do zasady wolno go stosować.

Na co uważać przy wydatkach unijnych – najczęstsze błędy

Wykonawcy w projektach unijnych powinni być wyłaniani w sposób konkurencyjny, przejrzysty, proporcjonalny i zapewniający równe traktowanie wykonawców. Dzieje się tak nie tylko w przypadku zamówień publicznych, ale także przy zlecaniu zadań na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stąd kluczowe jest faktyczne zapewnienie konkurencyjności – w szczególności poprzez precyzyjne i jednoznaczne wskazanie rodzaju zadania, warunków jego realizacji oraz jasno określone i obiektywne kryteria. **W postępowaniu chodzi o zapewnienie jak najszerszego dostępu do zadania potencjalnym wykonawcom.** Dlatego:

- przygotowanie ogłoszenia z zamiarem wyboru konkretnej organizacji lub jej preferowania może stanowić nieprawidłowość,
- zabronione jest ograniczenie postępowania do organizacji lokalnych czy regionalnych,
- niewyczerpujący i niejasny opis zadania może być powodem korekty finansowej,
- błędne jest wykorzystanie w komisjach konkursowych osób niezapewniających bezstronności, a przez to narażenie się na konflikt interesów.



eprasa.pl 9df0c5aa3e

Zlecając zadania publiczne, trzeba dbać nie tylko o formalności (terminy, wzory dokumentów, ich zakres i odpowiednią publikację). **Trzeba pilnować treści i znaczenia poszczególnych dokumentów** – tak aby całość procedury zapewniała faktyczną, a nie pozorną konkurencję. W sytuacjach wątpliwych, moim zdaniem, można posiłkować się interpretacjami konkurencyjności w częściej stosowanych i bardziej znanych procedurach Prawa zamówień publicznych czy zasady konkurencyjności. Dla przykładu – kryterium preferujące oferentów lokalnych uznawane jest za dyskryminujące w zamówieniach publicznych i – w mojej opinii – odpowiednio powinno być przy zlecaniu zadań publicznych.

W projektach unijnych ważna jest dokumentacja i ścieżka audytu. Brak materiałów źródłowych może oznaczać, że część wydatków zostanie uznana za niekwalifikowalną i trzeba będzie zwrócić dofinansowanie. Dokumentacja pełni funkcję dowodową i zabezpieczającą dla jednostki samorządu. W przypadku kontroli, audytu lub ewentualnych sporów pozwala wykazać zakres wykonanych działań oraz prawidłowość podejmowanych decyzji i wydatkowanych środków. Należy ją rzetelnie gromadzić i archiwizować.

Zmiany w najbliższej przyszłości

Obecnie procedowane są dwie nowelizacje przepisów mające na celu ich uproszczenie. 12 maja br. projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie został przyjęty przez Radę Ministrów. Dokument trafił do Sejmu, gdzie przechodzi proces parlamentarny. 9 czerwca br. przeszedł pierwsze czytanie w komisjach. Zakłada szereg rozwiązań – m.in. możliwość wskazania przez organizację pozarządową rodzaju wkładu własnego (finansowego, rzeczowego lub osobowego).

Kolejna planowana nowelizacja jest bardziej kompleksowa. Ma stworzyć bardziej przyjazne warunki dla działania i rozwoju trzeciego sektora. Tym samym może istotnie wpłynąć na realizację projektów unijnych. Przewiduje m.in. nowe tryby zlecania zadań, prostsze konkursy i sprawozdania oraz większą elastyczność w rozliczaniu dotacji. Warto trzymać rękę na pulsie i monitorować zmiany.

Wnioski dla beneficjentów

Zlecanie zadań publicznych to jedna z możliwości, którą warto znać i rozważać jej stosowanie w projektach unijnych – nie tylko w standardowej działalności finansowanej ze środków krajowych. Ma swoje mocne strony opisane w artykule. Przede wszystkim procedura jest dość prosta i może ograniczać ryzyko nieprawidłowości oraz korekt finansowych. W niektórych sytuacjach wygodniej może być jednak sięgać po inne rozwiązania – np. zamówienia publiczne czy partnerstwo z NGO tworzone już na etapie składania wniosku o dofinansowanie. Każda z tych procedur ma inne cele, założenia i etapy. Myślę, że zawsze dobrze jest analizować indywidualnie sytuacje i dobierać najodpowiedniejsze rozwiązania, nie zapominając o opcji wynikającej z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. ©℗

Podstawa prawna:

- ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)
- art. 4 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1338)



eprasa.pl 9df0c5aa3e

Wspólne udzielanie zamówienia przez samorządy

Jedną z metod optymalizacji procesu udzielania zamówień publicznych jest skorzystanie z regulacji zawartej w art. 38 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Pozwala ona na wspólne przygotowanie, przeprowadzenie i udzielenie zamówienia przez dwa lub większą liczbę podmiotów. Współdziałanie takie może przełożyć się na uzyskanie korzystniejszych ofert cenowych lub też atrakcyjniejsze warunki realizacji zamówienia.

Z danych zawartych w ostatnim opublikowanym Sprawozdaniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) z funkcjonowania systemu zamówień publicznych wynika, że w 2024 roku przeprowadzono łącznie ponad 560 postępowań zgodnych z regulacją art. 38 Prawa zamówień publicznych (dalej: Pzp). Większość z nich dotyczyła dostaw i usług (odpowiednio 44% i 37% wszystkich postępowań prowadzonych w omawianym trybie). Ich łączna wartość mogła wynieść ponad 1 mld zł.

Swoboda współpracy

Przepis art. 38 Pzp bazuje na dużej swobodzie przekazanej przez ustawodawcę zamawiającym. Materializuje się ona w możliwości dowolnego kształtowania zakresu i formy współpracy. Można w tym miejscu wskazać na następujące rodzaje swobód:

1. przedmiotową – zamówienie może obejmować dostawy, usługi, jak również roboty budowlane. W praktyce najczęściej można się spotkać z wykorzystaniem współdziałania dwóch lub większej liczby jednostek samorządu terytorialnego (JST) w obszarze dostaw i usług – w szczególności przy zakupie energii elektrycznej lub dostawie materiałów biurowych. Łatwo można jednak wyobrazić sobie także inne pola współpracy – np. w zakresie usług teleinformatycznych, utrzymania dróg, dowozu uczniów do szkół czy ubezpieczenia mienia. Warto pamiętać, że tak udzielane zamówienie nie musi być jednorodne. Tym samym, brak jest przeciwwskazań, aby wspólne postępowanie obejmowało np. świadczenie usług telefonii komórkowej w jednej gminie oraz dostawę Internetu i telefonii VoIP w drugiej JST. Wątpliwe może być uzasadnienie ekonomiczne takiego postępowania, bowiem praktyka pokazuje, że dla wykonawców korzystniej jest realizować zamówienia o ujednoliconych cechach przedmiotowych – są wówczas w stanie zaoferować lepsze warunki i bardziej profesjonalną realizację;

2. podmiotową – dobór partnera oraz ich liczba w ramach danego postępowania nie są ograniczone dyspozycją art. 38 Pzp. Oznacza to, że możliwe jest wspólne prowadzenie postępowania przez zamawiających posiadających różny status na gruncie przepisów Pzp, jak również włączenie do wspólnego procedowania podmiotu spoza systemu zamówień publicznych. Także liczba podmiotów nawiązujących współpracę nie została ograniczona. Należy jednak w tym miejscu przestrzec przed tworzeniem zbyt dużej grupy zamawiających, a przez to nazbyt obszernego zakresu zamówienia. Może to bowiem w sposób niezamierzony ograniczyć konkurencję i dostęp do postępowania mniejszym wykonawcom. Wyjściem z tej sytuacji będzie podział zamówienia na części, co przywróci wolnorynkową rywalizację;

3. proceduralną – współpraca może obejmować takie czynności, jak: przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia, przeprowadzenie takiego postępowania, zorganizowanie konkursu, udzielenie zamówienia, zawarcie umowy ramowej, ustanowienie dynamicznego systemu zakupów czy udzielenie zamówienia na podstawie umowy ramowej lub objętego dynamicznym systemem zakupów. Od wspólnej decyzji zamawiających zależy, czy współdziałaniem zostanie objęta tylko jedna z czynności – np. przygotowanie specyfikacji warunków zamówienia wraz załącznikami



RAFAŁ FRANKIEWICZ

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

eprasa.pl 9df0c5aa3e

– czy też kompleksowe przeprowadzenie całego postępowania i zawarcie wspólnej umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego;

4. kontraktową – uregulowanie współpracy pomiędzy zamawiającymi będzie zależne od woli wszystkich stron – zarówno w zakresie podziału obowiązków, jak również długości czy zakresu współdziałania.

Ograniczenia

Stosunkowo lakoniczna regulacja Pzp w art. 38 mogłaby powodować mylne wyobrażenie braku jakichkolwiek ograniczeń. A te są i wynikają bezpośrednio z omawianego artykułu, jak również z całości zasad obowiązujących w ramach systemu zamówień publicznych. Do najważniejszych ograniczeń należy zaliczyć:

1) **konieczność łącznego szacowania wartości zamówienia dla ustalenia obowiązującego trybu procedowania** – pozwoli to uniknąć sztucznego zaniżania kwoty, poprzez odrębne szacowanie wartości i próby obejścia regulacji ustawy;
2) **wybór trybu w oparciu o ustawowe kryteria** – jest to szczególnie istotne w sytuacji, kiedy co najmniej jeden z podmiotów prowadzi postępowania w innym trybie (np. pozaustawowym). Wówczas należy stosować tryb bardziej rygorystyczny, obejmując postępowanie regulacją Pzp. Jako przykład podaje się często zamówienie in-house, które możliwe jest do przeprowadzenia w oparciu o art. 38 Pzp, ale jedynie wówczas, kiedy wszystkie podmioty spełniają ustawowe wymogi w tym zakresie. Wydaje się to w pełni racjonalne, ponieważ ma pozwolić na uniknięcie obchodzenia regulacji ustawy poprzez nawiązywanie fikcyjnej i pozornej współpracy;
3) **konieczność zawarcia porozumienia** – stanowi o tym wprost art. 38 ust. 2 Pzp, posługujący się zwrotem „zamawiający zawierają porozumienie". Zakres, forma i treść pozostają w zakresie swobody kontraktowej, zależnej od woli stron;
4) **brak możliwości wyłączenia odpowiedzialności lub jej ograniczenia.** Chodzi o odpowiedzialność przypisaną do określonych czynności – np. nie można przewidzieć braku odpowiedzialności dla podmiotu, który w zdecydowanej większości przygotowuje postępowanie (m.in. opracowując SWZ i załączniki do specyfikacji).



Porozumienie

Jak widać z powyższych rozważań, pomimo bardzo szeroko określonej swobody w regulowaniu współpracy pomiędzy podmiotami wspólnie prowadzącymi postępowanie, istnieje równolegle szereg ograniczeń, które wynikają bardziej z systemowych założeń zamówień publicznych, niż z chęci nakładania na regulację art. 38 Pzp sztywnych ram prawnych.
Jednym z takich ograniczeń – jak wskazano wcześniej – jest obowiązek zawarcia porozumienia.

Porozumienie powinno w swojej treści określać w szczególności:

- zakres czynności objętych współpracą,
- formę współpracy z podziałem zadań,
- przedmiot zamówienia oraz jego opis,
- szacunkową wartość zamówienia,
- tryb prowadzonego postępowania,
- zasady pracy komisji przetargowej,
- kryteria wyboru ofert, warunki udziału w postępowaniu,
- zasady rozliczenia pomiędzy zamawiającymi (w tym wymogi dotyczące fakturowania prac).

Warto w tym miejscu wskazać, że porozumienia mogą w sposób znaczący się od siebie różnić – dlatego nie ma jednego uniwersalnego wzoru. Już sam zakres współpracy może być bardzo zróżnicowany, przewidując pełne współdziałania na wszystkich etapach postępowania lub ograniczając się jedynie do wybranej czynności proceduralnej. Różna może być także struktura

eprasa.pl 9df0c5aa3e

organizacyjna – od dominującej roli jednego z podmiotów (lider postępowania), po podział obowiązków pomiędzy pracowników wszystkich zamawiających. Wszystko to warto dokładnie uregulować, aby uniknąć późniejszych sporów pomiędzy partnerami.

WAŻNE **Porozumienie nie musi ograniczać się do jednego postępowania, ale może obejmować szereg zamówień, przyjmując postać umowy ramowej.**

Zawarcie porozumienia nie wymaga uprzedniego podjęcia uchwały przez organ stanowiący, bowiem ma charakter cywilnoprawny, umowy zawieranej np. pomiędzy wójtem gminy a zarządem powiatu. Wyjątek może dotyczyć sytuacji, kiedy udzielana jest pomoc rzeczowa lub finansowa innej JST w ramach planowanej inwestycji i uchwała w tej sprawie jest wymagana.
Warto również pamiętać, że współdziałanie, o którym mowa w art. 38 Pzp, nie powoduje utraty statusu „zamawiającego" przez żaden z podmiotów. Wola wyrażona w drodze zawartego porozumienia stanowi jedynie czynność organizacyjną dla danego postępowania.

Odpowiedzialność

Ostatnią kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest odpowiedzialność. Zagadnieniu temu poświęcone są dwa ustępy art. 38 Pzp (ust. 3 i 4). **Zgodnie z nimi odpowiedzialność ciążąca na podmiotach procedujących dane zamówienie jest wspólna – co wskazuje, że w tym kontekście są oni traktowani łącznie i błąd jednego z nich będzie obciążał wszystkich.** Dotyczy to także sytuacji, kiedy to jeden z zamawiających pełni wiodącą rolę lidera, przygotowując lub prowadząc postępowanie w imieniu i na rzecz wszystkich zamawiających.
Wyjątek dotyczy współpracy ograniczonej – a więc takiej, która zakłada wspólne podjęcie jedynie części czynności (np. przygotowania SWZ), a samo postępowanie prowadzone jest już oddzielnie przez każdy z podmiotów. Wówczas wszyscy zamawiający ponoszą odpowiedzialność:

- oddzielnie za realizację swoich obowiązków, ale wyłącznie w odniesieniu do czynności, które podejmują w swoim imieniu i na swoją rzecz,
- wspólnie za wypełnienie obowiązków ustawowych przypisanych do tej części postępowania, która przygotowana, prowadzona lub organizowana jest w imieniu i na rzecz wszystkich zamawiających. ©℗

Podstawa prawna:

▶ art. 38 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)



eprasa.pl 9df0c5aa3e

Z praktyki JST

Nieuregulowanie prawa do mienia wykorzystywanego w działalności samorządowych instytucji kultury



IZABELA MOTOWILCZUK

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

Nieprawidłowość

Samorządowe instytucje kultury należące do gminy (gminny dom kultury i gminna biblioteka publiczna) nie zostały wyposażone w nieruchomości konieczne do prowadzenia działalności statutowej. Obie te jednostki organizacyjne zajmowały wspólnie jedną nieruchomość komunalną (budynek domu kultury wraz z działką gruntu) – na zasadzie „bezumownego korzystania". Zgodnie z wyjaśnieniami wójta gminy, obie instytucje kultury zajmowały wspólnie budynek domu kultury na podstawie postanowień aktów o utworzeniu, w których zapisano, że „wyposaża się je w nieruchomości" – z podaniem adresu budynku domu kultury. Dlatego budynku nie przyznano żadnej z nich.

