INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

7(585)
LIPIEC 2026

GAZETA samorządu i administracji

www.inforlex.pl

INDEKS 353469, ISSN 2545-3378

PRAWO • FINANSE • GOSPODARKA

Dostępność w projektach unijnych – jak prowadzić rekrutację uczestników do projektu EFS+

Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu

Zasada porównywalności w Centralnym Rejestrze Umów JSFP

Certyfikacja w zamówieniach publicznych. Na początek roboty budowlane



DODATEK: **PORADNIK SAMORZĄDOWCA**

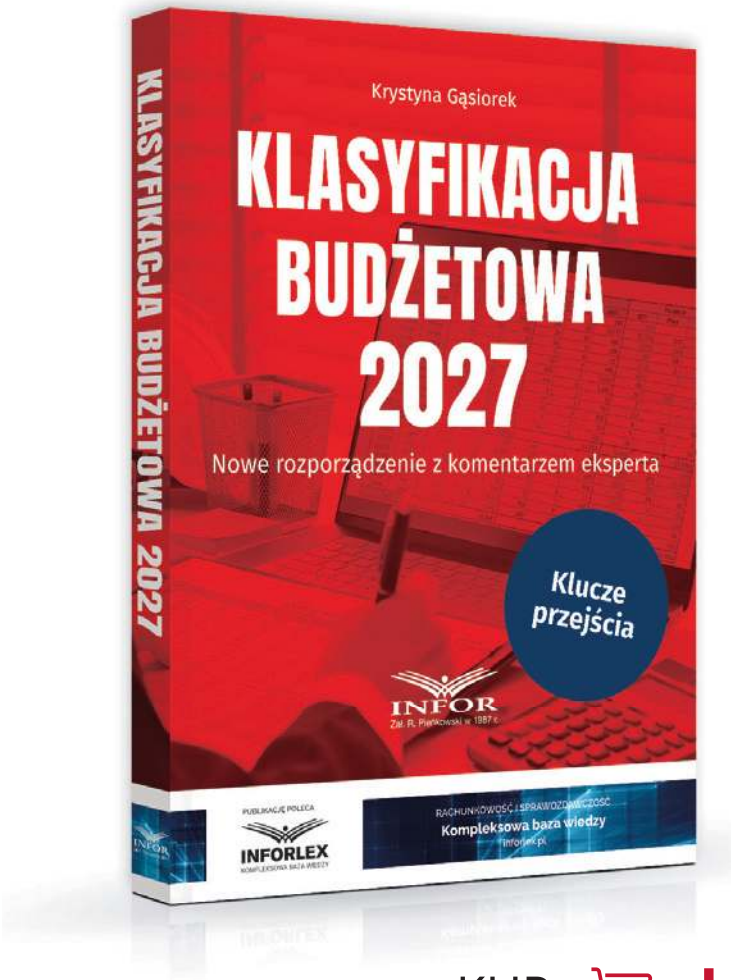
Pomoc społeczna, kadry i mieszkalnictwo w jednostkach samorządu terytorialnego. Praktyczne zagadnienia



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 add6ca8bd2

SPIS TREŚCI

AKTUALNOŚCI

WYDARZENIA

Perły Samorządu 2026. AI w samorządzie: od pierwszych wdrożeń po wymogi prawa 5

NOWOŚCI PRAWNE

Ujednolicenie zasad opłat za obiady w szkołach 5

Milczące załatwianie spraw obejmie nowe obszary działalności gmin 6

Nowe zasady włączania jednostek OSP do KSRG 6

Nowe wymogi dla projektów miejscowych planów rewitalizacji 7

Do 30 września br. dokumenty z BIP gminy, a nie z Rejestru Urbanistycznego 7

Zmiany w zasadach kształcenia uczniów z Ukrainy 8

Zakaz telefonów w szkole – kto zapłaci za szafki depozytowe 8

ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Rozwój mieszkalnictwa 9

Wzmocnienie bezpieczeństwa i odporności regionalnej 9

Pożyczki wspierające zieloną transformację 9

Usługi cyfrowe 10

Zintegrowane terytorialnie inwestycje społeczne 10

PRAWO W SAMORZĄDZIE

OCHRONA ŚRODOWISKA

Krzysztof Tomaszewski

Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu 11

RACHUNKOWOŚĆ

Andrzej Dybowski

Zasada porównywalności w Centralnym Rejestrze Umów 13

Fundamentem działania Centralnego Rejestru Umów JSFP jest zasada porównywalności. Ma umożliwić porównywanie wartości podobnych umów zawieranych przez jednostki samorządowe w całej Polsce. Wyraża się ona poprzez określenie zasad jednolitych wskazywania wartości umów zawieranych przez poszczególne jednostki w przypadku umów zawartych na rzecz kilku podmiotów, a także przez jednolity sposób wskazywania okresu, na jaki została zawarta umowa w zależności od jej rodzaju.

SAMORZĄDOWE PRAWO PRACY

Małgorzata Masłowska

Potwierdzanie przez organy gmin okresów pracy w gospodarstwie rolnym 16

USTRÓJ SAMORZĄDU

Tomasz Król

Zgoda rady gminy na zwolnienie z pracy radnego 18

ADMINISTRACJA

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Kazimierz Pawlik

Związanie sądu administracyjnego zarzutami 20

PROCEDURY

Leszek Jaworski

Powołanie dyrektora instytucji kultury nie jest wyłączną kompetencją organizatora 24

CYFRYZACJA

Sławomir Biliński

AI w urzędzie – czego oczekują urzędnicy 28

Sztuczna inteligencja zaczęła być używana w urzędach zanim powstały jasne krajowe procedury i sektorowe zasady jej codziennego stosowania. Z raportu opublikowanego przez NASK wynika, że niemal połowa urzędników korzysta już z narzędzi AI w pracy. Blisko dziewięciu na dziesięciu chce się w tym zakresie szkolić. Jednocześnie badani precyzyjnie wskazują, gdzie widzą dla AI miejsce, a gdzie przebiega granica, której przekraczać nie chcą.

FINANSE PUBLICZNE

ŚRODKI UNIJNE I DOTACJE

Renata Piecyk

Dostępność w projektach unijnych – jak prowadzić rekrutację uczestników do projektu EFS+ 31

WYNAGRODZENIA

Paweł Skoczanik

Wynagrodzenie komisji konkursowej programu współpracy z NGO 35

eprasa.pl add6ca8bd2

PODATKI I OPŁATY LOKALNE

Zofia Przygoda

Koniec rozproszenia interpretacji podatkowych. Samorządy będą raportować je do KIS **37**

W dniu 19 czerwca 2026 r. Prezydent podpisał ustawę z 29 maja 2026 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa. Rozproszone dotąd po blisko 2500 samorządowych Biuletynów Informacji Publicznej interpretacje w sprawach podatków i opłat lokalnych trafią do jednej, ogólnopolskiej bazy prowadzonej przez resort finansów. Dla podatników to ułatwienie. Dla urzędów to nowy obowiązek przekazywania dokumentów do Krajowej Informacji Skarbowej.

Małgorzata Masłowska

Antresola a podatek od nieruchomości 40

GOSPODARKA

GOSPODARKA KOMUNALNA

Zofia Przygoda

Tańszy zakup sieci wodno-kanalizacyjnej? Fiskus doliczy przychód 42

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Szymon Kujda

Certyfikacja w zamówieniach publicznych. Na początek roboty budowlane 44

Szymon Kujda

Rewolucja w rażąco niskiej cenie i instytucji odwołania **47**

Rząd planuje reformę instytucji odwołania w Prawie zamówień publicznych – tak aby znacząco ograniczyć przewlekłość tych postępowań. Pod kątem ograniczenia liczby odwołań zmieniona zostanie także instytucja rażąco niskiej ceny.

Rafał Frankiewicz

Brak przyznania środków a unieważnienie postępowania 50

Marek Wilczyński

Ekspresowe postępowanie zamówieniowe – kiedy to możliwe 53

NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Z PRAKTYKI JST

Izabela Motowilczuk

Objęcie umową o bankową obsługę budżetu gminnej spółki prawa handlowego 56

Nieprawidłowe obliczenie okresu zatrudnienia dla celów ustalenia dodatku stażowego 57

Nieprawidłowe zaliczanie wpłat na poczet zaległości podatkowych 58

Nieprawidłowe ustalenie czasu trwania zagranicznej podróży służbowej 59

Wyposażenie domu kultury w nieruchomości na cele statutowe w drodze dzierżawy 61

SAMORZĄD I PRAKTYKA

PROCEDURY

Leszek Jaworski

Jak tworzyć zarządzenie dyrektora SP ZOZ 62

Michał Cyrankiewicz-Gortyński

Czy gminne obiekty sportowe nadal korzystają z ochrony **63**

W wyniku błędu ustawodawcy ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie zawiera obecnie dwa przepisy oznaczone jako art. 38a. Taka wadliwa legislacja rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne co do obowiązującego stanu prawnego – zwłaszcza w zakresie dalszej ochrony gminnych obiektów sportowych.

PRAWO BUDOWLANE

Michał Rylski

Jak często dokonywać okresowej kontroli przewodów kominowych 65

PORADNIK SAMORZĄDOWCA



eprasa.pl add6ca8bd2

Wydarzenia

Perły Samorządu 2026. AI w samorządzie: od pierwszych wdrożeń po wymogi prawa

Jak skutecznie wdrażać sztuczną inteligencję w administracji publicznej, nie naruszając przy tym przepisów prawa i zasad bezpieczeństwa? Odpowiedzi na to pytanie poznali uczestnicy warsztatów „AI w samorządach – krok po kroku od wdrożenia do regulacji", które odbyły się podczas kongresu Perły Samorządu w Toruniu (15–16 czerwca 2026 r.).

Spotkanie poprowadzili dr Jakub Murszewski z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, radca prawny i szkoleniowiec specjalizujący się w zagadnieniach związanych ze sztuczną inteligencją, oraz Sławomir Biliński, ekspert INFORLEX. Warsztaty zgromadziły przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego zainteresowanych wykorzystaniem nowych technologii w codziennej pracy urzędów.

Punktem wyjścia do dyskusji było wprowadzenie poświęcone koncepcji **„samorządu inteligentnego"**. Eksperci zwracali uwagę, że sztuczna inteligencja staje się narzędziem, które może wspierać administrację w realizacji wielu procesów – od obsługi mieszkańców i przygotowywania dokumentów po analizę danych oraz usprawnianie komunikacji wewnętrznej.

Znaczną część warsztatów poświęcono regulacjom wynikającym z unijnego **AI Act**. Eksperci wskazywali, że administracja publiczna już dziś powinna przygotowywać **procedury i polityki wewnętrzne**, które pozwolą dostosować się do wymogów prawa. Prowadzący przedstawili **mapę procesu wdrożeniowego** – od identyfikacji potrzeb i analizy procesów, przez **wybór odpowiednich narzędzi** (płatnych i bezpłatnych), tworzenia własnych narzędzi (asystentów i agentów AI), aż po etap testów i monitorowania rezultatów. Wskazano krok po kroku, jakie formy organizacyjne powinny przyjąć rozwiązania w jednostce samorządu terytorialnego – począwszy od opracowania spójnej i bezpiecznej polityki AI w urzędzie oraz przeszkolenia pracowników wykorzystujących sztuczną inteligencję w pracy. Podczas warsztatów zaprezentowano również **przykłady rozwiązań**, które już dziś znajdują zastosowanie w administracji. Wśród nich znalazły się narzędzia wspierające przygotowywanie dokumentów, automatyzację obsługi zapytań mieszkańców, analizę dużych zbiorów danych czy wyszukiwanie informacji w zasobach urzędu.