Prawidłowe postępowanie

Postanowienia aktów o utworzeniu instytucji kultury, wskazujące ich siedziby, muszą być zrealizowane przez przyznanie im prawa do tych siedzib w jednym z trybów określonych w przepisach o gospodarowaniu nieruchomościami.



Gmina będąca organizatorem biblioteki publicznej musi zapewnić jej warunki działalności i rozwoju – w szczególności lokal do prowadzenia działalności statutowej (art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o bibliotekach). Biblioteka jest tworzona na podstawie aktu założycielskiego, w którym organizator określa jej nazwę, siedzibę, teren i zakres działania biblioteki oraz źródła finansowania działalności (art. 11 ust. 2 ustawy o bibliotekach).

Ośrodek kultury jest tworzony przez gminę w celu wykonywania zadań własnych z zakresu prowadzenia działalności kulturalnej (art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę (art. 11 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej). Zarówno gminny dom kultury, jak i gminna biblioteka publiczna są jednostkami organizacyjnymi mającymi odrębną od gminy osobowość prawną (art. 18 ust. 3 ustawy o bibliotekach, art. 14 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej).

Przy tworzeniu samorządowej osoby prawnej organ wykonawczy JST ma obowiązek wyposażyć ją w nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości (art. 56 ustawy o gospodarce nieruchomościami; dalej: u.g.n.). Robi to, stosując odpowiednio przepisy dotyczące wyposażania państwowych osób prawnych, art. 51 i art. 53–55 u.g.n. Przepisy te nakładają na organ wykonawczy JST obowiązek wyposażenia samorządowej osoby prawnej w nieruchomości niezbędne do ich działalności z dniem ich utworzenia. **Niewyposażenie w nieruchomości jest więc naruszeniem art. 56 w związku z art. 51 ust. 1 u.g.n.**

O ile organ wykonawczy nie ma wyjścia i musi wyposażyć samorządowe osoby prawne w nieruchomości niezbędne do prowadzenia działalności, o tyle ma wybór, w jaki sposób to zrobi.

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Wyposażenie w rozumieniu art. 56 w związku z art. 51 ust. 2 u.g.n. może polegać na:

- przeniesieniu na rzecz państwowej osoby prawnej własności nieruchomości,
- oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste z przeniesieniem własności do posadowionych na tym gruncie budynków,
- oddaniu w użytkowanie, w tym użytkowanie nieodpłatne,
- oddaniu w użyczenie.

Przy wyposażaniu samorządowych osób prawnych przez przeniesienie własności nieruchomości – następuje to nieodpłatnie, nie pobiera się także pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

Każdą z tych form można zastosować w przypadku, gdy w jednym budynku znajdują się siedziby dwóch instytucji kultury. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby:

- nieruchomość oddać nieodpłatnie na współwłasność w częściach ułamkowych (także odpowiednio we współużytkowanie wieczyste),
- oddać nieruchomość w użytkowanie w częściach lub współużyczenie.

Związane z tym kwestie regulują przepisy art. 195–212, art. 232–243, art. 252–264, art. 710–719 Kodeksu cywilnego.

Wybór formy wyposażenia samorządowej instytucji kultury zależy do tego, czy JST chce nadal pozostać właścicielem nieruchomości, bo ma wobec niej inne plany (np. chce wybudować nową siedzibę dla biblioteki i pozostawić dotychczasową siedzibę na wyłączny użytek domu kultury). Wtedy dla JST korzystniejsze jest oddanie nieruchomości instytucjom kultury w użytkowanie lub użyczenie. Jeśli takich planów nie ma – i budynek jest docelową siedzibą obu instytucji kultury – lepiej jest oddać go na współwłasność. Wtedy kwestie związane z jego utrzymaniem obciążają właścicieli (co odciąża zarząd JST).



Aby usunąć nieprawidłowość, wójt gminy powinien podjąć niezwłocznie decyzję o formie wyposażenia obu instytucji w nieruchomości i zawrzeć odpowiednie umowy z dyrektorami.

©℗

Podstawa prawna:

- art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, art. 11 ust. 2, art. 18 ust. 3 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (j.t. Dz.U. z 2022 r. poz. 2393)
- art. 9 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1, art. 14 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 457)
- art. 51, art. 53–56 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 399)
- art. 195–212, art. 232–243, art. 252–264, art. 710–719 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 184)

Bezprawne udzielenie dotacji na rozbudowę cmentarza wyznaniowego

Nieprawidłowość

Wójt gminy udzielił dotacji Parafii Rzymskokatolickiej na poszerzenie cmentarza wyznaniowego, na podstawie umowy. Zgodnie w wyjaśnieniami wójta w miejscowości X nie ma cmentarza komunalnego i mieszkańcy są chowani na cmentarzu parafialnym. Stąd gmina postanowiła w części pokryć koszty jego poszerzenia.

Prawidłowe postępowanie

Nie ma podstaw prawnych do finansowania z budżetu gminy wydatków związanych z bu-

eprasa.pl 9df0c5aa3e



dową lub poszerzaniem cmentarzy wyznaniowych. Przy braku podstaw prawnych doszło do przeznaczenia środków publicznych na cel niepubliczny.

Zgodnie z naczelną zasadą z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp) środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne. O katalogu wydatków publicznych przesądzają ustawy – które wyraźnie wskazują, jakie cele mogą być z nich finansowane.

Kwestie związane z organizacją i utrzymaniem cmentarzy reguluje ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Wprowadza ona w art. 1 ust. 1–3 i w art. 2 wyraźne rozgraniczenie na cmentarze:

- komunalne – których zakładanie, rozszerzanie i utrzymanie należy do zadań własnych gminy,
- wyznaniowe – których zakładanie, rozszerzanie i utrzymanie należy do zadań właściwych władz kościelnych.

Ustawa o cmentarzach nie przesądza o liczbie i lokalizacji cmentarzy komunalnych. Mówi ona, że cmentarze komunalne zakłada się „w zasadzie" na terenie każdej gminy lub miasta, jednak w uzasadnionych przypadkach można założyć cmentarz dla kilku gmin (art. 4 ustawy o cmentarzach). Zdarza się więc, że na terenie gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej są miejscowości, w których nie ma żadnego cmentarza komunalnego, za to jest cmentarz wyznaniowy. W takiej sytuacji prawo przewiduje, że zarząd cmentarza wyznaniowego jest zobowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiejkolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących (art. 8 ust. 2 ustawy o cmentarzach). Jednocześnie **nie ma żadnych przepisów, na podstawie których gmina miałaby obowiązek finansować budowę, rozbudowę czy utrzymanie cmentarzy wyznaniowych, na których przy braku cmentarza komunalnego są chowane osoby innego wyznania czy niewierzące.** Przy braku takiego przepisu gmina nie może dotować z budżetu takich zadań.

Udzielenie (przyznanie) i przekazanie dotacji z naruszeniem zasad określonych przepisami (w tym podstawy przekazania dotacji) stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność ciąży na osobie, która udzieliła i przekazała dotację – a którą jest w tym przypadku wójt gminy.

Aby usunąć nieprawidłowość, należy niezwłocznie wszcząć procedury zmierzające do odzyskania bezprawnie przekazanych środków z budżetu gminy. Powinien to zrobić wójt gminy w trybie określonym w art. 252 uofp. Zgodnie z tym przepisem dotacje udzielone bez podstawy prawnej są dotacjami nienależnymi. Dotacje nienależne podlegają zwrotowi do budżetu JST wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tego faktu. Odsetki nalicza się począwszy od dnia następującego po upływie 15-dniowego terminu zwrotu.

Dotacje nienależne stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym (art. 60 pkt 1 uofp). Podlegają zwrotowi na podstawie decyzji, wydanej w pierwszej instancji przez wójta gminy (art. 61 ust. 1 pkt 4 uofp). Organem odwoławczym jest w tym przypadku samorządowe kolegium odwoławcze (art. 61 ust. 3 pkt 4 uofp). Przy wydawaniu decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej (art. 67 ust. 1 uofp). Do egzekucji tych należności mają zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 66 uofp).

Odzyskanie nienależnie przekazanej dotacji nie uczyni naruszenia dyscypliny finansów publicznych niebyłym. Będzie to jednak wzięte pod uwagę jako okoliczność łagodząca przy wymiarze kary przez organ orzekający (art. 33 ust. 2 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych). ©℗

Podstawa prawna:

- art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 60 pkt 1, art. 61 ust. 1 pkt 4, ust. 3 pkt 4, art. 66, art. 67 ust. 1, art. 252 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. 426)
- art. 1 ust. 1–3, art. 2, art. 4, art. 8 ust. 2 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1590)
- art. 8 pkt 1 art. 33 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Określenie sposobu ustalania dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego przez burmistrza miasta

Nieprawidłowość

Dotacja przedmiotowa dla samorządowego zakładu budżetowego była ustalana w kwocie będącej różnicą między kosztami świadczenia usług dostawy wody i odbioru ścieków a wpływami uzyskanymi z tego tytułu. Wynikało to z zarządzenia wydanego przez burmistrza miasta w sprawie przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji przedmiotowych z budżetu gminy miejskiej. Burmistrz stwierdził, że wydał to zarządzenie, opierając się na wieloletnim zwyczaju. Zwyczaj ten dobrze funkcjonował i burmistrz nie widział potrzeby zmian w tym zakresie.

Prawidłowe postępowanie

Burmistrz nie ma kompetencji do ustalenia zasad kalkulowania wielkości dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego. W tym zakresie wyłączna kompetencja przysługuje radzie miejskiej.

Samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu JST dotację przedmiotową (art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp). W art. 15 uofp nie ma dokładnych wskazówek, jak ustalać dotację przedmiotową. Nie oznacza to jednak, że zarząd JST ma w tym zakresie pełną dowolność i może sam ustalić odpowiednie zasady – w tym na drodze unormowania w przepisach wewnętrznych wieloletniej praktyki. Musi przestrzegać przepisu art. 219 ust. 1 uofp, zgodnie z którym dotację przedmiotową dla samorządowego zakładu budżetowego kalkuluje się według stawek jednostkowych. Stawki jednostkowe ustala organ stanowiący JST (tu: rada miejska). Wyliczone na podstawie tych stawek kwoty dotacji ujmuje się w uchwale budżetowej (art. 219 ust. 3 uofp).

Zarząd JST (tu: burmistrz miasta) ma jedynie kompetencje do:

- przekazywania dotacji przedmiotowej ujętej w budżecie w wysokości odpowiedniej do stopnia realizacji finansowanych zadań,
- ustalenia szczegółowości rozliczenia tej dotacji, które kierownik zakładu musi przedłożyć rokrocznie do 31 stycznia roku budżetowego za rok poprzedni,
- wydania decyzji o zwrocie dotacji przedmiotowej wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej w nadmiernej wysokości do budżetu JST wraz z odsetkami.

Takie kompetencje nadaje zarządowi JST § 45 rozporządzenia w sprawie gospodarki jednostek budżetowych i zakładów budżetowych.

W sytuacji nieokreślenia przez radę miejską stawek jednostkowych do kalkulacji dotacji przedmiotowej, burmistrz miasta powinien był opracować i przedłożyć organowi stanowiącemu projekt odpowiedniej uchwały (art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Powinien jednocześnie poinformować radę, że jeśli nie podejmie ona uchwały w tym przedmiocie, z budżetu gminy nie będzie można udzielać dotacji przedmiotowej – nie będzie bowiem podstaw do skalkulowania jej kwoty celem ujęcia w projekcie uchwały budżetowej. Zamiast tego burmistrz naruszył szereg przepisów – w ten sposób, że nie tylko sam określił sposób kalkulacji dotacji przedmiotowej, ale też:



eprasa.pl 9df0c5aa3e

- zrobił to niezgodnie z przepisami (ustalając, że ta dotacja pokrywa różnicę między kosztami wykonywania przez zakład usług a wpływami faktycznie uzyskanymi za ich świadczenie, co zwolniło kierownika zakładu z jakiejkolwiek odpowiedzialności za oszczędne wydatkowanie środków publicznych i terminowe egzekwowanie należności za wykonane usługi),
- rokrocznie sam planował w projekcie budżetu kwotę dotacji przedmiotowej ustalonej niezgodnie z przepisami,
- zatwierdzał przelewanie środków z dotacji na rachunek bankowy samorządowego zakładu budżetowego,
- nie rozliczał zakładu z wykorzystania dotacji – uznając, że dotacja przyznana i przekazana jest dotacją należną (uwaga autora: przy braku uchwały w sprawie kalkulacji stawek jednostkowych dotacji przedmiotowej jej rozliczenie nie jest w ogóle możliwe).

Ze względu na brak uchwały w sprawie stawek kalkulacyjnych dotacji przedmiotowej, nie da się ustalić ewentualnych ujemnych skutków finansowych nieprawidłowości dla budżetu miasta.

Aby usunąć nieprawidłowość, burmistrz musi niezwłocznie:

- **opracować i przedłożyć radzie miejskiej projekt uchwały w sprawie kalkulacji stawek jednostkowych dotacji przedmiotowej,**
- **wyeliminować z obiegu prawnego zarządzenie w sprawie przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji przedmiotowych z budżetu gminy miejskiej,**
- **w miejsce ww. zarządzenia wprowadzić zarządzenie w sprawie ustalenia szczegółowości rozliczenia rocznego dotacji przedmiotowej, jeśli rada miejska uchwali stawki jednostkowe do kalkulacji dotacji przedmiotowej dla zakładu,**
- **zaprzestać wypłacania dotacji przedmiotowej – jeśli rada miejska nie podejmie uchwały w sprawie ustalenia stawek jednostkowych do kalkulacji dotacji przedmiotowej dla zakładu, co jest jednoznaczne z brakiem możliwości udzielania zakładowi tej dotacji.**

©℗

Podstawa prawna:

- art. 15 ust. 3 pkt 1, art. 219 ust. 1 i 3 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. 426)
- art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)
- § 45 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 1718)

Nieudzielenie pracownikom zaliczki na pokrycie kosztów zagranicznej podróży służbowej

Nieprawidłowość

W urzędzie gminy nie wypłacono pracownikom zaliczek na pokrycie kosztów zagranicznych podróży służbowych. Wójt stwierdził, że nie dokonano wypłaty, ponieważ pracownicy ci nie złożyli w tej sprawie wniosków.

Prawidłowe postępowanie

Zaliczki na pokrycie kosztów zagranicznych podróży służbowych wypłaca się obligatoryjnie. Nie ma konieczności składania wniosków przez pracowników w tej sprawie.

Rozporządzenie w sprawie podróży służbowej przewiduje w § 20 ust. 1, że pracownik otrzymuje zaliczkę na niezbędne koszty podróży zagranicznej w wysokości wynikającej ze wstępnej kalkulacji tych kosztów. Przepisy nie wskazują w tym zakresie konieczności składania odrębnego wniosku o zaliczkę przez pracownika – może go złożyć, ale nie musi. Jeśli pracownik nie złoży wniosku o zaliczkę, to do pracodawcy należy skalkulowanie jej kwoty i wypłacenie. Właściwy tryb postępowania w tym zakresie powinien określić pracodawca w przepisach ustalających procedury kontroli zarządczej I stopnia w jednostce (art. 68, art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp).

Zwyczajowo przyjęło się, że w takiej sytuacji za sporządzenie wstępnej kalkulacji kwoty zaliczki odpowiada bezpośredni przełożony pracownika, który otrzymał polecenie wyjazdu

eprasa.pl 9df0c5aa3e

służbowego za granicę. We wstępnej kalkulacji kosztów należy ująć wszystkie należności, jakie będą przysługiwały pracownikowi (koszty noclegu, przejazdu, dojazdu, diety, ryczałty na dojazdy z i do dworca, ryczałty na przejazdy środkami komunikacji miejscowej, opłaty za bagaż, za przejazd autostradami płatnymi, za parkowanie i inne). W kalkulacji wstępnej nie uwzględnia się kosztów, których nie można przewidzieć i nie są normalnie bezpośrednio związane z podróżą (w tym koszty pobytu w szpitalu, innym zakładzie leczniczym i koszty leczenia za granicą). Koszty, które nie zostały uwzględnione w kalkulacji wstępnej, zostaną zwrócone w udokumentowanej wysokości po odbyciu podróży służbowej. Kalkulacja może uwzględniać pewną rezerwę na wydatki nieprzewidziane.

Zaliczka na koszty podróży zagranicznej powinna być szacowana i udzielona w walucie obcej (kraju docelowego). Walutę obcą nabywa jednostka i przekazuje ją pracownikowi, któremu przyznano zaliczkę. Za zgodą pracownika zaliczkę można wypłacić w walucie polskiej – w wysokości stanowiącej równowartość przysługującej pracownikowi zaliczki w walucie obcej, według średniego kursu złotego w stosunku do walut obcych określonego przez NBP z dnia wypłaty zaliczki (§ 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie podróży służbowej). Wtedy pracownik sam musi nabyć walutę potrzebną w podróży służbowej.

Wskazane uregulowania mają za zadanie zabezpieczenie pracowników przed ponoszeniem kosztów działalności statutowej zakładu pracy, które powinien ponosić pracodawca. Pracodawca nie może wymagać od pracowników, aby to oni z własnych środków finansowali koszty wykonywania zadań służbowych – nawet jeśli jest to tylko sytuacja przejściowa (do czasu rozliczenia rachunku kosztów podróży służbowej).



Za nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia w sprawie podróży służbowej w kwestii zaliczek nie grozi pracodawcy odpowiedzialność karna. Nie znaczy, to że przepisów tych nie trzeba przestrzegać. **Pracodawca (tu: wójt jako kierownik urzędu gminy) musi na przyszłość ustalić takie procedury z zakresu delegowania pracowników w podróż zagraniczną, aby otrzymywali oni odpowiednią zaliczkę na pokrycie ich kosztów.**

Musi więc:

- ustalić wzór kalkulacji kosztów podróży zagranicznej,
- wskazać pracownika odpowiedzialnego za sporządzenie kalkulacji, jeśli pracownik nie wystąpi z wnioskiem o udzielenie zaliczki,
- ustalić dowód księgowy, na podstawie którego zostanie wypłacona zaliczka w braku wniosku o jej wypłacenie.

Obieg związanych z tym dokumentów powinien wyglądać w ten sposób, że po wystawieniu polecenia odbycia służbowej podróży zagranicznej bezpośredni przełożony pracownika sporządza wstępną kalkulację kosztów tej podróży i przedkłada ją do kontroli wstępnej. Kalkulacja uznana za prawidłową jest zatwierdzana przez kierownika jednostki. Wypłata środków jest realizowana przez głównego księgowego (przelewem na rachunek bankowy pracownika lub przez wystawienie asygnaty kasowej na wypłatę gotówki). ©℗

Podstawa prawna:

- art. 68, art. 69 ust. 1 pkt 3 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. 426)
- § 20 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej z tytułu podróży służbowej (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 2190)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Cyfryzacja

Cyfrowy mentor nowego urzędnika. Bezpieczne wdrożenie AI do onboardingu

Nowa osoba w urzędzie zwykle zadaje te same pytania, na które bardziej doświadczeni pracownicy odpowiadali już dziesiątki razy: gdzie znajduje się regulamin organizacyjny, kto publikuje informacje w BIP, jakie załączniki należy dołączyć do nietypowej sprawy. AI może przejąć tę pierwszą linię wsparcia – pod jednym warunkiem: musi korzystać wyłącznie z informacji jawnych i powszechnie dostępnych. Oto, jak zbudować taki system bezpiecznie.



SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Tradycyjny onboarding w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) opiera się w dużej mierze na wiedzy przekazywanej ustnie. Nowy referent, stażysta czy pracownik przeniesiony do innego wydziału pyta bardziej doświadczonych kolegów, szuka informacji w wiadomościach e-mail, segregatorach i dokumentach rozproszonych po różnych miejscach. Każde takie pytanie oznacza dodatkowy czas poświęcany przez osoby, które i tak są obciążone bieżącymi obowiązkami.

Administracje publiczne działają dziś pod presją niedoborów kadrowych i rosnących obciążeń, a narzędzia AI mogą je odciążać w zadaniach administracyjnych i pomocniczych. Proces wdrażania nowego pracownika do organizacji, określany często angielskim terminem „onboarding", obejmuje zapoznanie z procedurami, strukturą urzędu i sposobem wykonywania obowiązków. Jest to klasyczny przykład zadania powtarzalnego i opartego na dokumentach. W dużej części można je również zautomatyzować.

Kluczowa jest jednak zmiana sposobu myślenia o AI. Nie chodzi o „wszechwiedzący czat", który odpowiada na podstawie całego Internetu, lecz o asystenta zamkniętego w obrębie konkretnego, zatwierdzonego zbioru dokumentów urzędu. W informatyce nazywa się to generowaniem wspomaganym wyszukiwaniem (retrieval-augmented generation, RAG): model nie zgaduje, tylko sięga do wskazanej bazy wiedzy i z niej buduje odpowiedź. Nowy pracownik nie „pyta Internetu", lecz „pyta dokumentów" swojego urzędu, w języku naturalnym – tak, jakby rozmawiał z żywym mentorem. Taki onboarding sprzyja dodatkowo budowaniu kompetencji AI wśród pracowników. Zaletą jest także to, że młodszym pracownikom często łatwiej zapytać AI niż zajętego starszego kolegę.

Bezpieczeństwo to fundament: tylko dane jawne

Opisywany model korzystania z AI w roli mentora jest bezpieczny dlatego, że bazę wiedzy zasilają wyłącznie informacje publiczne, jawne i powszechnie dostępne. Mowa o materiałach, które urząd i tak już opublikował na swojej stronie, albo ma obowiązek udostępniać:

- statuty, regulaminy organizacyjne, zarządzenia, schematy struktury i zakresy zadań komórek,
- karty usług, instrukcje, „jak załatwić sprawę", formularze i strony tematyczne,
- dane kontaktowe i informacje z Biuletynu Informacji Publicznej,
- publiczne kalendarze terminów: sesji, konsultacji, raportów i opłat.

Poza zakresem publikacji w AI pozostają dane osobowe mieszkańców, akta spraw indywidualnych, projekty decyzji, materiały kadrowe, hasła, klucze dostępowe (API) i niepubliczne wykazy kontaktów. Nie ma tu mowy o dostępie do systemów wewnętrznych ani do informacji wrażliwych. **Bezpieczeństwo polega właśnie**

eprasa.pl 9df0c5aa3e

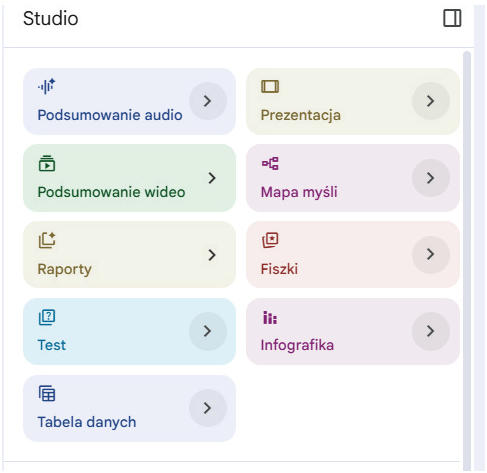
na zbudowaniu zamkniętej bazy wiedzy, w której AI porusza się wyłącznie po dokumentach jawnych. Takie podejście jest spójne z zasadą minimalizacji danych wynikającą z RODO i najłatwiejsze do obrony przed inspektorem ochrony danych. Przy tym system, z którym rozmawia człowiek, powinien jasno informować, że jest narzędziem AI.

WAŻNE **Asystent onboardingowy powinien więc być wyraźnie oznaczony jako wsparcie informacyjne, a nie wiążąca wykładnia procedur.**

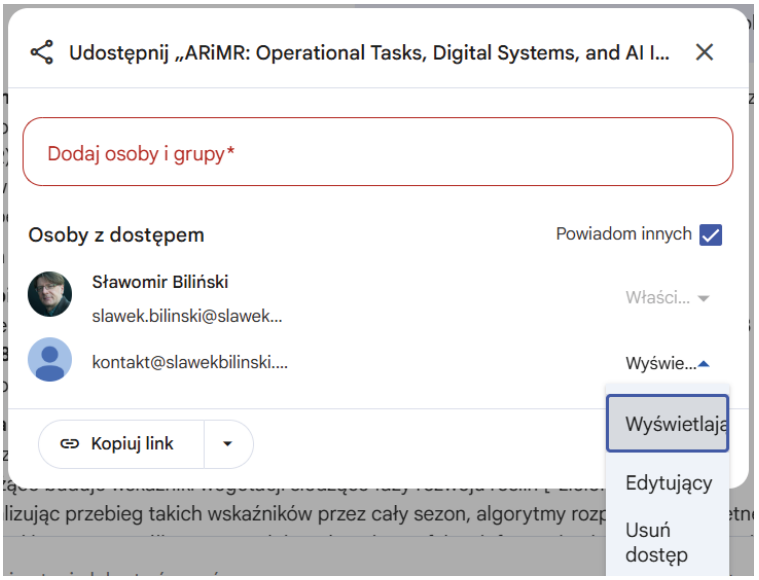
NotebookLM: rozmowa z dokumentami, które cytują źródło

Najmocniejszym dziś kandydatem na narzędzie onboardingu jest co do zasady darmowy produkt Google: NotebookLM. Działa w zamkniętym kontekście: odpowiada wyłącznie na podstawie źródeł wgranych do danego notatnika i nie miesza ich z wiedzą z sieci. Jego największą zaletą dla administracji jest precyzyjne cytowanie. Przy każdej odpowiedzi wskazuje konkretny dokument i miejsce, z którego pochodzi informacja, więc odpowiedź da się otworzyć i zweryfikować. W urzędzie nie liczy się „najbłyskotliwsza" odpowiedź, lecz odpowiedź sprawdzalna.

NotebookLM potrafi z tych samych źródeł wygenerować streszczenia, dokumenty briefingowe, listy najczęstszych pytań (FAQ), fiszki, prezentacje, podcasty audio w języku polskim oraz krótkie podsumowania wideo. Udostępnianie jest proste: wystarczy link. Można przy tym precyzyjnie ograniczyć uprawnienia, nadając dostęp tylko do odczytu – tak, by nowi pracownicy mogli rozmawiać z bazą, ale nie zmieniać jej źródeł.



Najbezpieczniej udostępnić pracownikowi notatnik NotebookLM w roli **Wyświetlającego**, a nie **Edytującego**. Dzięki temu pracownik może korzystać z przygotowanej bazy wiedzy onboardingowej, zadawać pytania, generować odpowiedzi i podsumowania, ale nie powinien zmieniać ani usuwać źródeł dodanych przez administratora notatnika.



Alternatywy: Gems, własny GPT, Projekty w Claude

NotebookLM to świetny punkt wyjścia, ale nie jedyna droga. Gdy obok bazy wiedzy urząd chce nadać asystentowi AI określoną rolę i sposób prowadzenia rozmowy, warto rozważyć Gems w Google Gemini, modelGPT od w ChatGPT OpenAI lub Projekty w Claude. Niezależnie od wyboru dokonanego przez urząd obowiązuje jedna zasada. Takie narzędzia należy wdrażać na kontach służbowych z odpowiednią konfiguracją (enterprise), a nie na prywatnych kontach urzędników.