Nowości prawne

prawo **oświatowe**

Ujednolicenie zasad opłat za obiady w szkołach

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych postuluje zmianę przepisów Prawa oświatowego, która ma ujednolicić zasady finansowania posiłków w szkołach i wyeliminować różnice w opłatach ponoszonych przez rodziców. Projekt zakłada, że niezależnie od sposobu organizacji żywienia – we własnej stołówce czy z wykorzystaniem cateringu lub ajenta – rodzice płaciliby wyłącznie za produkty spożywcze wykorzystane do przygotowania posiłków, czyli tzw. wsad do kotła.

Obecnie wysokość opłat zależy od modelu funkcjonowania szkoły. W placówkach z własną kuchnią koszty wynagrodzeń pracowników i utrzymania stołówki pokrywa organ prowadzący, a rodzice finansują jedynie zakup żywności. Z kolei w szkołach korzystających z usług zewnętrznych opłaty często obejmują pełny koszt usługi, w tym przygotowanie, transport oraz marżę firmy cateringowej.

Proponowana nowelizacja art. 106 i 106a Prawa oświatowego ma zlikwidować te różnice i zagwarantować jednakowe zasady odpłatności dla wszystkich uczniów.

Jak wskazuje Krajowa Rada RIO, problem interpretacji obowiązujących przepisów od lat budzi spory. Ministerstwo Edukacji stoi na stanowisku, że preferencyjne zasady dotyczą wyłącznie stołówek prowadzonych przez szkoły, a nie cateringu. Odmienną wykładnię prezentują jednak sądy administracyjne oraz Najwyższa Izba Kontroli. Naczelny Sąd Administracyjny w kolejnych orzeczeniach podkreślał, że zgodnie z konstytucyjną zasadą równości gmina powinna finansować koszty przygotowania i dostarczenia posiłków także wtedy, gdy szkoła nie dysponuje własną kuchnią.

eprasa.pl add6ca8bd2

Milczące załatwianie spraw obejmie nowe obszary działalności gmin

procedury administracyjne

Od 1 stycznia 2027 r. rozszerzy się katalog spraw, które będą mogły być załatwiane w trybie tzw. milczącej zgody. Nowe rozwiązania wprowadza opublikowana (Dz.U. z 2026 r. poz. 875) ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych. Zmiany obejmą m.in. sprawy podatkowe, gospodarkę odpadami, wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu oraz organizację imprez masowych.

Jedną z istotnych zmian jest wprowadzenie milczącego załatwienia spraw dotyczących wybranych zwolnień i ulg w podatku rolnym. Oznacza to, że jeśli organ podatkowy nie wyda decyzji ani postanowienia kończącego postępowanie w ciągu 60 dni od złożenia kompletnego wniosku, wniosek zostanie uznany za rozpatrzony zgodnie z żądaniem podatnika. Zasada ta nie znajdzie jednak zastosowania, gdy organ wezwie do uzupełnienia braków lub złożenia wyjaśnień, a także w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, stanu epidemii albo zagrożenia epidemicznego. Nowelizacja przewiduje również uproszczenie procedur związanych z dochodami jednostek samorządu terytorialnego. W sprawach dotyczących umorzenia należności pobieranych przez naczelnika urzędu skarbowego na rzecz samorządów brak stanowiska przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w ciągu 14 dni będzie oznaczał wyrażenie zgody. Zmiany obejmą także gospodarkę odpadami. Jeżeli właściwy organ w terminie 60 dni nie odmówi przedłużenia zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, zezwolenie zostanie automatycznie przedłużone na okres wskazany we wniosku, nie dłuższy jednak niż 10 lat. Nowe przepisy wprowadzą również zasadę milczącej zgody przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Jeżeli gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych nie wyda opinii w ciągu 30 dni, zostanie ona uznana za pozytywną, co umożliwi dalsze prowadzenie postępowania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Podobne rozwiązanie będzie obowiązywało przy wydawaniu zezwoleń na organizację imprez masowych o charakterze artystyczno-rozrywkowym. W przypadku złożenia kompletnego wniosku brak sprzeciwu organu w ustawowym terminie będzie oznaczał zgodę na organizację wydarzenia.

Nowe zasady włączania jednostek OSP do KSRG

Od 1 lipca 2025 r. obowiązują nowe przepisy regulujące zasady włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) oraz wyłączania ich z tego systemu. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2026 r. poz. 847) szczegółowo określa wymagania, jakie muszą spełniać jednostki ochotniczych straży pożarnych ubiegające się o włączenie do systemu.

Nowe regulacje precyzują zarówno minimalne wyposażenie, jak i wymagania kadrowe. Jednostka musi dysponować m.in. zestawem ratownictwa medycznego R-1 wraz z automatycznym defibrylatorem zewnętrznym (AED), co najmniej czterema kompletami sprzętu ochrony układu oddechowego, środkami ochrony indywidualnej dla minimum 12 ratowników oraz wyposażeniem do ratownictwa technicznego – w tym zestawem narzędzi hydraulicznych wykorzystywanych podczas wypadków drogowych. Warunkiem włączenia do KSRG jest również posiadanie co najmniej jednego średniego lub ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego przystosowanego do wyjazdu w minimum czteroosobowej obsadzie. Jednostka musi liczyć co najmniej 12 ratowników uprawnionych do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych oraz dysponować skutecznym systemem alarmowania i powiadamiania. Rozporządzenie wymaga także wyposażenia w co najmniej pięć urządzeń łączności radiowej spełniających obowiązujące standardy techniczno-funkcjonalne. Przepisy określają ponadto minimalną liczbę strażaków posiadających specjalistyczne kwalifikacje. W jednostce powinny być co najmniej dwie osoby z uprawnieniami do pełnienia funkcji naczelnika OSP lub równorzędnymi, trzy osoby uprawnione do kierowania działaniami ratowniczymi na poziomie interwencyjnym,

bezpieczeństwo ludności

⇒

eprasa.pl add6ca8bd2

czterech kierowców pojazdów uprzywilejowanych (w tym dwóch z kwalifikacjami kierowcy-konserwatora sprzętu ratowniczego), a także minimum ośmiu ratowników posiadających uprawnienia do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy. Włączenie jednostki OSP do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego wymaga zawarcia porozumienia pomiędzy właściwym komendantem powiatowym lub miejskim Państwowej Straży Pożarnej, jednostką OSP oraz właściwym miejscowo wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta.

Nowe wymogi dla projektów miejscowych planów rewitalizacji

Określono zakres projektów miejscowych planów rewitalizacji oraz zasady przygotowywania ich wizualizacji. Obowiązujące od 1 lipca br. rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki (Dz.U. z 2026 r. poz. 834) doprecyzowuje wymagania dokumentacji planistycznej sporządzanej dla obszarów objętych rewitalizacją.

Jedną z najważniejszych zmian jest wprowadzenie obowiązku przygotowania rozbudowanej wizualizacji ustaleń planu. Ma ona obejmować koncepcję urbanistyczną, trójwymiarowy model struktury przestrzennej oraz widoki charakterystycznych elewacji. Wszystkie elementy muszą być wykonane w kolorze i aktualizowane na kolejnych etapach procedury planistycznej (m.in. po uzyskaniu wymaganych opinii oraz przeprowadzeniu konsultacji społecznych). Rozporządzenie rozszerza także zakres części tekstowej planu. Dokument musi zawierać szczegółowe wytyczne dotyczące kształtowania nowej zabudowy, w tym zasad jej kompozycji, proporcji, wzajemnego usytuowania budynków oraz dostosowania do istniejącego otoczenia. Większy nacisk położono również na jakość architektury – plan określa m.in. wymagania dotyczące kolorystyki elewacji, stolarki okiennej i drzwiowej oraz stosowanych materiałów wykończeniowych. Nowe przepisy zobowiązują także do szczegółowego określenia zasad zagospodarowania przestrzeni publicznych, obejmujących m.in. rozmieszczenie zieleni, zapewnienie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami oraz ewentualne ograniczenia prowadzenia działalności handlowej i usługowej. Regulacje nie będą miały zastosowania do projektów miejscowych planów rewitalizacji, dla których uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu podjęto przed 24 września 2023 r.

planowanie przestrzenne

Do 30 września br. dokumenty z BIP gminy, a nie z Rejestru Urbanistycznego

Opublikowano nowelizację rozporządzenia dotyczącego projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych oraz wydawania wypisów i wyrysów z tego dokumentu (Dz.U. z 2026 r. poz. 826). Zmiany dostosowują przepisy wykonawcze do znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która przesunęła terminy wdrożenia części rozwiązań związanych z cyfryzacją planowania przestrzennego.

planowanie przestrzenne

Najważniejsza zmiana dotyczy wydłużenia okresu przejściowego. Do 30 września 2026 r. dokumentacja z przebiegu prac nad planem ogólnym będzie mogła opierać się na dokumentach publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej danej gminy. Dopiero od 1 października obowiązkowe stanie się uwzględnianie dokumentów udostępnianych w Rejestrze Urbanistycznym, który docelowo ma być podstawowym narzędziem publikacji i udostępniania dokumentów planistycznych. Nowelizacja przesuwa tym samym o trzy miesiące termin pełnego wdrożenia nowych obowiązków związanych z prowadzeniem dokumentacji planistycznej w systemie cyfrowym. Rozporządzenie wprowadza również zmianę o charakterze technicznym. Z załącznika usunięto przypis dotyczący wyjątku od określania minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na terenach komunikacji, dostosowując treść aktu do obowiązujących przepisów ustawowych. Nowelizacja weszła w życie 30 czerwca br., równocześnie ze zmianami w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

eprasa.pl add6ca8bd2

Zmiany w zasadach kształcenia uczniów z Ukrainy

Od 1 września 2026 r. wszyscy uczniowie z Ukrainy zostaną włączeni w ogólny system kształcenia cudzoziemców w Polsce, a tym samym będą podlegać standardowym przepisom prawa oświatowego. Zmienią się zatem zasady bezpłatnej, dodatkowej nauki języka polskiego oraz przydzielania pomocy nauczyciela.

prawo oświatowe

Od 1 września 2026 r. uczniowie z Ukrainy uczący się w polskich szkołach będą podlegali takim samym zasadom legislacyjnym jak obywatele innych państw. W szkołach nie będą już bowiem obowiązywały przepisy przejściowe wprowadzone ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy. Ukraińscy uczniowie będą mogli nadal korzystać z dodatkowych zajęć wyrównawczych w zakresie przedmiotów nauczania organizowanych przez organ prowadzący szkołę, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy. Organ prowadzący szkołę będzie też mógł zorganizować oddział przygotowawczy w szkole dla uczniów, którzy wymagają dostosowania procesu kształcenia do ich potrzeb i możliwości edukacyjnych. W roku szkolnym 2026/2027 nadal będzie obowiązywał też rządowy program wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży „Przyjazna szkoła". Zakłada on wsparcie placówek, w których uczą się uczniowie z Ukrainy, w zakresie budowania przyjaznych i zintegrowanych społeczności szkolnych. W ramach programu szkoły w dalszym ciągu będą mogły pozyskać środki na zatrudnienie asystentów, którzy pomogą w procesie integracji i adaptacji środowiska szkolnego. Jeden z modułów programu zakłada też doskonalenie kadr systemu oświaty w zakresie podniesienia kompetencji zawodowych w celu skutecznej integracji uczniów i uczennic z doświadczeniem migracji lub uchodźstwa.

Zakaz telefonów w szkole – kto zapłaci za szafki depozytowe

Zakaz korzystania z telefonów w szkole budzi pytania o finansowanie szafek depozytowych, monitoringu i zabezpieczeń przeciwpożarowych. MEN w odpowiedzi na interpelację poselską wyjaśniło, że ustawa takich kosztów samorządom nie narzuca.