PRZYKŁAD

Scenariusze korzystania z AI dla samorządu

Nowy radny i biuro rady: Osoba rozpoczynająca pracę w biurze rady lub świeżo wybrany radny musi szybko opanować statut gminy, regulamin rady i procedury składania interpelacji. Asystent AI zawierający te dokumenty w swojej bazie wiedzy pozwala zadawać pytania wprost: „W jakim terminie należy odpowiedzieć na interpelację?" albo „Kto zwołuje sesję nadzwyczajną?". Odpowiedzi zawierają odwołania do konkretnych paragrafów, dzię-

eprasa.pl 9df0c5aa3e

ki czemu nowa osoba szybciej odnajduje się w procedurach.

Rotacja pracowników w obsłudze mieszkańców: W wydziałach takich jak komunikacja czy sprawy obywatelskie rotacja pracowników jest częsta, a sprawy bywają nietypowe. Nowy pracownik może zapytać: „Jakie dokumenty są wymagane przy rejestracji pojazdu sprowadzonego z zagranicy?" albo „Jakie załączniki należy dołączyć do wniosku o wydanie dowodu osobistego dla dziecka?". Baza wiedzy oparta na kartach usług i jawnych procedurach wskaże wymagane dokumenty oraz źródło informacji, ograniczając ryzyko błędów.

Wdrożenie nowego pracownika w wydziale inwestycji: Osoba rozpoczynająca pracę w wydziale inwestycji musi poznać strukturę urzędu, zasady obiegu dokumentów i podstawowe procedury związane z zamówieniami publicznymi. Asystent AI może odpowiadać na pytania typu: „Który wydział opiniuje projekty drogowe?" albo „Gdzie znajdę wzory uchwał i zarządzeń?". Dzięki temu nowy pracownik szybciej orientuje się w organizacji i rzadziej angażuje współpracowników w proste kwestie organizacyjne.

Zespół ds. funduszy zewnętrznych: Nowo utworzony zespół projektowy może otrzymać dostęp do asystenta AI, w którym źródłem wiedzy są wytyczne konkursowe oraz strategia rozwoju gminy. Dzięki temu członkowie zespołu szybciej sprawdzą zgodność celów konkursu z priorytetami gminy i wymaganiami formalnymi – bez konieczności samodzielnego analizowania obszernych dokumentów.

Wprowadzenie nowego pracownika do procedur BIP i komunikacji: Pracownik odpowiedzialny za publikację informacji w Biuletynie Informacji Publicznej często musi poznać wiele rozproszonych instrukcji i zasad. Asystent AI może odpowiadać na pytania: „Które dokumenty podlegają publikacji w BIP?" albo „Jakie informacje powinny znaleźć się w ogłoszeniu o konsultacjach społecznych?". Dzięki temu proces wdrożenia przebiega szybciej, a ryzyko pominięcia obowiązków informacyjnych jest mniejsze.

Korzyści: czas, samodzielność, mniej błędów

Najważniejsza korzyść jest organizacyjna, nie marketingowa. AI w onboardingu nie zastępuje doświadczonego urzędnika, lecz przejmuje pierwszą warstwę powtarzalnych pytań.

W praktyce oznacza to:

- oszczędność czasu pracowników z dłuższym stażem,
- szybszą samodzielność nowej osoby,
- mniej błędów proceduralnych, bo odpowiedzi opierają się na aktualnych, jawnych dokumentach i wskazują źródło.

Rozwiązanie ma też ograniczenia. Bazę trzeba rozsądnie podzielić na zadaniowe zestawy (jedno narzędzie do wszystkiego to nienajlepszy pomysł). Sam dostawca AI zastrzega, że narzędzie może się mylić i nie zastępuje porady prawnej.

Najważniejsze zasady pozostają jednak niezmienne: **AI jest tak dobra, jak aktualne są dokumenty, z których korzysta. Odpowiedź asystenta AI ma charakter pomocniczy i nie zastępuje wykładni prawnej ani decyzji podejmowanych przez pracownika lub kierownika jednostki. Odpowiedzialność za prawidłowe zastosowanie procedury nadal spoczywa na człowieku.**

Dlatego warto wyznaczyć właściciela treści i ustalić cykl przeglądów: na przykład co miesiąc dla terminów i kontaktów, a co kwartał dla materiałów organizacyjnych.

Jak zacząć

Najrozsądniejszy model startowy dla gminy to jeden asystent AI „Start w urzędzie", oparty wyłącznie na źródłach publicznych, z gotowym FAQ, dokumentem briefingowym i np. krótkim podcastem na pierwszy tydzień. Dopiero potem warto dokładać kolejne, dedykowane do roli pracownika notatniki i ewentualnie obudować je warstwą rozmowy.

Największą wartością takiego rozwiązania nie jest zastąpienie doświadczonych pracowników, lecz uporządkowanie i zachowanie wiedzy instytucji. Cyfrowy mentor nie zastępuje człowieka, ale pozwala nowym pracownikom szybciej osiągnąć samodzielność, a organizacji skuteczniej przekazywać wiedzę niezależnie od rotacji kadr. To wejście do urzędu „od frontu": uporządkowane, sprawdzalne i tańsze niż tradycyjny model oparty wyłącznie na pamięci i dostępności najbardziej doświadczonych osób.

WAŻNE Bazę wiedzy dla asystenta AI należy zasilać wyłącznie dokumentami jawnymi i już opublikowanymi. Dane osobowe, akta spraw, projekty decyzji i materiały wewnętrzne pozostają poza systemem. Udostępnienie asystenta AI koniecznie trzeba potwierdzić jego przetestowaniem.

©℗

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Procedury

Kto rozpatruje wnioski i umowy wójta

Wójt gminy jest mieszkańcem gminy, której jest włodarzem. W gminie tej jest program dofinansowania ze środków własnych gminy budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Wójt złożył do urzędu gminy wniosek o udzielenie dotacji na dofinansowanie budowy takiej oczyszczalni ścieków. Kto w takim przypadku powinien rozpatrzyć wniosek wójta i podpisać umowę z wójtem? W urzędzie gminy nie ma zastępcy wójta – jest tylko sekretarz.

Odpowiedź

W przedstawionej sytuacji dochodzi do kumulacji ról: wójt występuje jako organ wykonawczy gminy, odpowiedzialny za dysponowanie środkami publicznymi, oraz jednocześnie jako podmiot ubiegający się o ich przyznanie. Taka konfiguracja narusza standard bezstronności działania organów władzy publicznej i rodzi ryzyko obejścia reguł gospodarowania środkami publicznymi. W związku z tym wniosek wójta powinien zostać rozpatrzony przez podmiot wyznaczony przez radę gminy. Natomiast umowę o dotację (przy braku zastępcy wójta) powinna podpisać osoba działająca na podstawie szczególnego umocowania – w praktyce sekretarz gminy albo przewodniczący rady gminy.

Uzasadnienie

Po pierwsze, tryb udzielania dotacji celowych na zadania z zakresu ochrony środowiska określa rada gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska. To właśnie w tym akcie powinny znaleźć się reguły proceduralne zapewniające bezstronność – w tym mechanizm wyłączenia organu wykonawczego w sytuacji, gdy jest on beneficjentem.

W realiach przedstawionego stanu faktycznego oznacza to, że:

- wniosek wójta powinien być rozpatrywany przez komisję powołaną przez radę gminy albo przez wyznaczonych pracowników urzędu działających poza wpływem wójta w tej konkretnej sprawie,
- konieczne jest faktyczne wyłączenie wójta z wszelkich czynności związanych z oceną wniosku i przyznaniem dotacji.

Po drugie, zawarcie umowy o dotację wymaga reprezentacji gminy przez podmiot inny niż wójt (jako beneficjent). Zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, wójt może upoważnić pracowników urzędu do prowadzenia spraw w jego imieniu.

W tej sytuacji:

- sekretarz gminy może podpisać umowę wyłącznie na podstawie wyraźnego, pisemnego upoważnienia, przy jednoczesnym formalnym wyłączeniu się wójta z tej sprawy,
- alternatywnie, rada gminy może – dla pełnej transparentności – upoważnić przewodniczącego rady do zawarcia umowy w imieniu gminy.

Nie jest dopuszczalne, by wójt sam podpisał umowę, której jest stroną jako beneficjent, gdyż prowadziłoby to do naruszenia zasady bezstronności i mogłoby rodzić zarzuty niegospodarności lub naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Najbezpieczniejszym rozwiązaniem – zarówno z punktu widzenia legalności, jak i transparentności – jest powierzenie rozpatrzenia wniosku organowi lub osobom wyznaczonym przez radę gminy oraz podpisanie umowy przez podmiot działający na podstawie szczególnego umocowania (najczęściej sekretarza albo przewodniczącego rady). Zapobiega to sytuacji, w której wójt występowałby jednocześnie jako organ przyznający dotację i jej beneficjent. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 403 ust. 5 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 647)
- art. 31, art. 33 ust. 1 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153)



LESZEK JAWORSKI

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

eprasa.pl 9df0c5aa3e

W następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

- Strategia cyfryzacji państwa a jednostki samorządu
- Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu
- Związanie sądu administracyjnego zarzutami
- Czy gminne obiekty sportowe nadal korzystają z ochrony
- Jak często dokonywać okresowej kontroli przewodów kominowych

W INFORLEX:

- Szkoła na dwie zmiany – czym jest i dlaczego prawo jej nie definiuje
- Żłobek w budynku szkoły – jak to rozliczyć w budżecie gminy
- Dotarcie do mieszkańców i walka z hejtem – dwa wyzwania dla samorządów
- Nowy model funduszy unijnych. Samorządy wchodzą w bardziej wymagającą epokę
- Wójt odpowie za cyberbezpieczeństwo samorządu

PRENUMERATA 2026

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

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

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

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

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Grupa INFOR PL

Właściciel i Prezes Zarządu
Ryszard Pieńkowski

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

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

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

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

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

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

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

Zdjęcia w numerze
shutterstock.com, archiwum, materiały gmin

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

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

Zamówienia na prenumeratę przyjmują również prywatni kolporterzy oraz urzędy pocztowe.

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

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

INFOR PL SA jest podatnikiem VAT, NIP 1180093066

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

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

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Samorząd między odpornością a odpowiedzialnością

Łódzka Konferencja im. Jerzego Regulskiego jako forum rozmowy o przyszłości instytucji lokalnych

Konferencja im. Jerzego Regulskiego, zorganizowana 15 czerwca 2026 r. w Łodzi przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego oraz Uniwersytet Łódzki, była nie tylko okazją do przypomnienia dziedzictwa twórców polskiej reformy samorządowej, lecz także próbą uporządkowanej rozmowy o problemach, które coraz wyraźniej określają współczesne funkcjonowanie wspólnot lokalnych. Punktem wyjścia nie była celebracja jubileuszowa, lecz pytanie o zdolność samorządu do dalszego działania w warunkach kumulujących się napięć: demograficznych, finansowych, organizacyjnych, cyfrowych i ustrojowych.

W części otwierającej prof. Joanna Regulska przypomniała, że reforma samorządowa z 1990 r. była jednym z najważniejszych przełamań ustrojowych po 1989 r., gdyż oznaczała odejście od monopolu państwa w sferze władzy, własności, finansów i administracji. Dr Cezary Trutkowski, prezes FRDL, podkreślił z kolei, że Fundacja pozostaje instytucją rozwoju demokracji lokalnej, a nie wyłącznie administracji lokalnej. To rozróżnienie dobrze wyznaczyło ton dalszej debaty: samorząd nie może być sprowadzony do sprawnego świadczenia usług, jeżeli równocześnie traci zdolność budowania lokalnej wspólnoty, deliberacji i odpowiedzialności.

Pierwsza część konferencji dotyczyła odporności samorządu terytorialnego wobec zmian i niepewności. W dyskusji wybrzmiał problem depopulacji, zwłaszcza w miastach średnich i mniejszych, dla których ubytek ludności oznacza nie tylko mniejsze dochody, lecz także osłabienie instytucji publicznych i rynku pracy. Prof. Piotr Szukalski zwracał uwagę na nieprecyzyjność danych demograficznych, zaś prezydent Tarnowa dr Jakub Kwaśny pokazywał praktyczne skutki braku jasnej definicji mieszkańca. Osobny blok problemów dotyczył danych, cyberbezpieczeństwa i dezinformacji. Profesor Agnieszka Piskorz-Ryń akcentowała potrzebę równowagi między jawnością a bezpieczeństwem państwa, natomiast dr Dorota Sikora-Fernandez wskazywała, że odporność cyfrowa samorządu wymaga nie tylko narzędzi technologicznych, lecz także kompetencji, procedur i społecznej legitymizacji.

Drugi panel został poświęcony pytaniu „Jak zmieniać instytucje samorządowe?", skoncentrował się na relacji między radą gminy, organem wykonawczym i administracją. Rozpoczął go Jerzy Stępień, współautor reform samorządowych, który omówił stanowisko FRDL dot. konieczności zmian w zakresie pozycji ustrojowej organu wykonawczego gminy. Profesor Michał Kasiński przypomniał, że samorząd jest wartością cywilizacyjną zakorzenioną w pluralizmie i wolności wspólnot lokalnych. Z kolei dr Justyna Przedańska, odnosząc się do propozycji FRDL, wskazywała na konieczność zachowania czytelnej odpowiedzialności za decyzje. Profesor Alfred Lutrzykowski osadził dyskusję w historii przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce. Natomiast dr Aneta Kowalewska akcentowała potrzebę zmian ewolucyjnych, prowadzonych w dialogu z samorządami. Mecenas Maciej Kiełbus podkreślał, że wzmocnienie samorządu trzeba rozpocząć od realnego wzmocnienia rad i radnych: ich zaplecza eksperckiego, dostępu do informacji, obsługi prawnej i narzędzi kontrolnych.

Zwieńczeniem konferencji była Gala Nagrody im. Jerzego Regulskiego. Nagrodę w kategorii wzmacniania samorządności terytorialnej otrzymał prof. Paweł Swianiewicz, dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Nagrodę w kategorii kreowania ładu przestrzennego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju przyznano Andrzejowi Chwalibogowi, architektowi i urbaniście. Wyróżnienia otrzymali: dr Marcin Radziłowicz, sekretarz Miasta Ełku, dr Grzegorz Czarnocki, prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, Sebastian Nabrzeski, sekretarz Gminy Zaleszany, Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego oraz Miasto Grudziądz.

Łódzka konferencja pokazała, że zasadnicze pytanie o przyszłość samorządu nie dotyczy wyłącznie zakresu zadań ani wysokości dochodów. Dotyczy ono również jakości instytucji, zdolności do współpracy, odporności na kryzysy oraz tego, czy wspólnota lokalna pozostaje realnym podmiotem spraw publicznych.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

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

www.frdl.org.pl

eprasa.pl 9df0c5aa3e

MUSISZ TO WIEDZIEĆ

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

Centralny Rejestr Umów JSFP

Nowy obowiązek od 1 lipca 2026 r.



Od 1 lipca 2026 r. jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do udostępniania informacji o zawieranych umowach CRU JSFP. Wprowadzenie nowego systemu teleinformatycznego oznacza konieczność przygotowania jednostek zarówno pod względem organizacyjnym, jak i technicznym. Dlatego przygotowaliśmy kompleksowy pakiet materiałów i narzędzi, który ułatwi sprawne wdrożenie nowych obowiązków.

Dlaczego warto sięgnąć po ten specjalny pakiet?

- **Kompleksowe przygotowanie do CRU JSFP** – materiały obejmują zarówno zagadnienia prawne, organizacyjne, jak i praktyczne aspekty wdrożenia nowych obowiązków (prawie 50 przykładów).
- **Odpowiedzi na najczęstsze wątpliwości** – aż 170 pytań i odpowiedzi dotyczących kwalifikowania, publikowania i aktualizowania informacji o umowach.
- **Instrukcja krok po kroku dotycząca zakładania kont** – praktyczny dodatek ułatwiający rozpoczęcie pracy w systemie CRU JSFP.
- **Gotowe rozwiązania do wdrożenia w jednostce** – przykładowe zarządzenie wraz z procedurą kwalifikowania i publikowania informacji o umowach w CRU JSFP.
- **Wsparcie w organizacji kontroli zarządczej** – praktyczna Ściąga pokazująca, jak prawidłowo uregulować obowiązki związane z CRU JSFP w ramach kontroli zarządczej.

sklep.infor.pl

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

eprasa.pl 9df0c5aa3e

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

GAZETA samorządu i administracji

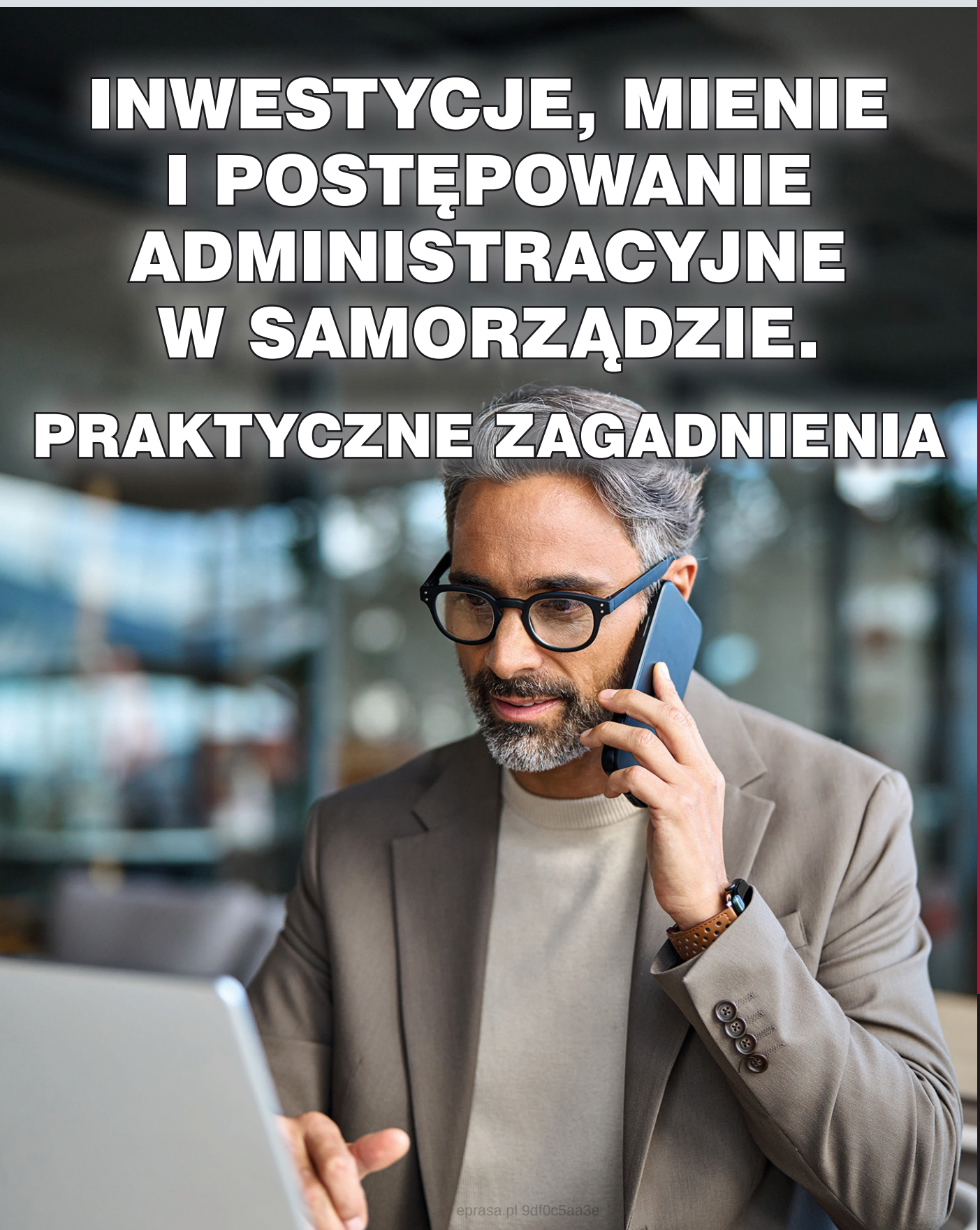
DODATEK DO NR 6(584)
CZERWIEC 2026

Poradnik Samorządowca

www.inforlex.pl

INWESTYCJE, MIENIE I POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W SAMORZĄDZIE.

PRAKTYCZNE ZAGADNIENIA



eprasa.pl 9df0c5aa3e

SPIS TREŚCI

Część I. Prawo budowlane, zagospodarowanie przestrzenne i inwestycje

Czy wymagane jest pozwolenie na roboty budowlane w przypadku ubiegania się o dotację na prace konserwatorsko-restauratorskie przy witrażach 3
Czy zarządca drogi jest uprawniony do wydania decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową i remontem dróg 4
Czy właściciel działki, przez którą w planie miejscowym z 2003 roku wyznaczono przebieg obwodnicy, może dochodzić odszkodowania z tego tytułu 5
Czy ustalenie lokalizacji biogazowni rolniczej może odbyć się na podstawie uchwały o lokalizacji 6

Część II. Gospodarka nieruchomościami i finanse publiczne

Czy sporządzenie operatu szacunkowego na potrzeby ustalenia opłaty za trwały zarząd stanowi podstawę do aktualizacji wartości gruntu w ewidencji księgowej jednostki budżetowej 7
Czy podstawą do ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność JST sprzedawanej użytkownikowi wieczystemu jest uchwała rady miejskiej 7
Czy opłata za pobyt i żywienie w żłobku może być uznana za należność o charakterze publicznoprawnym 8
Czy zwrot kaucji za butelki po wodzie zakupionej przez starostwo powiatowe stanowi dochód JST 9
Czy spółki komunalne są objęte obowiązkiem udostępniania danych o umowach w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych 10

Część III. Postępowanie administracyjne, ochrona danych i oświata

Jaka jest podstawa prawna udostępnienia danych o podopiecznym OPS 12
Jakie czynności powinny być wykonane w procesie przeniesienia siedziby szkoły 13
Czy przyjęcie programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych 15
Kto jest odpowiedzialny za kontrolowanie obowiązku szkolnego uczniów po zmianie obwodów szkół 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 Centrum Wydawniczego
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 9df0c5aa3e

Czy wymagane jest pozwolenie na roboty budowlane w przypadku ubiegania się o dotację na prace konserwatorsko-restauratorskie przy witrażach

PROBLEM

Pytanie dotyczy udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku przez jednostki samorządu terytorialnego, w naszym przypadku powiat. Zastanawiam się, czy w przypadku, kiedy parafia złożyła wniosek o dotację na prace konserwatorsko-restauratorskie przy witrażach, musi dołączyć do dokumentacji pozwolenie na roboty budowlane wydane przez właściwego starostę. Dołączony program prac dotyczy tylko prac konserwatorsko-restauratorskich na witrażach, nie ma tam mowy o robotach budowlanych. Czy w tym przypadku starosta powinien wydać stosowną decyzję o pozwoleniu na budowę/roboty budowlane? Moim zdaniem prace konserwatorsko-restauratorskie na witrażach nie są robotą budowlaną. Oczywiście parafia posiada pozwolenie na prace konserwatorsko-restauratorskie wydane przez konserwatora zabytków.

RADA

Pozwolenie na roboty budowlane nie jest wymagane w przypadku ubiegania się o dotację na prace konserwatorsko-restauratorskie przy witrażach, które nie obejmują robót budowlanych, wystarczy pozwolenie konserwatora zabytków.

UZASADNIENIE

Pozwolenia na roboty budowlane nie ma wśród wymaganych załączników do wniosku

Zgodnie z art. 80 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dane i informacje wymagane we wnioskach o udzielenie dotacji oraz dokumentacja niezbędna do rozpatrzenia tych wniosków zostały określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dotacji na prace przy zabytku – przepis ten nie wymienia pozwolenia na roboty budowlane.

Prace konserwatorskie i restauratorskie nie są tożsame z robotami budowlanymi

Prace konserwatorskie i restauratorskie oraz roboty budowlane zostały zdefiniowane w art. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:

- pkt 6 prace konserwatorskie – działania mające na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań;
- pkt 7 prace restauratorskie – działania mające na celu wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych zabytku, w tym, jeżeli istnieje taka potrzeba, uzupełnienie lub odtworzenie jego części, oraz dokumentowanie tych działań;
- pkt 8 roboty budowlane – roboty budowlane w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, podejmowane przy zabytku lub w otoczeniu zabytku.

Roboty budowlane zostały zdefiniowane w art. 3 Prawa budowlanego:

- pkt 7 roboty budowlane – należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

Wyraźne zdefiniowanie i rozróżnienie prac konserwatorskich i restauratorskich (wyraźnie: prace, działania – nie roboty) oraz robót budowlanych wskazuje na celowe działanie ustawodawcy, który wyłączył tego typu prace z definicji robót budowlanych w celu uproszczenia procedury i uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych.

Tylko roboty budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego (budowa, przebudowa, montaż, remont, rozbiórka) – czyli działania ingerujące w konstrukcję budynku wymagają decyzji o pozwoleniu.

Prace konserwatorskie i restauratorskie zgodnie z definicją w art. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są działaniami dotyczącymi wartości artystycznych i estetycznych zabytku, dlatego ich ochronę gwarantuje uregulowane w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. ©℗

Dominik Majewski

Podstawa prawna:

- art. 3 pkt 6–8, art. 36, art. 80 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292)
- art. 3 pkt 7 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 524)
- § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 16 sierpnia 2017 r. w sprawie dotacji celowej na prace konserwatorskie lub restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1380)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Czy zarządca drogi jest uprawniony do wydania decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową i remontem dróg

PROBLEM

Czy zarządca drogi jest uprawniony do wydania decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, tj. w zakresie umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych, na czas nieoznaczony? W szczególności, czy dopuszczalne jest wydanie takiej decyzji w sytuacji, gdy wnioskodawca wskazuje we wniosku, iż okres zajęcia pasa drogowego miałby trwać od dnia zakończenia prowadzenia robót do czasu nieoznaczonego („bezterminowo")? Jak wówczas podejść do wysokości opłaty, czy należy waloryzować ją corocznie?

RADA

Zarządca drogi jest uprawniony do wydania decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych (dalej: u.d.p.) na czas nieoznaczony, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami i sposobem takiego zajęcia.

Umieszczanie w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych wskazuje na „długoterminowość" takiego zajęcia.

Ustawa nie przewiduje waloryzacji rocznej takiej opłaty.

UZASADNIENIE

Art. 40 u.d.p. stanowi, że zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi wydanego w drodze decyzji administracyjnej – zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy.

Zezwolenie dotyczy:

1) prowadzenia robót w pasie drogowym,
2) umieszczania w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych,
3) umieszczania w pasie drogowym urządzeń obcych innych niż wymienione w pkt 2 oraz reklam,
4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1–3.

Ważne jest, w związku z jakim zdarzeniem wydawana jest taka decyzja i na jaki okres zajęty jest pas drogowy.

Zarządca drogi może wydać decyzję zezwalającą na zajęcie pasa drogowego pod urządzenia obce na czas nieoznaczony, jeśli czas, na jaki następuje ww. zajęcie, jest nieoznaczony.

Zarządca drogi, rozstrzygając wniosek, nie może pomijać tych elementów stanu faktycznego, na które będzie w przyszłości oddziaływać realizacja uprawnień przez wnioskodawcę, w przypadku uzyskania przez niego zgody na zajęcie pasa drogowego, co powoduje możliwość przewidywania nieterminowego zajęcia takiego pasa.

Korzystanie przez organ z uznania administracyjnego w zakresie wynikającym z art. 40 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 4 u.d.p. wymaga zatem precyzyjnego ustalenia okoliczności faktycznych dotyczących przestrzeni pasa drogowego objętego wnioskiem o zezwolenie na jego zajęcie.

Wynika to zresztą ze stanu faktycznego pytania, tj. wnioskodawca wskazuje we wniosku, iż okres zajęcia pasa drogowego miałby trwać od dnia zakończenia prowadzenia robót do czasu nieoznaczonego („bezterminowo").

Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m^2 pasa drogowego. Stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł, z tym że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 0,20 zł za jeden

eprasa.pl 9df0c5aa3e

dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 20 zł.

Opłatę ustala, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

W przypadku robót budowlanych prowadzonych w ramach koordynacji robót budowlanych, opłatę ustala się proporcjonalnie do planowanego okresu zajęcia pasa drogowego przez każdego z zajmujących pas drogowy, wskazanego przez nich we wspólnym wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

Czyli decyzja może mieć dwojaki charakter na czas robót (opłata dzienna) lub decyzja na umieszczenie urządzenia (opłata roczna, zazwyczaj bezterminowo).