W interpelacji wskazano, że wdrożenie zakazu korzystania z telefonów wymaga od dyrektorów szkół zapewnienia uczniom bezpiecznego przechowywania sprzętu. W praktyce oznaczałoby to zakup atestowanych szafek depozytowych z indywidualnymi zamkami, modernizację monitoringu w miejscach przechowywania urządzeń oraz dostosowanie systemów przeciwpożarowych – ze względu na ryzyko związane z bateriami litowo-jonowymi. Interpelacja domagała się od resortu kosztorysu wdrożenia reformy w skali kraju, wskazania kwoty przypadającej średnio na jedną placówkę oraz uruchomienia celowej rezerwy budżetowej na ten cel. MEN odpowiedziało, że projektowany art. 98b ustawy – Prawo oświatowe nie przewiduje jednego, odgórnie narzuconego sposobu egzekwowania zakazu. Zgodnie z uzasadnieniem projektu każda szkoła ma inną specyfikę – inaczej wygląda mała szkoła wiejska, inaczej placówka w mieście wojewódzkim z tysiącem uczniów – dlatego wybór metody pozostawiono społeczności szkolnej. Wśród dopuszczalnych rozwiązań ministerstwo wymienia depozyty, szafki, tzw. kieszonki na telefony, ale też zwykłe odłożenie urządzenia do plecaka ucznia. O wyborze konkretnego mechanizmu zdecydują wspólnie rada pedagogiczna, rada rodziców oraz – w formie opinii – samorząd uczniowski. Resort podkreśla, że jeśli społeczność szkolna wybierze rozwiązanie bezkosztowe, ustawa nie generuje żadnych nowych wydatków. Dopiero decyzja o doposażeniu szkoły w nową infrastrukturę pociąga za sobą skutki finansowe – ale jest to wówczas decyzja własna szkoły, a nie obowiązek nałożony przepisami. Resort wskazuje też, że kwestia odpowiedzialności materialnej za skradzione lub zniszczone urządzenia będzie regulowana ogólnymi przepisami Kodeksu cywilnego. Odpowiadać będzie ten, kto wyrządził szkodę, a nie automatycznie szkoła czy dyrektor placówki.

prawo oświatowe

oprac. MR

eprasa.pl add6ca8bd2

Środki unijne i dotacje

Rozwój mieszkalnictwa

Ogłoszono nabór na dofinansowanie projektów ze środków programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021–2027. Nabór umożliwia uzyskanie wsparcia dla rozwoju mieszkalnictwa mającego na celu włączenie społeczne powiązane z procesem integracji społecznej i aktywizacji społeczno-zawodowej (m.in. mieszkania o charakterze treningowym i wspomaganym). Wnioski mogą składać m.in. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich jednostki organizacyjne. Nabór będzie prowadzony do 14 sierpnia 2026 r.

do 14 sierpnia 2026 r.

Wzmocnienie bezpieczeństwa i odporności regionalnej

Zarząd Województwa Wielkopolskiego jako Instytucja Zarządzająca Programem Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021–2027, ogłosił nabór, w ramach którego wsparciem zostaną objęte m.in. następujące projekty:

- remonty/adaptacja miejsc doraźnego schronienia/punktów ewakuacji w budynkach użyteczności publicznej (na przykład urzędach, szpitalach, szkołach, bursach, internatach),
- inwestycje w regionalne i lokalne systemy do monitoringu zagrożeń, systemy alarmowania i platformy komunikacyjne do szybkiego rozpowszechniania informacji,
- zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i ochrona infrastruktury krytycznej, infrastruktury w JST, szpitalach i innych podmiotach na wypadek kryzysu, katastrofy naturalnej (między innymi powódź, pożary) i/lub konfliktu zbrojnego,
- tworzenie regionalnych rezerw leków, sprzętu i środków medycznych,
- wyposażenie służb ratowniczych.

Nabór potrwa do 31 sierpnia 2026 r. Wnioski mogą składać m.in. JST oraz podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych JST.

do 31 sierpnia 2026 r.

Pożyczki wspierające zieloną transformację

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 energe-

do 31 sierpnia 2026 r.

⇒

eprasa.pl add6ca8bd2

tycznych 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.

Nabór na pożyczki wspierające zieloną transformację finansowany jest z części pożyczkowej Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Nabór będzie prowadzony do 31 sierpnia 2026 r. i jest skierowany m.in. do: JST (gmin, powiatów, województw), porozumień międzygminnych, stowarzyszeń gmin, powiatów oraz gmin i powiatów.

Usługi cyfrowe

Instytucja Zarządzająca Programem Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego 2021–2027 ogłosiła nabór wniosków o dofinansowanie w ramach działania mającego na celu rozwój i podnoszenie jakości e-usług sektora publicznego. Wnioski może składać m.in. administracja publiczna. W ramach naboru wsparcie/dofinansowanie można uzyskać na przedsięwzięcia z zakresu tworzenia nowych lub znacznie ulepszonych usług cyfrowych, w tym tworzenia lub rozbudowy systemów/narzędzi teleinformatycznych w obszarze e-zdrowia i telemedycyny. Projekty muszą m.in.:
- przyczyniać się do realizacji Agendy Cyfrowej Unii Europejskiej,
- wynikać z Polityki Ochrony Zdrowia Województwa Zachodniopomorskiego,
- być spójne z Wojewódzkim Planem Transformacji Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2022–2026.

Usługi udostępniane w wyniku realizacji projektu muszą charakteryzować się pełną dostępnością online. Inwestycje w infrastrukturę lub sprzęt możliwe będą jedynie jako element projektu i muszą wynikać ze zidentyfikowanych potrzeb potwierdzających brak wystarczających zasobów w administracji publicznej niezbędnych do tworzenia, wdrażania lub obsługi e-usług publicznych. Infrastruktura wytworzona w ramach projektu musi być wykorzystywana na rzecz udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Jeśli to zasadne, wytworzona infrastruktura może być wykorzystywana do działalności pozaleczniczej w ramach działalności statutowej danego podmiotu leczniczego. Nabór potrwa do 15 września 2026 r.

do 15 września 2026 r.

Zintegrowane terytorialnie inwestycje społeczne

do 30 września 2026 r.

Członkowie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Miasta Łomży – tj. gmina wiejska Łomża, miasto Łomża, gmina Nowogród i gmina Piątnica – mogą składać wnioski w ramach naboru ogłoszonego przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. Nabór będzie prowadzony do 30 września 2026 r.

Dofinansowanie/wsparcie można otrzymać na:
- projekty dotyczące tworzenia centrów ochrony różnorodności biologicznej w oparciu o rodzime gatunki,
- projekty realizujące działania z zakresu błękitno-zielonej infrastruktury i działania z zakresu ograniczenia zanieczyszczeń środowiska.

oprac. Krzysztof Tomaszewski

eprasa.pl add6ca8bd2

Ochrona środowiska

Miejskie plany adaptacji do zmian klimatu

Miejski plan adaptacji sporządzany jest dla miasta o liczbie mieszkańców równej 20 000 lub większej – zgodnie z danymi statystycznymi dotyczącymi ludności według stanu na 31 grudnia poprzedniego roku ogłoszonymi przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Określony został szczegółowy zakres sprawozdania z monitorowania wdrażanych działań adaptacyjnych do zmian klimatu, a także odpowiednich mierników i wskaźników dotyczących miejskich planów adaptacji. Nowe przepisy obowiązują od 16 czerwca 2026 r.



KRZYSZTOF TOMASZEWSKI

dziennikarz specjalizujący się w tematyce samorządowej i podatkowej

Definicję miejskiego planu adaptacji zawiera ustawa – Prawo ochrony środowiska. Z przepisów tej ustawy wynika, że uchwalenie planu powinno nastąpić w terminie 30 miesięcy od dnia ogłoszenia przez GUS danych statystycznych, zgodnie z którymi miasto osiągnęło wyżej wymienioną liczbę mieszkańców (czyli 20 000 lub więcej).

DEFINICJA

Miejski plan adaptacji – dokument o charakterze strategiczno-wdrożeniowym, obejmujący swoim zakresem obszar danego miasta, mający na celu zmniejszenie jego podatności na zmiany klimatu, w tym poprawę zdolności przystosowania do takich zmian. Miejski plan adaptacji jest przyjmowany przez radę gminy w drodze uchwały.

WAŻNE **Burmistrz albo prezydent miasta przekazuje Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu – za pośrednictwem udostępnianego przez ten Instytut systemu elektronicznego – uchwałę w sprawie przyjęcia miejskiego planu adaptacji wraz z tym planem w terminie 30 dni od podjęcia uchwały.**

Zakres sprawozdania

Na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska zostało wydane rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 26 maja 2026 r. w sprawie szczegółowego zakresu sprawozdania z monitorowania wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu oraz mierników monitorowania i wskaźników monitorowania zawartych w miejskich planach adaptacji.

Rozporządzenie to weszło w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia – czyli 16 czerwca 2026 r.

Sprawozdanie z monitorowania wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu zawiera następujące informacje podstawowe:

- datę przekazania sprawozdania oraz okres, którego ono dotyczy,
- nazwę miasta,
- województwo,
- numer identyfikacyjny REGON miasta,
- adres urzędu miasta,
- określenie liczby mieszkańców miasta, zgodnie z danymi statystycznymi dotyczącymi ludności według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok przekazania sprawozdania z monitorowania, ogłoszonymi przez GUS,
- określenie powierzchni miasta, zgodnie z danymi dotyczącymi powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju według stanu na dzień 1 stycznia roku przekazania sprawozdania z monitorowania udostępnianymi w państwowym rejestrze granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju, o którym mowa w odpowiednich unormowaniach ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne,
- datę uchwalenia miejskiego planu adaptacji i jego aktualizacji, jeżeli dotyczy,

eprasa.pl add6ca8bd2

- imię i nazwisko, stanowisko oraz służbowy adres e-mail i numer telefonu służbowego pracownika urzędu miasta właściwego w zakresie kontaktów w sprawie sprawozdania z monitorowania.

Określenie celów szczegółowych

Ponadto sprawozdanie z monitorowania wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu powinno zawierać informacje o szczegółowych celach zawartych w miejskim planie adaptacji i przypisanych do nich miernikach. **Należy zatem określić nazwę szczegółowego celu wraz z przypisanym miernikiem albo miernikami.**

Dla każdego miernika trzeba podać:
- opis,
- jednostkę miary,
- wartość początkową i rok, dla którego została ona określona,
- wartość docelową i rok osiągnięcia tej wartości,
- wartość osiągniętą na koniec okresu sprawozdawczego,
- różnicę między wartością osiągniętą na koniec okresu sprawozdawczego a wartością początkową,
- różnicę między wartością osiągniętą na koniec danego okresu sprawozdawczego a wartością osiągniętą na koniec poprzedniego okresu sprawozdawczego, jeżeli dotyczy,
- stopień osiągnięcia wartości docelowej wyrażony w procentach,
- w przypadku zidentyfikowania zagrożenia nieosiągnięcia wartości docelowej miernika: przyczyny tego zagrożenia, a także podjęte działania naprawcze w odpowiedzi na zidentyfikowane zagrożenie.

Podejmowane działania

Kolejną częścią sprawozdania są informacje o działaniach adaptacyjnych do zmian klimatu zawartych w miejskim planie adaptacji i przypisanych do nich wskaźnikach.

W informacji należy podać:
- nazwę działania wraz z przypisanym wskaźnikiem albo wskaźnikami,
- opis działania,
- podmioty i organy odpowiedzialne za wdrożenie działania,
- planowany okres wdrażania działania,
- kategorię albo kategorie, których dotyczy działanie (administracja i organizacja, budownictwo, edukacja, energetyka, gospodarka wodno-kanalizacyjna, leśnictwo, ochrona przeciwpowodziowa, planowanie przestrzenne, retencja, różnorodność biologiczna, transport, turystyka, zarządzanie kryzysowe, zabytki, zdrowie, zieleń, inne),
- etap wdrażania działania (zaplanowane/w trakcie wdrażania/wdrożone/zrezygnowano z wdrażania),
- koszty wdrażania działania: planowany całkowity koszt wdrożenia, a także koszty poniesione od początku jego wdrażania,
- dobre praktyki dotyczące współpracy i zaangażowania podmiotów i organów odpowiedzialnych za wdrożenie działania,
- trudności napotkane we wdrażaniu działania lub przyczyny niewdrożenia i podjęte w takich przypadkach działania naprawcze, jeżeli dotyczy,
- dla każdego wskaźnika: opis; jednostkę miary; wartość początkową i rok, dla którego została ona określona; wartość docelową i rok osiągnięcia tej wartości; wartość osiągniętą na koniec okresu sprawozdawczego; różnicę między wartością osiągniętą na koniec okresu sprawozdawczego a wartością początkową; różnicę między wartością osiągniętą na koniec danego okresu sprawozdawczego a wartością osiągniętą na koniec poprzedniego okresu sprawozdawczego, jeżeli dotyczy stopień osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika wyrażony w procentach; w przypadku zidentyfikowania zagrożenia nieosiągnięcia wartości docelowej wskaźnika: przyczyny tego zagrożenia oraz podjęte działania naprawcze w odpowiedzi na zidentyfikowane zagrożenie.

Wnioski i rekomendacje

W sprawozdaniu trzeba również przedstawić wnioski i rekomendacje wynikające z monitorowania wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu. Wartości liczbowe należy ustalać z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 18a–18c ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 647; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 635)
- § 1–3 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z 26 maja 2026 r. w sprawie szczegółowego zakresu sprawozdania z monitorowania wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu oraz mierników monitorowania i wskaźników monitorowania zawartych w miejskich planach adaptacji (Dz.U. z 2026 r. poz. 718)

eprasa.pl add6ca8bd2

Rachunkowość

Zasada porównywalności w Centralnym Rejestrze Umów

Fundamentem działania Centralnego Rejestru Umów JSFP jest zasada porównywalności. Ma umożliwić porównywanie wartości podobnych umów zawieranych przez jednostki samorządowe w całej Polsce. Wyraża się ona poprzez określenie zasad jednolitych wskazywania wartości umów zawieranych przez poszczególne jednostki w przypadku umów zawartych na rzecz kilku podmiotów, a także przez jednolity sposób wskazywania okresu, na jaki została zawarta umowa w zależności od jej rodzaju.

ANDRZEJ DYBOWSKI

prawnik, specjalista prawa samorządowego, autor publikacji o prawie administracyjnym

Słowo „porównywalność” ani razu nie występuje w rozporządzeniu Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych. Natomiast pojawia się w jego uzasadnieniu jako pkt 7 założeń.

Główne założenia przygotowanego rozporządzenia

1. Konieczność zapewnienia kompletności, jednolitości i przejrzystości informacji udostępnianych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP przez jednostki sektora finansów publicznych.
2. Sprawna obsługa wniosków, o których mowa w art. 34b ust. 3 ustawy o finansach publicznych (dalej: uofp).
3. Zapewnienie bezpieczeństwa, wiarygodności i niezaprzeczalności przekazywanych do tego rejestru danych oraz potrzeba ich ochrony przed nieuprawnionym dostępem.
4. Efektywność zarządzania kontami w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 34b ust. 1 uofp (dalej: system CRU JSFP).
5. Łatwość wyszukiwania informacji w systemie CRU JSFP.
6. Wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości dotyczących realizacji obowiązku nałożonego na jednostki w zakresie zapewnienia jawności określonego zakresu informacji o umowach zawartych na rzecz tych jednostek, przy zachowaniu celu, jakiemu ma służyć Centralny Rejestr Umów JSFP.
7. Zwiększenie porównywalności informacji udostępnianych w systemie CRU JSFP.

Przyjęcie, że autorzy rozporządzenia stworzyli system ułatwiający porównywanie ze sobą umów zawartych np. przez JST z Tarnowa, Poznania, Katowic i Szczecina, pozwala na zrozumienie szeregu wymogów zapisanych w tym akcie prawnym. Przykładowo, od miesięcy samorządowcy pytają o to, dlaczego obowiązuje wymóg ujawniania w CRU JSFP wartości za okres pierwszych 48 miesięcy wykonywania umów zawartych na czas nieoznaczony. W uzasadnieniu projektu odpowiedź na to pytanie wynika właśnie z zasady porównywalności i brzmi tak: „Nieuwzględnianie w wartości umowy pierwszych 48 odpłatnych okresów wykonywania umowy mogłoby doprowadzić do braku możliwości porównywalności wartości umów zawieranych na ten sam lub podobny przedmiot umowy”.

Umowa zawarta na rzecz kilku podmiotów

Podstawą prawną dla umieszczania w CRU JSFP takich umów jest art. 34a ust. 3 uofp. Przepis stanowi, że w przypadku, gdy umowa została zawarta na rzecz wielu jednostek sektora finansów publicznych, obowiązki, o których mowa w ust. 1, wykonują kierownicy jednostek,

eprasa.pl add6ca8bd2

na rzecz których zawarto umowę, w zakresie, w jakim informacje o umowie odnoszą się do poszczególnych jednostek, których są kierownikami.

Z uzasadnienia do projektu rozporządzenia wynika, że informacje cząstkowe o takich umowach są istotne z punktu widzenia dokonywania ewentualnych analiz porównawczych. **Jeżeli umowa jest zawierana na rzecz wielu jednostek sektora publicznego, odpowiedzialność za udostępnianie informacji o niej spoczywa na kierowniku każdej z tych jednostek – przy czym zakres tego obowiązku ogranicza się wyłącznie do danych dotyczących kierowanej przez niego JSFP.** Innymi słowy, w sytuacji zawarcia umowy obejmującej wiele jednostek sektora finansów publicznych, każdy z kierowników tych jednostek jest zobowiązany do jej wykazania w Centralnym Rejestrze Umów JSFP, przy czym przekazuje jedynie informacje odnoszące się do swojej jednostki – w szczególności wskazując wartość umowy obciążającą jej plan finansowy lub budżet.

Takie rozwiązanie zapewnia, że w CRU JSFP dostępne są zarówno dane o łącznej wartości umowy, jak i o jej części przypadającej na poszczególne jednostki. Nie byłoby to możliwe, gdyby rejestracji dokonywał wyłącznie podmiot, który zawarł umowę na rzecz wielu JSFP. W rezultacie nie byłaby w sposób przejrzysty odzwierciedlona informacja o tym, na jakie cele poszczególne jednostki przeznaczają środki publiczne. A to utrudniałoby dokonywanie analiz porównawczych.

Okres, na jaki umowa została zawarta

Także ten element ujawniony w rejestrze ma ułatwić porównywanie umów. Autorzy projektu zakładali, że w systemie CRU JSFP mamy pola wskazujące, czy umowa została zawarta na:

1) **czas nieoznaczony** – pole z wbudowanym słownikiem, w którym do wyboru użytkownika przewidziano opcje TAK albo NIE, przy czym jako opcja domyślna w systemie ustawiona zostanie opcja NIE, ze względu na fakt, że większość umów podlegających obowiązkowi wpisu do CRU JSFP będzie zawierana na czas oznaczony,
2) **czas oznaczony** – poprzez podanie liczby oraz jednostki czasu (dzień, miesiąc, rok) obowiązywania umowy.

Umowy są zawierane na różne okresy, a pierwszym krokiem ich porównywania ze sobą jest to, aby okresy te były jasno wskazywane. Nie zawsze to jest proste.

Z UZASADNIENIA

Nie zawsze jest to możliwe poprzez wskazanie daty zawarcia umowy i daty zakończenia, gdyż występują sytuacje, w których umowy są zawierane przed rozpoczęciem okresu obowiązywania umowy, a także przypadki, gdy nie jest możliwe wskazanie daty zakończenia umowy, ponieważ została ona zawarta na czas nieoznaczony albo data rozpoczęcia lub zakończenia takiej umowy zależy od zaistnienia zdarzenia, którego data nie jest możliwa do ustalenia w momencie zawierania umowy. Niemniej z punktu widzenia dokonywania porównań wartości zawieranych umów nie można pominąć informacji o okresie, na jaki dana umowa została zawarta. W tym kontekście należy podkreślić, że okres obowiązywania nie uwzględnia zobowiązań akcesoryjnych względem przedmiotu umowy – w szczególności okresów gwarancji lub zobowiązania do zachowania poufności.

W przypadku umów realizowanych niezwłocznie po ich zawarciu (np. umów ustnych realizowanych przez przedstawicieli zaopatrzenia JSFP, którzy dokonują płatności kartami płatniczymi, umów na usługi hotelowe realizowane przez pracowników delegowanych albo umów dokumentowych, których realizacja następuje bezpośrednio po przesłaniu zamówienia drogą elektroniczną) okres obowiązywania należy wskazać w CRU JSFP poprzez wybór najkrótszego z możliwych okresów – tj. jednego dnia.

W przypadku umów, w których okres obowiązywania jest uzależniony wyłącznie od wykorzystania środków przeznaczonych na ich realizację – należy wskazać maksymalny możliwy czas trwania umowy wynikający z przeliczenia wartości środków, jakie JSFP planuje przeznaczyć na jej wykonanie. Podejście to odpowiada sytuacji, w której w umowie okres obowiązywania został określony jako zależny od jednego z dwóch zdarzeń: upływu

eprasa.pl add6ca8bd2

terminu wskazanego datą albo wykorzystania środków – w zależności od tego, które nastąpi wcześniej. W takim przypadku również przyjmuje się wskazanie najdłuższego możliwego okresu realizacji umowy, tj. upływu terminu oznaczonego datą.

Rozwiązanie przyjęte na potrzeby Centralnego Rejestru Umów JSFP w odniesieniu do konieczności wykazywania informacji o umowach przez poszczególne JSFP jest zbieżne m.in. ze sposobem zaciągania zobowiązań w ramach realizacji programów wieloletnich, wynikającym z art. 136 uofp. Na tej podstawie realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy, a jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. W razie wspólnej realizacji programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmiotów, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu.

WAŻNE **Z art. 136 uofp wynika wprost, że zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot realizujący program wieloletni wraz z innymi podmiotami nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu.**

Wartość umowy wykazywana jest w złotych

Wartość umowy w CRU JSFP zawsze jest wyrażona w złotych (PLN), z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, czyli do groszy. Wynika to z przepisów o rachunkowości regulujących obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych JSFP w tej walucie. Przepis art. 9 ustawy o rachunkowości stanowi, że **księgi rachunkowe prowadzi się w języku polskim i w walucie polskiej.** Obowiązek wykazywania umów w CRU w złotych ma więc podstawę ustawową. Pomimo to w uzasadnieniu projektu rozporządzenia podkreślono, że jest to wyraz dążenia do zapewnienia jak największej jednolitości i porównywalności danych opublikowanych w Centralnym Rejestrze Umów JSFP. Pokazuje to, jak ważna jest tu zasada porównywalności. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 34a, art. 34b ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1423; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 680)
- art. 9 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 522)
- 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 add6ca8bd2

Samorządowe prawo pracy

Potwierdzanie przez organy gmin okresów pracy w gospodarstwie rolnym

Choć wliczanie okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy nie jest nowością, a regulujące je przepisy obowiązują od ponad 30 lat, to na tym tle wciąż toczy się wiele sporów. Organy samorządowe wciąż nie mają pewności, jak interpretować zapisy ustawy, którą muszą w tym zakresie stosować. Co wynika w tej kwestii z najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych?