Wskazana ustawa nie przewiduje waloryzacji rocznej takiej opłaty. ©℗

Adam Błaszko

Podstawa prawna:

- art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 889)

Czy właściciel działki, przez którą w planie miejscowym z 2003 roku wyznaczono przebieg obwodnicy, może dochodzić odszkodowania z tego tytułu

PROBLEM

1. Czy właściciel działki, przez którą w planie miejscowym z 2003 roku wyznaczono przebieg obwodnicy, może dochodzić odszkodowania z powodu usunięcia tej obwodnicy z nowego planu? 2. Czy właściciel działki, przez którą w planie miejscowym z 2003 roku wyznaczono przebieg obwodnicy, może dochodzić odszkodowania z tego tytułu?

RADA

1. Tak, jeżeli wykaże, że poniósł rzeczywistą stratę w związku z tym faktem.

2. Nie, ponieważ roszczenie odszkodowawcze w tym przypadku się przedawniło.

UZASADNIENIE

1. Właściciel działki ma prawo ubiegać się o odszkodowanie, jeżeli w wyniku zmiany planu miejscowego poniósł rzeczywistą szkodę, np. utratę potencjalnych korzyści, gdy zainwestował w stację paliw. Ciąży jednak na nim obowiązek wykazania, w jaki sposób usunięcie obwodnicy z planu miejscowego obniżyło wartość jego nieruchomości. Art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.) wyraźnie wskazuje w pkt 1, że szkoda musi być rzeczywiście poniesiona.

2. Co do odszkodowania za wyznaczenie przebiegu obwodnicy drogi wojewódzkiej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w 2003 roku, to zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. właściciel działki ma prawo ubiegać się o odszkodowanie, jeżeli w wyniku wyznaczenia przebiegu obwodnicy, możliwość korzystania z jego działki lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem w MPZP uniemożliwiono lub rzeczywiście utrudniono.

Jeżeli jest to działka o przeznaczeniu rolnym i właściciel przez cały czas od uchwalenia MPZP w 2003 roku użytkował ją w ten sposób, to szkoda nie została rzeczywiście poniesiona, w związku z czym odszkodowanie mu nie przysługuje.

Problem może dotyczyć części działki przeznaczonej pod zabudowę w MPZP sprzed 2003 roku, jeżeli przebieg obwodnicy w MPZP z 2003 roku został wyznaczony blisko części działki przeznaczonej pod zabudowę, to wartość i atrakcyjność tej działki rzeczywiście spadła w przypadku chęci jej sprzedaży.

Zgodnie z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. roszczenia o odszkodowanie za szkodę planistyczną przedawniają się z upływem 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące – potwierdza to wyrok Sądu Najwyższego z 17 października 2019 r. (sygn. akt IV CSK 653/18). ©℗

Dominik Majewski

Podstawa prawna:

- art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 538)

Powołane orzecznictwo:

- wyrok Sądu Najwyższego z 17 października 2019 r., sygn. akt IV CSK 653/18

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Czy ustalenie lokalizacji biogazowni rolniczej może odbyć się na podstawie uchwały o lokalizacji

PROBLEM

Rolnik jest właścicielem gospodarstwa rolnego, które chce rozbudować o biogazownię rolniczą. Cała działka stanowi grunt rolny klasy RIIIb. Gmina nie posiada miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Czy ustalenie lokalizacji biogazowni rolniczej może odbyć się na podstawie uchwały o lokalizacji zgodnie z art. 20 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu? Czy jednak zgodnie z art. 14 ust. 6a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym musi odbyć się poprzez uchwalenie MPZP?

RADA

Ustalenie lokalizacji biogazowni rolniczej może odbyć się na podstawie uchwały o lokalizacji zgodnie z art. 20 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych (dalej: ustawa o ułatwieniach).

UZASADNIENIE

Lokalizacja biogazowni rolniczej na terenie bez planu miejscowego

Na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu można zrealizować biogazownię rolniczą niezależnie od istnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przy ustalaniu lokalizacji biogazowni rolniczej należy oczywiście uwzględnić wszystkie warunki określone w art. 3 i 4 ustawy o ułatwieniach i tylko do lokalizacji biogazowni rolniczej spełniającej te wymagania odnosi się odpowiedź.

Tereny wymagające uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych

Z pytania wynika, że w związku z tym, iż działka będąca miejscem lokalizacji stanowi grunt rolny klasy RIIIb – problematyczny może być warunek określony w ust. 3 art. 20 ustawy o ułatwieniach dotyczący terenów wymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych poza granicami administracyjnymi miast na cele nierolnicze, wynikającej z przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zwolnienie z obowiązku zmiany przeznaczenia gruntów rolnych oraz ich wyłączenia dla biogazowni rolniczych

Zwolnienie z obowiązku zmiany przeznaczenia gruntów rolnych oraz ich wyłączenia dla biogazowni rolniczych lokalizowanych w gospodarstwach rolnych na powierzchni nie większej niż 1 ha wprowadził art. 10 ustawy o ułatwieniach dodając pkt 3a w ustępie 1 artykułu 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Art. 2 ust. 1 pkt 3a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazuje, że gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty pod budynkami, budowlami i urządzeniami wchodzące w skład biogazowni rolniczej spełniającej warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz.U. poz. 1597), a także grunty położone między tymi budynkami, budowlami i urządzeniami lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie, tworzące zorganizowaną całość gospodarczą, w tym zajęte pod dojazdy, place składowe, postojowe i manewrowe, śmietniki, miejsca magazynowania odpadów i ogrodzenia, o ile ich łączna powierzchnia nie jest większa niż 1 ha i wchodzą one w skład gospodarstwa rolnego. ©℗

Dominik Majewski

Podstawa prawna:

- art. 10, art. 19 ust. 4, art. 20 ust. 3 ustawy z 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 52)
- art. 2 ust. 1 pkt 3a ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 82)



eprasa.pl 9df0c5aa3e

Czy sporządzenie operatu szacunkowego na potrzeby ustalenia opłaty za trwały zarząd stanowi podstawę do aktualizacji wartości gruntu w ewidencji księgowej jednostki budżetowej

PROBLEM

Jednostka budżetowa ma w trwałym zarządzie grunty, które stanowią własność Skarbu Państwa. Jednostka płaci opłatę roczną z tytułu trwałego zarządu. Grunty są też w ewidencji środków trwałych tej jednostki. W tym roku starosta ustalił nową wysokość opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu w związku ze wzrostem wartości przedmiotowego gruntu. Rzeczoznawca wykonał operat szacunkowy, w którym została określona nowa wartość rynkowa nieruchomości. Czy należy automatycznie podwyższyć wartość gruntu w ewidencji księgowej jednostki budżetowej zgodnie z nową wyceną?

RADA

Nie. Sporządzenie operatu szacunkowego na potrzeby ustalenia opłaty za trwały zarząd nie stanowi podstawy do aktualizacji wartości gruntu w ewidencji księgowej jednostki budżetowej. Wartość gruntu w księgach rachunkowych zmienia się wyłącznie w wyniku aktualizacji wyceny przeprowadzonej na podstawie odrębnych przepisów.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1a ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: uor) środki trwałe wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny), pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne oraz odpisy z tytułu trwałej utraty wartości. Grunty nie podlegają amortyzacji, zatem ich wartość księgowa pozostaje na poziomie wartości początkowej, chyba że przeprowadzono aktualizację wyceny.

Art. 31 ust. 3 uor stanowi, że wartość początkowa środków trwałych może być aktualizowana wyłącznie na podstawie odrębnych przepisów. Oznacza to, że jednostka nie może samodzielnie podwyższyć wartości gruntu w księgach na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego dla celów ustalenia opłaty za trwały zarząd. Operat taki ma charakter administracyjny (służy organowi do ustalenia opłaty na podstawie art. 87 ustawy o gospodarce nieruchomościami) i nie jest tożsamy z aktualizacją wyceny środków trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości.

Ostatnia powszechna aktualizacja wyceny środków trwałych w Polsce została przeprowadzona na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z 20 stycznia 1995 r. (na dzień 1 stycznia 1995 r.). Od tego czasu nie wydano nowych przepisów nakazujących aktualizację wyceny. Dopiero wydanie nowego rozporządzenia na podstawie art. 31 ust. 3 uor uprawniałoby jednostkę do zmiany wartości gruntu.

Wartość rynkowa nieruchomości określona w operacie szacunkowym może natomiast służyć jako informacja dodatkowa ujawniana w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego, jeżeli jednostka uzna to za istotne dla odbiorcy sprawozdania. ©℗

Jarosław Jurga

Podstawa prawna:

- art. 82–90 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 399)
- art. 28 ust. 1 pkt 1a, art. 31 ust. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 522)

Czy podstawą do ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność JST sprzedawanej użytkownikowi wieczystemu jest uchwała rady miejskiej

PROBLEM

Rada miejska w X dnia 28 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę w sprawie określenia warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych oraz warunków udzielania bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. Uchwałę podjęto m.in. na podstawie art. 198i ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

eprasa.pl 9df0c5aa3e

nieruchomościami. Ustawa, o której mowa w ust. 1 weszła w życie z dniem 31 sierpnia 2023 r., natomiast uchwałę rady podjęto 28 grudnia 2023 r., ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego dnia 8 stycznia 2024 r., natomiast jej wejście w życie nastąpiło po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku (a więc po upływie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z 26 maja 2023 r.). Wnioskodawca, który wystąpił z żądaniem sprzedaży tej nieruchomości na jego rzecz, nie zgadza się z ceną ustaloną na podstawie uchwały rady miejskiej, tylko na podstawie przepisów art. 198h ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, twierdząc, że uchwała weszła w życie po upływie 4 miesięcy wynikających z zapisu art. 198i tej ustawy. Czy podstawą do ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego sprzedawanej użytkownikowi wieczystemu jest uchwała rady miejskiej?

RADA

W przypadku opisanym w pytaniu podstawą do ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego sprzedawanej użytkownikowi wieczystemu jest uchwała Rady podjęta 28 grudnia 2023 r.

UZASADNIENIE

Art. 198i ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) w ust. 2 jednoznacznie wskazuje, że przepis art. 198h ust. 1 u.g.n. znajduje zastosowanie tylko i wyłącznie w razie niepodjęcia uchwał w wyznaczonym czteromiesięcznym terminie – nie ma tu mowy o ich wejściu w życie.

Regulacja ta jest wyraźna i w pełni przez ustawodawcę zamierzona, na co wskazuje użycie w ust. 1 art. 198i u.g.n. sformułowania: odpowiednia rada albo sejmik w terminie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 26 maja 2023 r. określi, w drodze uchwały, szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych albo zobowiąże, w drodze uchwały, organ wykonawczy do indywidualnego określania tych warunków w drodze zarządzenia.

Jeżeli ustawodawca uzależniałby ustalanie ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego od terminu wejścia w życie uchwały rady lub sejmiku tej jednostki, to wskazałby to analogicznie jak zrobił to w przypadku ustawy.

Zgodnie z art. 198i ust. 2 u.g.n. uchwała w tej sprawie powinna zostać podjęta w terminie do 31 grudnia 2023 r. i wyłącznie w przypadku niepodjęcia jej w tym terminie do sprzedaży gruntów jednostki samorządu terytorialnego odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy o ustalaniu ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

W przypadku opisanym w pytaniu uchwała w sprawie określenia warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych oraz warunków udzielania bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych została podjęta 28 grudnia 2023 r., a więc w terminie wskazanym w art. 198i ust. 2 u.g.n.

©℗

Dominik Majewski

Podstawa prawna:

- art. 198i ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 399)

Czy opłata za pobyt i żywienie w żłobku może być uznana za należność o charakterze publicznoprawnym

PROBLEM

Czy opłata za pobyt i żywienie w żłobku może być uznana za należność niepodatkową o charakterze publicznoprawnym? Czy są jakieś aktualne orzeczenia w tej kwestii?

RADA

W przedszkolach publicznych opłaty te mają charakter publicznoprawny. Nie są podatkiem, ponieważ mają charakter ekwiwalentny.

UZASADNIENIE

Art. 58 ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (dalej: ustawa) stanowi, że wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają w drodze uchwały odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Wskazuje to na publicznoprawny charakter takich opłat, ponieważ ich źródłem jest stosowny akt prawa miejscowego.

W przypadku należności cywilnoprawnych źródłem ich powstania jest zazwyczaj umowa.

W przypadku utworzenia żłobka lub klubu dziecięcego przez podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy, wysokość opłat określa podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy.

W przypadku zatrudniania dziennego opiekuna przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego wysokość opłat określa podmiot, który zatrudnia dziennego opiekuna. Dotyczy to jednak podmiotów publicznych.

W zakresie pobierania przez gminę opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz jego wyżywienie gmina działa jako organ władzy publicznej, który nie jest podatnikiem podatku od towarów i usług.

Opłaty pobierane z tytułu opieki i wyżywienia dzieci w żłobku mają charakter daniny publicznej, a strony zawiązanego stosunku prawnego nie mają pełnej swobody w ustaleniu ich wysokości. Stanowi o tym wyrok NSA z 6 sierpnia 2020 r. (sygn. akt I FSK 310/18).

Kolejno, opłata za pobyt dziecka w żłobku nie może być dowolnie kształtowana przez uczestników stosunku prawnego, tak jak w przypadku umów cywilnoprawnych. Ponadto opłatę tę zalicza się do środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym (art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych). Należy także zwrócić uwagę, że opłaty za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobku nie podlegają regulacjom ustawy z 5 lipca 2001 r. o cenach, gdyż wynikają z regulacji stosunków publicznoprawnych, gdzie nie obowiązuje pełna swoboda umów i możliwość indywidulanego ustalenia ceny (zob. wyrok NSA z 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt I FSK 310/18).

Prawnie regulowana wysokość wspomnianych należności i niemożność negocjowania ich kwoty wskazują, że mają one raczej charakter publicznoprawny. Opłaty te wynikają bowiem z przepisów publicznego prawa administracyjnego, a nie prawa cywilnego.

Stosownie do art. 58 ust. 1 ustawy, wysokość opłaty oraz opłaty, o których mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 29 września 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 499/20). ©℗

Adam Błaszko

Podstawa prawna:

- art. 58 ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 798 ze zm.)