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 3 ustawy z 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy, na wniosek zainteresowanej osoby właściwy urząd gminy jest zobowiązany stwierdzić okresy jej pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, wydając stosowne zaświadczenie w celu przedłożenia w zakładzie pracy. Jeżeli jednak organ nie dysponuje dokumentami uzasadniającymi wydanie takiego zaświadczenia, zawiadamia o tym zainteresowanego na piśmie. W takim przypadku okresy pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym mogą być udowodnione zeznaniami co najmniej dwóch świadków zamieszkujących w tym czasie na terenie, na którym jest położone to gospodarstwo rolne.

WAŻNE **Podstawowym sposobem potwierdzania okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym jest wydanie zaświadczenia przez właściwy organ gminy.**

Jak stosować te przepisy w praktyce? Czy wynika z nich, że w sytuacji, w której w gminnych archiwach nie ma dokumentów pozwalających na wydanie omawianego zaświadczenia, urzędnik ma obowiązek wystawić je na podstawie złożonego oświadczenia i zeznań świadków? Kto powinien odebrać i spisać te zeznania i czy mogą one być dowodem w postępowaniu zaświadczeniowym? Niestety przepisy omawianej ustawy nie udzielają odpowiedzi na żadne z tych pytań, a sądy administracyjne na przestrzeni lat prezentowały w tym zakresie rozbieżne stanowiska. Warto jednak zwrócić uwagę na stosunkowo jednolite wnioski płynące w tym zakresie z najnowszego orzecznictwa.

Organ nie może tworzyć podstawy do wydania zaświadczenia

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 kwietnia 2026 r. (sygn. akt III OSK 164/25), przepisy art. 217–219 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), regulujące zasady wydawania zaświadczeń, które znajdują zastosowanie w analizowanej sytuacji, muszą być interpretowane przez organy administracji publicznej w sposób restrykcyjny, ścisły. Zaświadczenie jest bowiem dokumentem urzędowym, mogącym stanowić dowód w rozumieniu przepisów procesowych, za którym przemawia prawne domniemanie prawdziwości zawartych w nim informacji. **Jeżeli więc informacje, których potwierdzenia żąda strona ubiegająca się o wydanie zaświadczenia, budzą wątpliwości organu – nie może on w sposób arbitralny przesądzać w formie zaświadczenia tych wątpliwych kwestii.**

eprasa.pl add6ca8bd2

Przepisy dotyczące wydawania zaświadczeń należy interpretować w sposób ścisły.

Przedmiotem postępowania wyjaśniającego w ramach postępowania w sprawie wydania zaświadczenia jest wyłącznie badanie, czy w ewidencji i rejestrach są dane, które mogą być podstawą do jego wystawienia. Możliwość przeprowadzenia (przed wydaniem zaświadczenia) postępowania wyjaśniającego w koniecznym zakresie nie może być rozumiana jako tworzenie na etapie postępowania podstawy do wystawienia zaświadczenia.

Z ORZECZNICTWA

Niedopuszczalne jest zatem kompletowanie w tym postępowaniu materiału dowodowego mającego służyć wydaniu zaświadczenia określonej treści, gdyż treść zaświadczenia ma się opierać na już posiadanych przez organ ewidencjach, rejestrach czy zbiorach danych.

Wyrok NSA z 21 kwietnia 2026 r., sygn. akt III OSK 164/25

Oznacza to, że jeśli w zasobach gminy nie znajdują się dokumenty pozwalające na wydanie zaświadczenia, to na podstawie art. 219 k.p.a. organ – w drodze postanowienia – odmawia wydania go. A co w takim razie z zeznaniami świadków?

Zeznania świadków przed organem rentowym lub pracodawcą

Z wyroku NSA z 19 lutego 2015 r. (sygn. akt I OSK 1773/13) wynika, że organ gminy nie jest uprawniony do wydania omawianego zaświadczenia w oparciu o zeznania świadków złożone w trybie art. 3 ust. 3 ustawy o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy. Przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków wykracza bowiem poza ramy postępowania wyjaśniającego określonego w art. 218 § 2 k.p.a. Pogląd ten był wielokrotnie potwierdzany w późniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych.

Na tym tle rodzi się jednak pytanie, jak wobec tego rozumieć i stosować regulacje dotyczące możliwości potwierdzenia okresów pracy w gospodarstwie rolnym na podstawie zeznań świadków? Jak wskazał WSA w Krakowie w postanowieniu z 11 czerwca 2026 r. (sygn. akt III SAB/Kr 123/26), omawiany wyżej art. 3 ust. 3 oznacza wyłącznie to, że **ustawodawca dopuszcza inny sposób dowodzenia przez zainteresowaną osobę okresów pracy w gospodarstwie rolnym w przypadku, gdy brak jest dokumentów pozwalających na wydanie zaświadczenia w tej kwestii.** W żadnym razie regulacja ta nie rozszerza katalogu środków dowodowych, które mogą mieć zastosowanie w postępowaniu zaświadczeniowym prowadzonym przez organ. W wyroku z 21 kwietnia 2026 r. (sygn. akt III OSK 164/25) NSA wskazał z kolei, że udowodnienie okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym zeznaniami co najmniej dwóch świadków może nastąpić wyłącznie w postępowaniu prowadzonym przez organ emerytalno-rentowy lub pracodawcę zainteresowanego, a nie w postępowaniu o wydaniu zaświadczenia w trybie art. 218 § 2 k.p.a.

WAŻNE **Udowodnienie okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym zeznaniami świadków może nastąpić wyłącznie w postępowaniu prowadzonym przez organ emerytalno-rentowy lub pracodawcę zainteresowanego.**

Z wyroków tych jasno więc wynika, że **w sytuacji, gdy organ nie ma możliwości potwierdzenia okresów pracy w gospodarstwie rolnym na podstawie dokumentów znajdujących się w zasobach gminy, ma obowiązek odmówić wydania go**. Dalsze postępowanie, którego celem jest udokumentowanie tych okresów na podstawie oświadczenia i zeznań świadków, choć może mieć miejsce, odbywa się już bez jego udziału. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 3 ustawy z 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz.U. z 1990 r. poz. 310)
- art. 217–219 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)

eprasa.pl add6ca8bd2

Ustrój samorządu

Zgoda rady gminy na zwolnienie z pracy radnego

W najnowszych orzeczeniach sądy zmieniły sposób interpretacji przepisów o wyrażaniu zgody przez radę gminy na zwolnienie z pracy radnego. Brak tej zgody jest możliwy tylko wtedy, gdy powodem zwolnienia jest status radnego. Natomiast w innych przypadkach rada musi udzielić zgody na zwolnienie – nawet, jeżeli pracodawca zwolnił radnego z naruszeniem przepisów Kodeksu pracy.



TOMASZ KRÓL

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

Dziś samorząd może zablokować zwolnienie z pracy radnego tylko wtedy, gdy zwolnienie jest sankcją (jawną albo ukrytą) za działalność pracownika jako radnego. Wcześniej rady gmin oceniały zasadność zwolnienia pod kątem przepisów Kodeksu pracy – uzurpując sobie niejako kompetencje sądów pracy.

Zmiana interpretacji

Przepis art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) stanowi, że **„rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy odmówi zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu”.** Przepis nie był nowelizowany od wielu lat, ale zmieniona została jego interpretacja. Według nowej – samorząd stracił prawo do oceny, czy zwolnienie z pracy radnego jest zasadne, gdyż taka kompetencja należy do sądu pracy.

Samorządowcy często nie mają świadomości zmiany linii orzeczniczej i kierują sprawy do WSA, domagając się stosowania dawnej interpretacji przepisów. I nawet gdy sąd I instancji w podkreśla uzasadnieniu wyroku: „zmieniła się linia orzecznicza, nie wygracie tego sporu”, składają skargę kasacyjną do NSA. I tam sędziowie znowu powtarzają: „zmieniła się linia orzecznicza. Wasz spór od początku był przegrany”. I właśnie ten schemat został zrealizowany sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 2 czerwca 2026 r. (sygn. akt III OSK 262/25).

Stan faktyczny

KRUS chciał zwolnić dyrektora oddziału regionalnego, który był jednocześnie radnym. Do rady miasta wpłynął wniosek o wyrażenie zgody na rozwiązanie z radnym stosunku pracy. We wniosku podkreślono, że powodem odwołania radnego ze stanowiska nie jest fakt sprawowania przez niego mandatu radnego, ale wynika to z okoliczności obiektywnych i jest spowodowane „koniecznością podjęcia działań mających na celu usprawnienie i poprawę jakości pracy placówki terenowej”. Rada odmówiła zgody na zwolnienie.

W omawianej sprawie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji stwierdziła, że trudno jest ocenić zasadność rozwiązania stosunku pracy z ww. radnym, gdyż wnioskodawca nie przedstawił żadnych konkretnych zarzutów dotyczących pracy radnego. Z pisma nie wynikało, aby radny nienależycie wykonywał swoje obowiązki jako kierownik – zaniedbując pracę, podejmując błędne decyzje czy też nieprawidłowo organizując pracę placówki. Zdaniem członków komisji wyrażenie zgody przez radę gminy na rozwiązanie z radnym stosunku pracy jest pozostawione do swobodnej decyzji rady – z wyjątkiem sytuacji, gdy podstawą tego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Wnioskodawca powinien zatem przedstawić rzetelne przesłanki w zakresie chęci rozwiązania stosunku pracy z radnym. Po analizie sprawy oraz zapoznaniu się z negatywnym

eprasa.pl add6ca8bd2

stanowiskiem Komisji w tej sprawie, Rada postanowiła odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym.

Z analizy stanowiska rady miasta wynika, że samorządowcy przypisali sobie kompetencje sądu pracy. Pracodawca miał się tłumaczyć przed radą, dlaczego chce zwolnić radnego z pracy i jakie są przyczyny zwolnienia. I jeżeli pracodawca nie będzie w swojej argumentacji przekonujący albo dostarczy za mało informacji – zablokują zwolnienie radnego z pracy.

Innymi słowy, **przedstawiciele rady miasta przyjęli, że pracodawca ma przed nimi wykazać słuszność zwolnienia z pracy radnego.** Tymczasem oceny zasadności decyzji pracodawcy zawsze dokonuje sąd pracy. I to jest powód zmiany linii orzeczniczej. Sędziowie NSA dostrzegli, że praktyka oceniania przez rady prawidłowości zwolnienia radnego z pracy wkracza wprost w kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla sądów.

Z ORZECZNICTWA

Odnosząc się do tego rodzaju argumentacji należy wskazać, że rada gminy w zaskarżonej uchwale podjęła po pierwsze próbę oceny zasadności przyczyn rozwiązania stosunku pracy z radnym. Jednak o tym, czy rozwiązanie stosunku pracy jest uzasadnione w kontekście jakości wykonywanej pracy przez pracownika, czy też braku uwag i zastrzeżeń, pozostawione jest do rozstrzygania sądowi pracy. Przepis art. 25 ust. 2 u.s.g. nie daje radzie gminy uprawnień do wkraczania w kompetencje sądu pracy i rozstrzygania o zasadności rozwiązania stosunku pracy. Tymczasem w zaskarżonej uchwale zawarto tego rodzaju ocenę wskazując, że z pisma Dyrektora Oddziału KRUS nie wynika, by radny (…) nienależycie wykonywał swoje obowiązki czy też zaniedbywał pracę, podejmując błędne decyzje, lub też nieprawidłowo organizując pracę. Tego rodzaju okoliczności są przedmiotem oceny przez sąd pracy, ponieważ radny, jak każdy inny pracownik, może przed sądem pracy wykazywać, że powody rozwiązania z nim stosunku pracy są niezgodne z prawem lub nieuzasadnione. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały nie wykazano natomiast kluczowej przesłanki umożliwiającej odmowę wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Rada gminy nie wskazała, na czym miałyby polegać zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, które w jej ocenie stanowiły rzeczywistą przyczynę wypowiedzenia radnemu umowy o pracę. Z tego powodu Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała narusza prawo, gdyż wbrew art. 25 ust. 2 u.s.g. nie wykazano, aby podstawą rozwiązania stosunku pracy były zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu przez radnego.

Wyrok NSA z 2 czerwca 2026 r., sygn. akt III OSK 262/25

Możliwość sprawowania przez radnego mandatu

Przepis art. 25 ust. 2 u.s.g. nie chroni zatem miejsca pracy radnego w ten sposób, że rada gminy zablokuje jego zwolnienie z pracy, jeżeli pracodawca nie uzasadni go „grzechami" radnego. Niesłusznie zwolniony z pracy radny ma prawo skorzystać z ochrony, jaką pracownikom dają sądy. Sędziowie NSA wskazali, że „radnemu, tak jak i każdemu pracownikowi, przysługują uprawnienia do kwestionowania przed sądem pracy przyczyn rozwiązania z nim stosunku pracy, niezwiązanych z wykonywanym mandatem radnego".

Zestawienie wyroków prezentujących starą i nową linię orzeczniczą

Poprzednia linia orzecznicza	Nowa linia orzecznicza
• wyrok NSA z 9 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 194/06 • wyrok NSA z 18 września 2008 r., sygn. akt II OSK 952/08 • wyrok NSA z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3133/13	• wyrok NSA z 3 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 4443/21 • wyrok NSA z 31 maja 2021 r., sygn. akt III OSK 3615/21 • wyrok NSA z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 1450/21 i III OSK 1449/21

©℗

Podstawa prawna:

▸ art. 25 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

eprasa.pl add6ca8bd2

Postępowanie administracyjne

Związanie sądu administracyjnego zarzutami

Sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością organów administracji publicznej z perspektywy legalności. Konsekwencją jest brak związania granicami wyznaczonymi podniesionymi zarzutami. Przedstawione zarzuty powinny jednak zostać ocenione przez sąd administracyjny, a ich treść może mieć dalsze znaczenie w innych postępowaniach administracyjnych z perspektywy zasady związania prawomocnym wyrokiem sądowym.



DR KAZIMIERZ PAWLIK

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

Skarga do sądu administracyjnego stanowi sformalizowane pismo, którego celem jest zainicjowanie kontroli sądowoadministracyjnej decyzji administracyjnej lub innej aktywności (względnie braku aktywności) organu administracji publicznej.

Elementy skargi

Skarga, poza spełnieniem ogólnych wymagań dla każdego pisma procesowego, powinna zawierać wskazanie zaskarżanego aktu, oznaczenie organu oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego (art. 57 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; dalej: p.p.s.a.).

Z ORZECZNICTWA

Przez określenie „naruszenia prawa" lub „naruszenia interesu prawnego", o których jest mowa w art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a., należy rozumieć podanie przez skarżącego przyczyny uzasadniającej wniesienie skargi. Nie jest przy tym wymagane przedstawienie w skardze wyczerpującego wywodu prawnego lub wskazania konkretnego przepisu (przepisów) prawa, który został naruszony. Wymóg skargi będzie w tym względzie spełniony, jeżeli skarżący wskaże – nawet w sposób bardzo ogólny – na czym polega jego zdaniem naruszenie prawa lub interesu prawnego w zaskarżonym akcie lub czynności.

Wyrok NSA z 23 lutego 2022 r., sygn. akt I OSK 880/21

Należy zatem uznać, że **wymogiem formalnym nie jest precyzyjne sformułowanie zarzutów w skardze kierowanej do wojewódzkiego sądu administracyjnego.** Wynika to także z faktu, że przy braku obowiązku zastępstwa procesowego przez radcę prawnego czy adwokata nieracjonalne byłoby stawianie szczególnych wymagań odnoszących się do prawidłowego i wyczerpującego sformułowania zarzutów w skardze do sądu niższej instancji. Jedynie w przypadku skargi na niektóre czynności w sprawach podatkowych ustawodawca przewidział obowiązek wskazania zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania, dopuszczenia się błędu wykładni lub niewłaściwej oceny co do zastosowania przepisu prawa materialnego (co wynika z art. 57a p.p.s.a.). Dlatego – **poza skargami dotyczącymi spraw wskazanych w art. 57a p.p.s.a. – nie jest możliwe wezwanie skarżącego w trybie art. 49 p.p.s.a. do uzupełnienia braków formalnych skargi poprzez sprecyzowanie zarzutów.**

Zaprezentowane podejście dotyczące określenia przez skarżącego w skardze naruszenia prawa skutkuje również większą elastycznością dotyczącą ewentualnych zmian w skardze już w toku postępowania sądowoadministracyjnego. NSA w wyroku z 26 listopada 2021 r. (sygn. akt III OSK 4299/21) zwrócił uwagę, że elementem, który – co do zasady – nie podlega zmianie, jest przedmiot zaskarżenia. Natomiast w ramach ustalonego już w skardze przedmiotu zaskarżenia możliwe jest modyfikowanie zakresu, sprecyzowanie zarzutów i ich argumentacji czy ewentualne

eprasa.pl add6ca8bd2

modyfikowanie lub wskazywanie nowych wniosków i żądań.

WAŻNE **Nawet, jeśli w skardze nie znalazły się konkretne zarzuty, to mogą one zostać jeszcze sformułowane później w dalszym piśmie procesowym czy oświadczeniu do protokołu.**

Związanie treścią skargi

Omawiane zasady sprawiają, że sąd administracyjny związany jest wyłącznie określeniem przedmiotu zaskarżenia (np. decyzji administracyjnej), choć w pewnych przypadkach nawet przedmiot zaskarżenia przy kontroli traktowany jest szeroko. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 2 grudnia 2025 r. (sygn. akt III SA/Po 510/25) zwrócił uwagę, że **sąd może zastosować przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.**

Z ORZECZNICTWA

W przypadku zaistnienia takiej konieczności, uchylone może zostać nie tylko rozstrzygnięcie organu wydane w postępowaniu odwoławczym, które zostało zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego, ale też inne, o ile mieści się w granicach sprawy (w rozumieniu skonkretyzowania obowiązku zgodnie z przepisami prawa materialnego).

Wyrok WSA w Krakowie z 19 września 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 20/24

Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 p.p.s.a.). W konsekwencji **sąd pierwszej instancji nie jest również związany przedstawioną przez skarżącego wykładnią prawa mającą uzasadniać słuszność przedstawionego zarzutu.** Zgodnie z wyrokiem NSA z 26 czerwca 2025 r. (sygn. akt I OSK 1981/23) niezwiązanie granicami skargi oznacza, że sąd ten ma prawo (a jednocześnie i obowiązek) dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji – nawet wówczas, gdy w skardze dany zarzut nie został podniesiony. Oznacza to, że sąd powinien wziąć pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie – niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze. Niewątpliwie natomiast sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Zwrócił na to uwagę WSA w Gdańsku w wyroku z 2 grudnia 2025 r. (sygn. akt I SA/Gd 752/25). Niekiedy tak szeroki zakres kontroli sądu administracyjnego jest określany jako kontrola „wszerz" i „w głąb".

Z ORZECZNICTWA

Sąd kontroluje działanie lub zaniechanie organu administracji publicznej całościowo pod względem przestrzegania przez niego prawa. Oznacza to kontrolę „wszerz" i „w głąb". Ta pierwsza oznacza obowiązek oceny możliwości naruszenia przez organ każdego przepisu prawa procesowego lub materialnego, który dotyczy danej sprawy. Natomiast orzekanie „w głąb" obejmuje wszelkie te postępowania i wydane bądź zapadłe w nich rozstrzygnięcia (także akty i czynności) administracyjne, bez względu na to, czy były one zaskarżalne w toku instancji, które poprzedzając zaskarżone, warunkowały dokonaną w nim konkretyzację stosunku prawnego podlegającego rozstrzygnięciu.

Wyrok NSA z 2 grudnia 2025 r., sygn. akt III OSK 2653/22

W konsekwencji **sąd administracyjny może ocenić sprawę z perspektywy innego rodzaju naruszeń niż wskazywane przez skarżącego, a także wydać orzeczenie innej treści niż to, o które wnosił skarżący.** Podkreślił to m.in. WSA w Łodzi w wyroku z 19 lutego 2025 r. (sygn. akt III SA/Łd 640/24).

PRZYKŁAD

Sąd może wydać orzeczenie stwierdzające nieważność decyzji administracyjnej w sytuacji, w której skarżący nie zwrócił uwagi na

eprasa.pl add6ca8bd2

faktyczne występowanie przesłanek nieważnościowych, lecz wnosił jedynie o uchylenie zaskarżonej decyzji.

Nie oznacza to, że sąd administracyjny dokonuje kontroli aktu wydanego przez organ administracji publicznej z pominięciem rozważenia przedstawionych zarzutów. Jeśli zarzuty zostały przez skarżącego wyartykułowane, to sąd powinien każdy z nich przeanalizować, a ocena co do ich słuszności powinna zostać zawarta w uzasadnieniu wyroku – jeśli tylko takie uzasadnienie z urzędu lub na wniosek strony będzie sporządzone. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać m.in. zwięzłe przedstawienie zarzutów podniesionych w skardze. Zgodnie z wyrokiem NSA z 13 stycznia 2026 r. (sygn. akt III OSK 636/25) wojewódzki sąd administracyjny ma obowiązek wzięcia pod uwagę zarzutów skargi oraz stanowisk pozostałych stron. Z drugiej strony nie oznacza to jednak obowiązku dokładnego ustosunkowania się do każdego z zarzutów. NSA w wyroku z 17 grudnia 2025 r. (sygn. akt II GSK 2033/22) wskazał na **brak konieczności odnoszenia się osobno do każdego z zarzutów i do każdego z argumentów przytoczonych na ich poparcie, bowiem dopuszczalna jest ocena całościowa.**

Uwzględnienie przesłanek nieważnościowych

Ustawodawca w sposób szczególny traktuje kwalifikowane wady decyzji administracyjnej stanowiące podstawy stwierdzenia nieważności decyzji, które zostały zawarte m.in. w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Z art. 60 p.p.s.a. wynika obowiązek weryfikacji przez sąd administracyjny także w przypadku cofnięcia skargi, czy takie cofnięcie nie będzie skutkowało utrzymaniem w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. Jak zauważył NSA w wyroku z 27 stycznia 2025 r. (sygn. akt III OSK 496/24), **ustalenie zaistnienia przesłanki nieważnościowej powoduje uznanie cofnięcia skargi za niedopuszczalne.** Tym samym czynność procesowa w tym zakresie staje się nieskuteczna. W takim przypadku sąd powinien rozpoznać skargę, a w wyroku uzasadnić odstąpienie od zasady związania stanowiskiem skarżącego co do cofnięcia skargi. Natomiast w przypadku uznania, że cofnięcie skargi nie będzie skutkowało pozostawieniem w obrocie prawnym aktu dotkniętego wadą nieważności – zasadne jest umorzenie postępowania zainicjowanego skargą.

Tym samym sąd administracyjny w sposób szczególny bierze pod uwagę z urzędu możliwość wystąpienia przesłanek nieważności rozstrzygnięcia admiracyjnego bez względu na to, czy przesłanki te zostały podniesione w skardze. **Ocena sądu w tym zakresie powinna zostać oparta przede wszystkim na aktach postępowania administracyjnego.** Można jedynie zasygnalizować, że analiza akt postępowania pozwala na ocenę większości z przesłanek stwierdzenia nieważności. Niektóre z nich – np. przesłanka wcześniejszego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną – najczęściej nie wynikają z akt postępowania. Stąd ocena takich przesłanek przy okazji kontroli sądowoadministracyjnej nie będzie możliwa, co może mieć w przyszłości znaczenie dla ograniczenia w wyjątkowych przypadkach zasady związania treścią prawomocnego wyroku sądu administracyjnego.