Powołane orzecznictwo:

- wyrok NSA z 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt I FSK 310/18
- wyrok WSA w Gliwicach z 29 września 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 499/20

Czy zwrot kaucji za butelki po wodzie zakupionej przez starostwo powiatowe stanowi dochód JST

PROBLEM

W starostwie powiatowym zakupywana jest woda w butelkach plastikowych i szklanych do obsługi spotkań starosty, rady powiatu itp. Jak ewidencjonować kaucję za butelki? Czy kaucja za butelki zwrotne szklane pobierana przy zakupie wody stanowi koszt lub wydatek o charakterze definitywnym? Czy w przypadku zwrotu butelek i odzyskania kaucji operacja ta będzie stanowiła dochód jednostki samorządu terytorialnego, czy zwrot wcześniej poniesionego wydatku, który nie wpłynie na wynik budżetu? A co jeżeli nie uda się odzyskać wszystkich butelek i nie odzyska się kaucji?

RADA

Kaucja za butelki zwrotne (szklane) pobierana przy zakupie wody nie stanowi kosztu ani wydatku o charakterze definitywnym. Jest to jedynie depozyt (rozrachunek), który podlega zwrotowi po oddaniu opakowania. W związku z tym kaucję należy ujmować w ewidencji księgowej jako należność od dostawcy lub rozrachunek z tytułu opakowań zwrotnych, a nie jako koszt jednostki.

W przypadku zwrotu butelek i odzyskania kaucji operacja ta nie stanowi dochodu jednostki samorządu terytorialnego, lecz zwrot wcześniej poniesionego wydatku (rozliczenie depozytu), który nie wpływa na wynik budżetu.

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Natomiast w sytuacji, gdy nie wszystkie butelki zostaną zwrócone i kaucja nie zostanie odzyskana, kwota nieodzyskanej kaucji staje się wydatkiem definitywnym. Wówczas należy ją ująć jako koszt funkcjonowania jednostki, np. w ramach wydatków związanych z zakupem materiałów lub usług (w praktyce najczęściej w paragrafie klasyfikacji budżetowej właściwym dla zakupu wody lub artykułów spożywczych).

UZASADNIENIE

Kaucja za opakowania zwrotne nie stanowi zapłaty za towar ani usługę, lecz ma charakter zabezpieczający – jest pobierana w celu zapewnienia zwrotu opakowania. W sensie ekonomicznym nie powoduje trwałego uszczuplenia majątku jednostki, ponieważ podlega zwrotowi po oddaniu opakowania. Z tego względu w rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych ujmuje się ją jako rozrachunek, a nie jako koszt.

Dopiero w momencie, gdy jednostka nie zwróci opakowania i utraci prawo do zwrotu kaucji, kwota ta przyjmuje charakter definitywnego wydatku. W takim przypadku następuje trwałe zmniejszenie aktywów jednostki, co uzasadnia ujęcie tej kwoty w kosztach działalności.

Z kolei zwrot kaucji po oddaniu butelek nie stanowi dochodu JST, gdyż nie powoduje przysporzenia majątkowego, lecz jedynie zwrot wcześniej wpłaconego depozytu. Operacja ta ma charakter rozliczeniowy i nie wpływa na wykonanie dochodów budżetu. ©℗

Patrycja Kubiesa

Podstawa prawna:

- art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 522)

Czy spółki komunalne są objęte obowiązkiem udostępniania danych o umowach w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych

PROBLEM

Czy spółki komunalne (100% udziałów posiadają JST) są objęte obowiązkiem udostępniania danych o umowach w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych od 1 lipca 2026 r.?

RADA

Nie, spółki komunalne bez względu na to, jaka jest ich struktura i forma działania nie będą podlegały obowiązkowi udostępniania informacji w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych.

UZASADNIENIE

Podstawą funkcjonowania Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (dalej: CRU lub Rejestr) jest:

- ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w wersji obowiązującej od 1 lipca br., dalej: uofp),
- ustawa z 4 grudnia 2025 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw,
- rozporządzenie Ministra Finansów i gospodarki w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych.

Wskazane powyżej akty prawne powołują do życia Rejestr, określając zasady jego funkcjonowania oraz zakres gromadzonych danych.

Sam Rejestr definiowany jest przez Ministerstwo Finansów jako „zestawienie wybranych informacji o umowach zawartych przez jednostki tworzące sektor finansów publicznych lub na ich rzecz". Głównym celem jego stworzenia jest dążenie do pełnej realizacji zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi, o której mowa w art. 33–34 uofp, co z jednej strony pozwoli na lepszą kontrolę społeczną wydatków, z drugiej strony – pozytywnie oddziałując na zwiększenie zaufania do sektora publicznego.

Należy pamiętać, że pomimo iż CRU będzie miał charakter publiczny, to jednak nie będzie zaliczany do rejestrów publicznych w rozumieniu nadanym ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Przesądza o tym brak występowania organu rejestrowego, sposób udostępniania danych w wyniku czynności użytkownika (obowiązek ustawowy,

eprasa.pl 9df0c5aa3e

a nie decyzja organu rejestrowego) oraz brak wywoływania skutków prawnych ujęcia danych w CRU (przekazanie danych do Rejestru lub brak takiego przekazania nie decyduje o ważności zawartej umowy czy też nie wpływa na wzajemne relacje stron umowy).

Zgodnie z przyjętą regulacją prawną obowiązek udostępniania informacji zacznie obowiązywać od 1 lipca 2026 r. Trzy miesiące wcześniej, a więc 1 kwietnia planowane jest uruchomienie systemu teleinformatycznego, który będzie obsługiwał Rejestr. W ocenie resortu finansów ma to dać czas na poznanie funkcjonalności oraz technicznych wymogów obsługi platformy.

Niezwykle ważne dla funkcjonowania CRU jest ustalenie jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego, w tym katalogu podmiotów objętych nowym obowiązkiem. W tym kontekście warto pamiętać, że CRU będzie obejmowało umowy, które spełniają łącznie następujące wymogi:

- umowa stanowi zamówienie zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), a więc musi cechować się odpłatnością, być zawarta pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, a jej przedmiotem winno być nabycie robót budowlanych, dostaw lub usług. Pomimo że sama definicja została „zapożyczona" z Pzp, to jednak wyjątki i wyłączenia zawarte w tej ustawie nie obowiązują w ramach CRU. Oznacza to m.in., że rejestrem będą objęte wszystkie umowy, bez względu na ich wartość (także te o wartości poniżej 170 000 zł). Obowiązujące będą natomiast wyjątki określone w art. 34a ust. 5 uofp,
- umowa została zawarta w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej. Właściwe w tym zakresie pozostają regulacje Kodeksu cywilnego, który definiuje poszczególne formy (art. 76, art. 772, art. 78, art. 781 k.c.). Ministerstwo Finansów zwraca uwagę, że faktury, rachunki czy paragony nie będą spełniały wymogu zachowania określonej formy w ramach CRU, a tym samym nie będą podlegały udostępnianiu,
- umowa została zawarta przez jednostkę sektora finansów publicznych (dalej: JSFP) lub na jej rzecz. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nawet jeśli umowa zawierana jest na rzecz danej JSFP przez przedstawiciela innego podmiotu, to obowiązek rejestrowy będzie spoczywał na kierowniku danej jednostki.

Ostatni z wymienionych powyżej wymogów jest kluczowy z punktu widzenia odpowiedzi na zadane na wstępie pytanie. Najważniejsze bowiem jest ustalenie, kto jest zobowiązany do udostępnienia informacji w CRU. Zgodnie z art. 34a uofp do przekazywania danych o zawartych umowach zobowiązani są kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Warto pamiętać, że JSFP nie mogą być utożsamiane z podmiotami sektora publicznego, do którego zalicza się np. przedsiębiorstwa państwowe, jednostki badawczo-rozwojowe czy spółki prawa handlowego. Tym samym dla prawidłowego zastosowania regulacji art. 34a uofp należy odnieść się do treści art. 9 uofp. Wskazuje on zamknięty katalog JSFP, a więc podmiotów objętych obowiązkiem związanym z CRU. Należą do nich m.in.

- organy władzy publicznej,
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- związki metropolitalne,
- jednostki budżetowe,
- samorządowe zakłady budżetowe.

Do podmiotów tych należy także zaliczyć inne państwowe lub samorządowe osoby prawne, które byłyby utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, ale z wyłączeniem m.in. spółek prawa handlowego. Właśnie to wyłączenie decyduje o tym, że spółki komunalne nie zostaną objęte obowiązkiem wynikającym z CRU.

Trzeba pamiętać, że zgodnie z art. 2 i art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić gospodarkę komunalną w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Przy czym JST może taką spółkę (z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjną) tworzyć lub przystępować do już istniejącej. Oznacza to, że spółki takie podlegają reżimowi tej ustawy, ale również regulacjom Kodeksu spółek handlowych.

Co więcej, przywołany na wstępie projekt rozporządzenia regulującego funkcjonowanie CRU wskazuje, że w Rejestrze przewidziane są dwa rodzaje kont rejestrowych: dla JSFP oraz dla użytkownika będącego osobą fizyczną. Oba rodzaje kont będą powiązane w taki sposób, że pierwsze z nich będzie pierwotne, dając możliwość wtórnej rejestracji użytkowników fizycznych, którym przypisane zostaną określone role w ramach Rejestru. Można z tego wyprowadzić wniosek, że skoro spółka komunalna nie należy do JSFP, to nie została przewidziana jako podmiot, dla którego możliwe jest założenie konta (zgodnie z rozporządzeniem), a w konsekwencji pozostaje ona poza nowym systemem upubliczniania danych.

Brak objęcia spółek komunalnych nowym obowiązkiem został także potwierdzony interpretacją

eprasa.pl 9df0c5aa3e

zamieszczoną w sekcji „Najczęściej zadawane pytania” na stronie Ministerstwa Finansów, gdzie czytamy:

Obowiązek udostępniania informacji o umowach w ramach Centralnego Rejestru umów JSFP, o którym mowa w art. 34a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotyczy wyłącznie jednostek, w tym obsługujących organy lub fundusze, które tworzą sektor finansów publicznych w rozumieniu art. 9 tej ustawy.

Warto podkreślić, że jednostki wyłączone z zakresu art. 9 ustawy o finansach publicznych (np. przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki, spółki prawa handlowego) nie tworzą sektora finansów publicznych. Zatem nie ma do nich zastosowania obowiązek dotyczący Centralnego Rejestru Umów JSFP.

W ramach ciekawostki warto wskazać, że podobne rozwiązania rejestrowe obowiązują już w innych krajach europejskich, m.in. w Czechach (Registr smluv – rejestr wydatków, zakupów i umów istniejący od 2016 r., dla umów zawieranych na szczeblu centralnym, regionalnym i gminnym), na Litwie (Centralny Portal Zamówień Publicznych, w którym publikuje się np. publiczne umowy kupna – sprzedaży, umowy ramowe), na Słowacji (Centralny Rejestr Umów dedykowany dla umów związanych z budżetem państwa) czy w Finlandii (serwis z dostępem do wglądu do zakupów państwowych oraz tych realizowanych przez JST). ©℗

Rafał Frankiewicz

Podstawa prawna:

- art. 1 ustawy z 4 grudnia 2025 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1844)
- art. 9, art. 33–34, art. 34a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 – w wersji obowiązującej od 1 lipca br.)
- art. 2, art. 9 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (j.t. Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
- art. 76, art. 78, art. 772, art. 781 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)

CZĘŚĆ III. POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE, OCHRONA DANYCH I OŚWIATA

Jaka jest podstawa prawna udostępnienia danych o podopiecznym OPS

PROBLEM

Urząd miejski zwraca się do ośrodka pomocy społecznej (OPS) z tego samego miasta o udostępnienie adresu, jakim obecnie posługuje się podopieczny OPS. Prowadzone jest bowiem postępowanie o wymeldowanie podopiecznego, zatem UM potrzebuje udostępnienia danych wyłącznie do własnego postępowania. Jaka jest podstawa prawna udostępnienia takiej informacji przez administratora danych, jakim jest dyrektor OPS? Urząd miejski jako podstawę prawną podaje prowadzenie postępowania o wymeldowanie oraz art. 7b k.p.a. Z podopiecznym nie ma kontaktu.

RADA

Urząd miasta nie powinien opierać żądania wyłącznie na art. 7b Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.); właściwą podstawą musi być przepis szczególny ustawy o ewidencji ludności, a OPS może udostępnić dane tylko w zakresie niezbędnym do postępowania.

W sprawie wymeldowania właściwy organ gminy prowadzi postępowanie prawdopodobnie na podstawie art. 35 ustawy o ewidencji ludności, regulującego decyzję w sprawie wymeldowania osoby, która opuściła miejsce pobytu stałego albo czasowego i nie dopełniła obowiązku wymeldowania się. Jeżeli UM żąda od OPS informacji o aktualnym adresie podopiecznego, to jest to przetwarzanie danych osobowych wymagające samodzielnej podstawy prawnej po stronie OPS.

UZASADNIENIE

Z perspektywy ochrony danych należy odróżnić dwie kwestie: podstawę prowadzenia postępowania przez UM oraz podstawę udostępnienia danych przez OPS. Sam fakt, że UM prowadzi sprawę o wymeldowanie, nie oznacza automatycznego prawa do uzyskania każdego żądanego adresu.

Właściwa konstrukcja prawna jest następująca: UM, prowadząc postępowanie na podstawie art. 35 ustawy o ewidencji ludności, może żądać tylko takich danych, które są niezbędne do ustalenia przesłanek wymeldowania. OPS może te dane udostępnić, jeżeli da się wskazać konkretny

eprasa.pl 9df0c5aa3e

przepis prawa materialnego uzasadniający takie żądanie i jeżeli zakres udostępnienia jest ograniczony do minimum.

Art. 7b k.p.a. nie wystarcza samodzielnie. To przepis procesowy o współdziałaniu organów, a nie norma kompetencyjna uprawniająca do pozyskania danych od innego administratora wbrew regułom RODO. W praktyce oznacza to, że OPS nie powinien przekazać danych tylko dlatego, że UM „potrzebuje ich do postępowania"; UM musi wskazać, jakie konkretnie przepisy dają mu prawo żądania danych i dlaczego są one konieczne.

Jeżeli OPS posiada w swoich zasobach aktualny adres podopiecznego, to może rozważyć przekazanie wyłącznie tej informacji, bez dołączania jakichkolwiek danych o świadczeniach, sytuacji rodzinnej czy zdrowotnej. Przekazanie powinno mieć charakter ściśle celowy i ograniczony, zgodnie z zasadą minimalizacji danych.