Związanie wyrokiem prawomocnym a podniesione zarzuty

Poddanie kontroli sądowoadministracyjnej aktu organu administracji publicznej zakończone prawomocnym wyrokiem (m.in. uchylającym rozstrzygnięcie czy stwierdzającym jego nieważność) powoduje stan związania takim wyrokiem organów administracji

Z ORZECZNICTWA

Istota mocy wiążącej prawomocnego wyroku wyraża się w tym, że także inne sądy i inne organy państwowe, a w wypadkach przewidzianych w ustawie – także inne osoby, muszą brać pod uwagę fakt istnienia oraz treść prawomocnego orzeczenia sądu. Związanie oznacza, że wymienione w nim podmioty, przy niezmienionym stanie faktycznym i prawnym, nie mogą formułować odmiennych ocen od oceny prawnej wynikającej z prawomocnego wyroku.

Wyrok NSA z 11 września 2025 r., sygn. akt I OSK 1819/24

eprasa.pl add6ca8bd2

publicznej. Zgodnie z art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

Złożonym problemem staje się zagadnienie związania prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego w kontekście podniesionych zarzutów. Dotyczy to w szczególności kwestii związania prawomocnym wyrokiem oddalającym skargę. Z uwagi na przytoczone w punkcie poprzedzającym zagadnienie oceny z urzędu występowania przesłanek nieważności rozstrzygnięcia w toku kontroli sądowoadministracyjnej, słuszna wydaje się teza, że zarówno w przypadku wyroku oddalającego skargę, jak i umorzenia postępowania sądowego wskutek cofnięcia skargi, wyrok taki będzie tamował w przyszłości możliwość skutecznego zainicjowania postępowania o stwierdzenie nieważności w trybie art. 156 k.p.a.

WSA w Poznaniu w wyroku z 15 lutego 2024 r. (sygn. akt IV SA/Po 777/23) wskazał na **niedopuszczalność wszczęcia przez organ administracji publicznej postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, gdy na tę decyzję została uprzednio złożona skarga do sądu administracyjnego i skarga ta została oddalona, względnie sąd orzekł o wydaniu decyzji z naruszeniem prawa.** Skoro bowiem sąd administracyjny nie wydał wyroku stwierdzającego nieważność, to tym samym potwierdził brak występowania w sprawie przesłanek nieważności. Jedynie wyjątkowo możliwe jest późniejsze przeprowadzenie postępowania o stwierdzenie nieważności, jeśli obiektywnie nie byłoby możliwe uzyskanie wiedzy o przesłance nieważnościowej z akt postępowania.

Z ORZECZNICTWA

Wyrok oddalający skargę zamyka organom administracji państwowej możliwość korzystania z nadzwyczajnych postępowań, właściwych dla uchylenia decyzji ostatecznych wadliwych, ale tylko wówczas, gdy przyczyny tej wadliwości mogły być zbadane przez sąd administracyjny w toku rozpoznawania skargi.

Wyrok WSA z 7 czerwca 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 717/23

NSA w wyroku z 23 sierpnia 2016 r. (sygn. akt II OSK 2572/14) jako przykład takiej wyjątkowej sytuacji podał fakt uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy inną decyzją ostateczną.

Wydaje się natomiast, że wyrok oddalający skargę ma także znaczenie dla postępowań administracyjnych innych niż dotyczące stwierdzenia nieważności czy wznowienia postępowania. Jednak jego moc wiążąca zależna będzie właśnie od podniesionych zarzutów w skardze. Można ocenić, że oddalenie skargi oznacza, iż sąd administracyjny nie podzielił stanowiska skarżącego co do przedstawionych zarzutów i ich wagi.

Jak zauważył NSA w wyroku z 23 czerwca 2021 r. (sygn. akt II OSK 2753/18), ostateczna decyzja utrzymana w mocy przez sąd administracyjny prawomocnym wyrokiem oddalającym skargę może być przedmiotem postępowania nadzwyczajnego w trybie art. 154 czy 155 k.p.a. pod warunkiem, że wszczęcie postępowania w tym trybie nie będzie zmierzać do podważenia związania treścią prawomocnego wyroku oddalającego skargę i wynikającą z powyższego wyroku oceną prawną w zakresie zgodności albo niezgodności z prawem kontrolowanej decyzji administracyjnej. Innymi słowy, **jeśli sąd administracyjny rozpoznał wcześniej skargę na decyzję i skargę tę oddalił, to przy rozpoznawaniu ewentualnego wniosku o uchylenie lub zmianę tej decyzji należy zbadać treść złożonej skargi oraz wyrok – w szczególności jego uzasadnienie.** Jeśli bowiem w skardze podniesiono zarzut dotyczący nieprawidłowości decyzji, który nie został uznany za słuszny przez sąd, to nie można w postępowaniach prowadzonych w trybie art. 154 czy 155 k.p.a. powoływać się ponownie na taką samą wadliwość. W tym sensie podniesienie pewnego zarzutu w postępowaniu sądowoadministracyjnym może mieć znaczenie w przyszłości dla innych postępowań administracyjnych dotyczących decyzji stanowiącej przedmiot oceny sądu. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 49, art. 57 § 1, art. 57a, art. 69, art. 134, art. 141 § 4, art. 170 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 143; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 846)
- art. 154, art. 155, art. 156 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)

eprasa.pl add6ca8bd2

Procedury

Powołanie dyrektora instytucji kultury nie jest wyłączną kompetencją organizatora

Wybór osoby kierującej samorządową instytucją kultury należy do najważniejszych uprawnień organizatora tej instytucji. Analiza obowiązujących przepisów pokazuje jednak, że proces ten nie sprowadza się wyłącznie do jednostronnej decyzji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.



LESZEK JAWORSKI

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

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat ustawodawca stopniowo rozbudowywał mechanizmy konsultacyjne i konkursowe, zwiększając udział środowisk zawodowych, twórczych oraz przedstawicieli pracowników w procedurze wyboru dyrektora. W rezultacie współczesny model powoływania dyrektora samorządowej instytucji kultury stanowi połączenie kompetencji organizatora, elementów nadzoru państwowego oraz mechanizmów zapewniających transparentność procesu wyboru.

Podstawa prawna powołania

Podstawowym aktem regulującym kwestie związane z obsadą stanowiska dyrektora jest ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dalej: u.o.p.d.k.). Istotne znaczenie ma art. 15 tej ustawy, określający zasady powoływania dyrektora. Uzupełniająco zastosowanie znajdują przepisy art. 68–72 Kodeksu pracy (dalej: k.p.) dotyczące zatrudnienia na podstawie powołania.

W przypadku samorządowych instytucji kultury ważne są również przepisy ustaw samorządowych, które przyznają organom wykonawczym kompetencję do zatrudniania i zwalniania kierowników jednostek organizacyjnych. W zależności od szczebla samorządu kompetencję tę wykonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa.

Charakter prawny powołania

Jednym z kontrowersyjnych zagadnień związanych z powołaniem dyrektora jest charakter prawny tego aktu. Od wielu lat w doktrynie i orzecznictwie trwa spór, **czy powołanie wywołuje skutki wyłącznie w sferze prawa pracy, czy też ma równocześnie charakter publicznoprawny.**

Orzeczenia w kwestii skutków prawnych powołania

- wyrok NSA z 17 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 23/10
- postanowienie NSA z 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2250/11
- postanowienie NSA z 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2251/11
- wyrok NSA z 31 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2526/11
- postanowienie NSA z 2 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2693/11
- wyrok NSA z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 598/10
- postanowienie NSA z 7 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 1672/15

Według dominującego obecnie stanowiska powołanie wywołuje podwójny skutek. Z jednej strony jest aktem organizacyjnym, powierzającym określonej osobie funkcję dyrektora instytucji kultury, z drugiej zaś – prowadzi do nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 k.p. W konsekwencji

eprasa.pl add6ca8bd2

dyrektor instytucji kultury nie jest zatrudniany na podstawie umowy o pracę, lecz właśnie na podstawie powołania.

Wątpliwości te w znacznym stopniu rozstrzygnęła wykładnia Sądu Najwyższego dokonana w wyroku z 5 grudnia 2017 r. (sygn. akt I PK 129/17). Zdaniem SN akt organizacyjny wywołuje podwójny skutek. Po pierwsze, powierza stanowisko określonej osobie – a więc nawiązuje więź publicznoprawną. Po drugie, stanowi oświadczenie woli pracodawcy o nawiązaniu stosunku pracy z osobą na stanowisku kierowniczym w jednostce, w której podejmuje ona pracę. W rezultacie dochodzi do powstania dwóch rozłącznych wzorców oceny. Pierwszy pozwala weryfikować powołanie z punktu widzenia prawa publicznego, a drugi – z pozycji prawa pracy.
W orzecznictwie nadal można jednak odnaleźć dwa konkurencyjne poglądy. Część orzeczeń traktuje akt powołania wyłącznie jako czynność z zakresu prawa pracy, podczas gdy inne podkreślają jego podwójny – pracowniczy i publicznoprawny charakter.

Stosunek pracy

Stosunek łączący dyrektora instytucji kultury z tą instytucją kultury jest stosunkiem pracy na podstawie powołania w rozumieniu Kodeksu pracy. Istotne znaczenie ma interpretacja zawarta w uchwale SN z 11 stycznia 2005 r. (sygn. akt I PZP 11/07). Zgodnie z nią „na gruncie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej należy przyjąć, że powołanie dyrektora instytucji kultury, o którym mowa w art. 15 tej ustawy, oznacza powołanie na stanowisko w rozumieniu art. 68 Kodeksu pracy”.
Z kolei, jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 23 października 2025 r. (sygn. akt II SA/Ol 489/25), stosunek pracy na podstawie powołania nawiązuje się tylko w przypadkach określonych w przepisach szczególnych – art. 68 § 1 k.p. Skoro więc przepisy odrębne regulują tryb powołania (tak jak czyni to art. 15 u.o.p.d.k. – zastrzegając wprost w ust. 7, że do powołania mają zastosowanie przepisy art. 68–72 k.p.), zaś art. $68^{[2]}$ § 1 i 2 k.p. wymaga sporządzenia na piśmie aktu powołania i jego doręczenia – to nie można uznać, że może dojść do powołania bez zachowania tych warunków. Skład orzekający podzielił stanowisko, zgodnie z którym powołanie (nawiązanie stosunku pracy z powołania) dyrektora instytucji kultury nie może nastąpić w sposób dorozumiany.

Kto powołuje dyrektora

Dyrektora instytucji kultury powołuje organizator. W przypadku instytucji samorządowych funkcję tę wykonuje odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że decyzja może zostać podjęta całkowicie swobodnie. **Ustawa nakłada bowiem na organizatora obowiązek przeprowadzenia określonych czynności poprzedzających powołanie.**
W praktyce oznacza to, że choć formalny akt powołania wydaje organ wykonawczy samorządu, to procedura obejmuje również udział:

- związków zawodowych,
- stowarzyszeń zawodowych i twórczych,
- w określonych przypadkach – także ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Zgodnie z ustawami ustrojowymi, do zadań organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego należy bowiem zatrudnianie i zwalnianie kierowników ich jednostek organizacyjnych (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym – dalej: u.s.g.; art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym – dalej: u.s.p.; art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa – dalej: u.s.w.). **W przypadku dyrektorów instytucji kultury, których organizatorami są powiaty i województwa, akt powołania będzie miał zatem formę uchwały, a gdy są nimi gminy – zarządzenia.**

Powołanie bez konkursu

Formę pozakonkursową powołania dyrektora przewiduje art. 15 u.o.p.d.k. W takim przypadku organizator wskazuje kandydata, ale przed wydaniem aktu powołania musi zasięgnąć opinii:

- związków zawodowych działających w instytucji,
- stowarzyszeń zawodowych właściwych dla danej dziedziny kultury,
- stowarzyszeń twórczych związanych z profilem działalności instytucji.