Wysyłając odpowiedź do UM można posłużyć się poniższą propozycją treści pisma:

W odpowiedzi na pismo dotyczące udostępnienia informacji o adresie, jakim obecnie posługuje się wskazana osoba, w związku z prowadzonym postępowaniem o wymeldowanie, Ośrodek Pomocy Społecznej w ..... uprzejmie informuje, że udostępnienie danych osobowych przez administratora danych wymaga wykazania konkretnej podstawy prawnej oraz niezbędności żądanego zakresu danych do realizacji celu postępowania.

Samo powołanie się na fakt prowadzenia postępowania administracyjnego oraz na art. 7b Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi samodzielnej, wystarczającej podstawy prawnej do udostępnienia danych osobowych przez Ośrodek Pomocy Społecznej, ponieważ przepis ten wyraża zasadę współdziałania organów administracji publicznej, lecz nie tworzy autonomicznej normy kompetencyjnej do pozyskiwania danych od innego administratora.

Dopiero takie sprecyzowanie podstawy prawnej pozwoli administratorowi danych ocenić, czy spełnione są przesłanki legalności przetwarzania określone w art. 6 ust. 1 lit. c lub e rozporządzenia 2016/679 (RODO) oraz czy żądany zakres danych pozostaje niezbędny i proporcjonalny do celu postępowania.

Mając powyższe na uwadze, Ośrodek Pomocy Społecznej zwraca się o uzupełnienie wniosku poprzez:

a) wskazanie konkretnego przepisu prawa materialnego uprawniającego Urząd Miasta do żądania od Ośrodka informacji o aktualnym adresie osoby, której dotyczy postępowanie;

b) wykazanie, że żądana informacja jest niezbędna dla prowadzonego postępowania o wymeldowanie;

c) doprecyzowanie zakresu żądanych danych, z uwzględnieniem zasady minimalizacji danych.

Do czasu otrzymania powyższych informacji Ośrodek nie znajduje podstaw do udostępnienia żądanych danych osobowych w żądanym zakresie.

©℗

Piotr Wieczorek

Podstawa prawna:

- art. 35 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 384 ze zm.)
- art. 100 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 639)
- art. 7b ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)
- art. 6 ust. 1 lit. c i e, art. 86 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L z 2016 r. Nr 119, poz. 1)

Jakie czynności powinny być wykonane w procesie przeniesienia siedziby szkoły

PROBLEM

Placówka oświatowa na podstawie uchwały organu prowadzącego zostanie przekształcona (dotyczy zmiany adresu siedziby szkoły). Jakie czynności powinny być wykonane w procesie przeniesienia siedziby szkoły? Czy konieczne jest np. przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątku (jeśli tak – czy obejmującej wszystkie składniki), aneksowanie umów z kontrahentami i pracownikami, a także czy statuty i regulaminy wymagają aneksowania?

eprasa.pl 9df0c5aa3e

RADA

Przeniesienie siedziby szkoły publicznej stanowi jej przekształcenie w rozumieniu art. 89c ust. 3 Prawa oświatowego i wymaga przeprowadzenia pełnej procedury przewidzianej dla przekształceń. W jej ramach niezbędne są: uchwała intencyjna organu stanowiącego JST, zawiadomienie kuratora oświaty i rodziców z zachowaniem 6-miesięcznego wyprzedzenia oraz uzyskanie pozytywnej opinii kuratora, a następnie uchwała o przekształceniu. Towarzyszą temu obowiązki organizacyjne: spis z natury składników majątkowych, aktualizacja dokumentów rejestracyjnych, zmiana statutu oraz dostosowanie umów zawieranych przez szkołę.

UZASADNIENIE

Przeniesienie siedziby szkoły, nawet w obrębie tej samej miejscowości nie jest wyłącznie zmianą techniczno-administracyjną. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą potwierdzoną wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 2014 r. (sygn. akt I OSK 3045/13) siedziba szkoły to konkretny adres (ulica, numer budynku), pod którym szkoła prowadzi działalność, a nie jedynie oznaczenie miejscowości. Zmiana adresu modyfikuje zatem element konstytutywny aktu założycielskiego i stanowi przekształcenie szkoły w rozumieniu art. 89c ust. 3 Prawa oświatowego (dalej: u.p.o.). W konsekwencji stosuje się tu odpowiednio przepisy art. 88–89b u.p.o.

Organ prowadzący (rada gminy, rada powiatu) podejmuje uchwałę w sprawie zamiaru przekształcenia. Co najmniej 6 miesięcy przed planowanym terminem przekształcenia należy zawiadomić na piśmie właściwy organ nadzoru pedagogicznego (kuratora oświaty) oraz rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich – tych uczniów. Do zawiadomienia kierowanego do kuratora dołącza się uchwałę intencyjną oraz analizy i dokumenty uzasadniające zmianę. Kurator wydaje opinię w ciągu 60 dni od doręczenia zawiadomienia (art. 89b ust. 1 u.p.o. w zw. z art. 89c ust. 3 u.p.o.). Pozytywna opinia kuratora stanowi warunek formalny przystąpienia do właściwej uchwały o przekształceniu.

Przepisy u.p.o. nie nakładają wprost obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji w związku ze zmianą siedziby. Niemniej z art. 26 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: uor) wynika obowiązek okresowej weryfikacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. W praktyce przeniesienie szkoły do nowego budynku uzasadnia przeprowadzenie spisu z natury wszystkich składników majątkowych – środków trwałych, pozostałych środków trwałych i wyposażenia – aby udokumentować stan mienia na moment fizycznego przeniesienia i rozliczyć odpowiedzialność materialną za poszczególne składniki. Jeśli zmienia się zakres odpowiedzialności dyrektora za mienie, wskazana jest inwentaryzacja zdawczo-odbiorcza. Zakres i zasady przeprowadzenia inwentaryzacji określa instrukcja inwentaryzacyjna obowiązująca w szkole lub w przypadku szkół obsługiwanych przez CUW – instrukcja jednostki obsługującej.

W terminie 7 dni od dnia zmiany siedziby należy zaktualizować zgłoszenie NIP (formularz aktualizacyjny), a w terminie 14 dni dane w rejestrze REGON, które w przypadku szkół aktualizowane są za pośrednictwem Systemu Informacji Oświatowej (SIO). Szkoła jest zobowiązana niezwłocznie wymienić pieczątki urzędowe oraz zaktualizować dane adresowe w SIO.

Statut szkoły zawiera co do zasady informację o siedzibie placówki – jej adres wskazany jest jako element identyfikujący szkołę. Zmiana adresu wymaga zatem nowelizacji statutu w trybie właściwym dla danej szkoły (uchwała rady pedagogicznej lub rady szkoły, stosownie do przepisów statutowych i art. 72 u.p.o.). Regulaminy, które nie zawierają adresu siedziby, nie wymagają zmiany wyłącznie z powodu przekształcenia. Jeśli jednak którykolwiek z dokumentów wewnętrznych (np. regulamin ZFŚS, regulamin wynagradzania) zawiera dane adresowe lub odnosi się do konkretnej lokalizacji, należy go odpowiednio zaktualizować.

Zmiana siedziby szkoły nie wymaga aneksowania umów z kontrahentami ani umów o pracę zawartych z pracownikami, szkoła jako jednostka organizacyjna pozostaje tym samym podmiotem. Jeżeli jednak w treści umowy z kontrahentem wskazano adres szkoły jako element przedmiotowo istotny (np. w umowie najmu, umowie o usługi sprzątania lub ochrony), zmiana lokalizacji prowadzi do faktycznej zmiany świadczenia i wymaga zawarcia aneksu lub w przypadku istotnej zmiany zakresu – nowej umowy.

W odniesieniu do pracowników konieczne jest rozróżnienie dwóch odrębnych kwestii. Po pierwsze, zmiana adresu siedziby pracodawcy nie jest zmianą warunku zatrudnienia – pracodawca jest obowiązany jedynie poinformować każdego pracownika o nowym adresie siedziby, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie 7 dni od dnia zmiany (art. 29 § $3^{[2]}$ Kodeksu pracy; dalej: k.p.). Po drugie, odrębną kwestią jest miejsce wykonywania pracy wskazane w umowie o pracę (art. 29 § 1 pkt 2 k.p.). Jeśli w umowie określono je jako konkretny adres budynku, a szkoła przenosi się do innej lokalizacji, dochodzi do zmiany warunku zatrudnienia wymagającej formy pisemnej (art. 29 § 4 k.p.), tj. porozumienia zmieniającego albo wypowiedzenia

eprasa.pl 9df0c5aa3e

warunków pracy i płacy (art. 42 k.p.). W praktyce oba adresy są w szkołach zazwyczaj tożsame, dlatego dyrektor przed przeniesieniem siedziby powinien zweryfikować treść każdej umowy o pracę: jeśli miejsce pracy określono jako konkretny adres budynku, konieczne jest zawarcie aneksu; jeśli użyto formuły szerszej (np. nazwa miejscowości lub gminy) i nowa siedziba mieści się w jej obrębie – wystarczy informacja o zmianie adresu siedziby. ©℗

Agata Wróbel

Podstawa prawna:

- art. 88, art. 89c ust. 3 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm.)
- art. 3 ustawy z 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 151)
- art. 26–27 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 522)
- art. 29 § 1, § 3[2], § 4, art. 42 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)

Powołane orzecznictwo:

- wyrok NSA z 18 marca 2014 r. sygn. I OSK 3045/13

Czy przyjęcie programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych

PROBLEM

Czy przyjęcie programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży gminy musi przejść przez konsultacje społeczne?

RADA

Konsultacje społeczne w sprawie programów wspierania edukacji są wymagane jedynie wówczas, gdy program obejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi (NGOs) lub gdy uchwała rady gminy w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego tak stanowi (tzw. uchwała konsultacyjna).

W praktyce wiele gmin przed przyjęciem programów edukacyjnych lub rozwojowych przeprowadza konsultacje na zasadzie fakultatywnej, na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że konsultacje można przeprowadzić w innych sprawach ważnych dla gminy.

UZASADNIENIE

Samorządy przeprowadzają konsultacje społeczne w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych.

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych wynika z ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.):

- art. 5a ust. 1 u.s.g. – pozwala na konsultacje społeczne w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. Jest to podstawa ogólna, która nie oznacza obowiązku przeprowadzania konsultacji przy każdym programie,
- art. 4a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g. – wprowadza obowiązek konsultacji przy tworzeniu, łączeniu, dzieleniu i znoszeniu gmin oraz zmianie ich granic.

W przepisach powszechnie obowiązującego prawa obowiązują również szczegółowe podstawy konsultacji:

- art. 8i–8m ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – regulują konsultacje projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) z mieszkańcami i innymi podmiotami,
- art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – określa zasady konsultacji z organizacjami pożytku publicznego (OPP) przy projektach aktów prawnych dotyczących dziedzin ich działalności.

W praktyce wiele gmin przy programach edukacyjnych lub rozwojowych przeprowadza konsultacje na zasadzie fakultatywnej, na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Taka praktyka zwiększa legitymizację i jakość dokumentu. ©℗

Monika Majewska

Podstawa prawna:

- art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 4a ust. 1, art. 5a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

eprasa.pl 9df0c5aa3e

Kto jest odpowiedzialny za kontrolowanie obowiązku szkolnego uczniów po zmianie obwodów szkół

PROBLEM

Rada gminy zmieniła obwody szkół z dniem 1 marca 2026 r. W nowym podziale obwodów m.in. dla szkoły sportowej nie ustalono obwodu, a ulice, które dotychczas wchodziły w jej obwód, zostały przypisane do obwodu szkoły B. Uczniowie oczywiście mogą kontynuować naukę w dotychczasowej szkole, ale dyrektor której szkoły od 1 marca powinien być odpowiedzialny za kontrolowanie spełniania obowiązku szkolnego? Podobnie w przypadku innych szkół, którym zmieniono obwody – który dyrektor odpowiada za kontrolowanie obowiązku szkolnego uczniów, których obwody zostały zmienione, mimo że kontynuują naukę w dotychczasowych placówkach?

RADA

Obowiązek kontroli spełniania obowiązku szkolnego spoczywa na dyrektorze szkoły właściwej ze względu na miejsce zamieszkania ucznia.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe dyrektorzy publicznych szkół podstawowych kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodach tych szkół, a gmina kontroluje spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie tej gminy, w tym odpowiednio:

1) kontrolują wykonywanie obowiązków, o których mowa w art. 40 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, a także współdziałają z rodzicami w realizacji obowiązków, o których mowa w art. 40 ust. 1 pkt 3 i ust. 3;
2) prowadzą ewidencję spełniania obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki.

Oznacza to, że kontrola obowiązku szkolnego spoczywa na dyrektorze tej publicznej szkoły podstawowej, w której obwodzie zamieszkuje dziecko.

W opisanej sytuacji rada gminy zmieniła obwody szkół z dniem 1 marca 2026 r. W nowym podziale obwodów m.in. szkole sportowej nie ustalono obwodu, a ulice będące w jej dotychczasowym obwodzie przypisano do obwodu szkoły B. Zmiana uchwały rady gminy w sprawie obwodów szkół powoduje więc, że od daty jej wejścia w życie zmienia się właściwość miejscowa szkoły obwodowej. Tym samym dyrektor szkoły nowego obwodu przejmuje obowiązek kontroli realizacji obowiązku szkolnego wobec dzieci zamieszkałych w tym obwodzie, nawet jeśli uczniowie kontynuują naukę w dotychczasowej szkole (np. sportowej lub innej poza nowym obwodem).

Szkoła, do której uczeń faktycznie uczęszcza, realizuje proces dydaktyczny, natomiast nie jest organem właściwym do kontroli obowiązku szkolnego, jeśli nie jest szkołą obwodową. W praktyce oznacza to, że:

- dyrektor szkoły obwodowej (po zmianie – np. szkoły B) prowadzi ewidencję dzieci i młodzieży oraz kontroluje spełnianie obowiązku szkolnego,
- szkoła, w której uczeń się uczy, przekazuje na żądanie informacje o spełnianiu obowiązku (np. uczęszczaniu do szkoły).

Zasada ta dotyczy wszystkich szkół, którym zmieniono obwody – właściwość przechodzi na dyrektora szkoły wynikającej z aktualnego podziału obwodów, a nie „historycznego”. ©℗

Dariusz Dwojewski

Podstawa prawna:

- art. 41 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm.)



eprasa.pl 9df0c5aa3e