Opinie te nie mają charakteru wiążącego.

WAŻNE Organizator może powołać kandydata pomimo negatywnego stanowiska podmiotów opiniujących. Nie może jednak pominąć samej procedury opiniowania. Brak wystąpienia o opinię choćby do jednego uprawnionego podmiotu prowadzi do wadliwości aktu powołania.

eprasa.pl add6ca8bd2

Znaczenie opinii

Celem opiniowania nie jest ograniczenie kompetencji organizatora, lecz zapewnienie mu pełniejszej wiedzy o kandydacie. Dzięki temu decyzja może uwzględniać zarówno interes pracowników instytucji, jak i oczekiwania środowisk twórczych oraz odbiorców działalności kulturalnej.

Szczególne znaczenie ma szerokie rozumienie pojęcia stowarzyszeń twórczych i zawodowych. Nie chodzi wyłącznie o organizacje, do których należy kandydat albo które działają bezpośrednio w instytucji. Krąg podmiotów uprawnionych do wyrażenia opinii należy interpretować szeroko – obejmując również organizacje regionalne i ogólnokrajowe, związane z daną dziedziną kultury. WSA w Krakowie w wyroku z 28 października 2025 r. (sygn. akt III SA/Kr 113/25) wyjaśnił, że proces opiniowania odwołania jest obligatoryjny. Zapytania o opinie powinny być skierowane wprawdzie nie do wszystkich stowarzyszeń twórczych działających na danym terenie, ale do powiązanych z tą instytucją kultury przez rodzaj działalności prowadzonej przez tę instytucję, przynajmniej tych, które z nią współpracowały. **Nie mogą to być stowarzyszenia wybrane przypadkowo czy też losowo, bez jednoczesnego wskazania kryteriów ich wyboru.**

PRZYKŁAD

Prezydent miasta postanowił powołać nowego dyrektora miejskiej galerii sztuki. Przed wydaniem zarządzenia nie zwrócił się jednak o opinie do związków zawodowych działających w instytucji ani do stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na profil jej działalności. Uznał, że wystarczające są nieformalne rozmowy z przedstawicielami środowiska artystycznego oraz opinie, które wcześniej docierały do urzędu. Tak przeprowadzona procedura może zostać skutecznie zakwestionowana przed sądem administracyjnym. Obowiązek zasięgnięcia opinii przewidziany w art. 15 ust. 1 u.o.p.d.k. ma tu charakter obligatoryjny. Organizator powinien najpierw ustalić, jakie związki zawodowe oraz stowarzyszenia zawodowe i twórcze są właściwe ze względu na rodzaj działalności instytucji, a następnie zwrócić się do nich o przedstawienie stanowiska. Nieformalne konsultacje czy opinie przekazywane poza ustawową procedurą nie zastępują wymaganego prawem opiniowania. Pominięcie tego etapu może zostać uznane za istotne naruszenie prawa i prowadzić do stwierdzenia nieważności aktu powołania.

Umowa poprzedzająca powołanie

Przed powołaniem dyrektora organizator ma obowiązek zawrzeć z kandydatem odrębną umowę określającą warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji oraz program jej działania. Umowa ta stanowi jeden z najważniejszych elementów współczesnego modelu zarządzania instytucjami kultury. Jej celem jest powiązanie osoby dyrektora z konkretną wizją funkcjonowania instytucji. Kandydat przedstawia program działania, natomiast organizator określa warunki niezbędne do jego realizacji. Odmowa podpisania umowy skutkuje niepowołaniem kandydata na stanowisko.

WAŻNE **Umowa ta musi zostać zawarta przed wydaniem aktu powołania. Oznacza to, że akt powołania będzie wadliwy zarówno wówczas, gdy umowa w ogóle nie zostanie zawarta, jak i wtedy, gdy nastąpi to po powołaniu dyrektora instytucji kultury. Podobnie odmowa zawarcia umowy przez kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury wyłącza jego powołanie na to stanowisko.**

W przypadku, w którym organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego, umowę taką powinna zawrzeć osoba upoważniona do składania oświadczeń woli w jej imieniu w sprawach majątkowych – a zatem wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 46 ust. 1 u.s.g.), dwóch członków zarządu powiatu (art. 48 ust. 1 u.s.p.), marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa (art. 57 ust. 1 u.s.w.) lub inna osoba – zgodnie z ogólnymi zasadami reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, wskazanymi w przywołanych przepisach. Ze względu na przedmiot umowy, który stanowią warunki organizacyjno-finansowe prowadzenia działalności instytucji kultury, jej zawarcie powinna poprzedzać kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego (art. 46 ust. 3 u.s.g.; art. 48 ust. 3 u.s.p.; art. 57 ust. 1 u.s.w.). Umowa taka może być bowiem źródłem zobowiązań

eprasa.pl add6ca8bd2

pieniężnych. Z tych samych względów nie można wykluczyć, że jej zawarcie będzie musiało zostać poprzedzone wyrażeniem zgody przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Przedmiot umowy

Przepis art. 15 ust. 5 u.o.p.d.k. jednoznacznie określa przedmiot umowy zawieranej z kandydatem na dyrektora. Powinna ona regulować wyłącznie warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Oznacza to, że nie powinna obejmować postanowień odnoszących się do innych kwestii.

W szczególności umowa ta nie służy do określania szczegółowego zakresu obowiązków dyrektora ani jego zadań i kompetencji jako kierownika państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej. Nie powinny się w niej znaleźć również – spotykane niekiedy w praktyce – powtórzenia przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Kodeksu pracy czy ustaw samorządowych.

Do warunków organizacyjnych można zaliczyć przede wszystkim:

- zobowiązanie dyrektora do organizowania pracy instytucji w określony sposób (np. z zachowaniem ustalonego limitu zatrudnienia lub funduszu wynagrodzeń),
- obowiązek podejmowania określonych działań organizacyjnych, takich jak przeprowadzanie kontroli finansowych, przedkładanie organizatorowi planów działalności, planów repertuarowych, planów finansowych czy okresowych sprawozdań,
- zobowiązanie do przygotowywania na żądanie organizatora określonych informacji oraz umożliwiania przeprowadzania kontroli.

Do warunków finansowych można zaliczyć m.in.:

- zobowiązanie organizatora do realizacji wskazanych inwestycji lub remontów obiektów wykorzystywanych przez instytucję kultury,
- zobowiązanie dyrektora do pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niż dotacje organizatora,
- obowiązek gospodarowania środkami finansowymi w granicach ustalonego limitu wydatków.

Umowa nie może zawierać zobowiązania organizatora do zapewnienia dotacji podmiotowej w określonej wysokości. Wysokość dotacji wynika bowiem z uchwały budżetowej i nie może być przedmiotem zobowiązania cywilnoprawnego ani roszczeń dochodzonych przed sądem. Program działania powinien natomiast przedstawiać ogólne cele oraz podstawowe kierunki funkcjonowania instytucji kultury w okresie, na jaki kandydat ma zostać powołany na stanowisko dyrektora. Nie musi on mieć charakteru szczegółowego harmonogramu obejmującego poszczególne lata czy sezony artystyczne, powinien jednak zawierać spójną i przemyślaną koncepcję rozwoju instytucji oraz wskazywać sposób realizacji jej zadań statutowych.

Kadencyjność stanowiska

Obecnie dyrektor instytucji kultury nie może być powołany bezterminowo. Ustawa przewiduje wyraźnie określone ramy czasowe pełnienia funkcji.

Dyrektora instytucji artystycznej powołuje się na okres od trzech do pięciu sezonów artystycznych. Natomiast dyrektora pozostałych instytucji kultury powołuje się na okres od trzech do siedmiu lat.

Rozwiązanie to ma sprzyjać okresowej ocenie efektów zarządzania instytucją i umożliwiać weryfikację realizacji programu przedstawionego przez dyrektora. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 15 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 457)
- art. 41 ust. 2 pkt 6, art. 48 ust. 1, art. 57 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 720)
- art. 32 ust. 2 pkt 5, art. 48 ust. 1 i 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1684; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 252)
- art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 46 ust. 1 i 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)
- art. 68–72 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)

eprasa.pl add6ca8bd2

Cyfryzacja

AI w urzędzie – czego oczekują urzędnicy

Sztuczna inteligencja zaczęła być używana w urzędach zanim powstały jasne krajowe procedury i sektorowe zasady jej codziennego stosowania. Z raportu opublikowanego przez NASK wynika, że niemal połowa urzędników korzysta już z narzędzi AI w pracy. Blisko dziewięciu na dziesięciu chce się w tym zakresie szkolić. Jednocześnie badani precyzyjnie wskazują, gdzie widzą dla AI miejsce, a gdzie przebiega granica, której przekraczać nie chcą.



SŁAWOMIR BILIŃSKI

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

Po co wracać w połowie roku do raportu opublikowanego w marcu? Podczas zorganizowanego w czerwcu przez INFOR kongresu Perły Samorządu w rozmowach z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego dało się wyraźnie odczuć, że temat sztucznej inteligencji jest dziś wśród samorządowców niezwykle żywy. Prowadzony tam warsztat poświęcony wykorzystaniu AI w samorządzie cieszył się dużą popularnością, a jako jeden z prowadzących już po jego zakończeniu otrzymałem od uczestników mnóstwo pytań. Tym bardziej z pełnym przekonaniem można stwierdzić, że warto przyjrzeć się temu, czego polscy urzędnicy oczekują od narzędzi AI. Aby zrobić to rzetelnie, trzeba sięgnąć po najnowsze badania, jakimi dysponujemy.

Diagnoza zamiast prognoz

Raport „AI w e-administracji publicznej – perspektywa urzędników i instytucji", przygotowany przez NASK – Państwowy Instytut Badawczy ze środków Ministerstwa Cyfryzacji, zaprezentowano 5 marca 2026 r. To szeroka diagnoza nastawienia krajowej administracji do sztucznej inteligencji. Co istotne, opisuje ona praktykę, a nie tylko deklaracje o przyszłości.

Badanie ilościowe przeprowadzono metodą ankiety internetowej rozesłanej kanałem ePUAP/eDoręczenia do ponad 2800 jednostek administracji publicznej. Odpowiedzi nadesłano z 1361 urzędów (około 48% zaproszonych). Łączna liczba wypełnionych ankiet wyniosła 6093 – w tym 3765 z urzędów samorządowych. Część jakościową stanowiły 24 zogniskowane wywiady grupowe, obejmujące osobno gminy, powiaty i województwa oraz administrację centralną. Dane zebrano jesienią 2025 r. Autorzy zastrzegają, że badanie miało charakter pilotażowy i nie jest w pełni reprezentatywne dla całej populacji urzędników, pozwala jednak uchwycić wyraźne trendy i różnice między typami jednostek i stanowisk.

AI już jest w urzędach

Dla wielu pracowników administracji sztuczna inteligencja stała się elementem codzienności. Aż 77% badanych deklaruje kontakt z AI co najmniej raz dziennie, a 18% – niemal nieustannie. Z informacjami o AI często styka się 59% urzędników, a jedynie 1% nie miało z nimi styczności w ogóle. W ciągu poprzedzających badanie sześciu miesięcy z narzędzi generatywnej AI w celach zawodowych korzystało 46% respondentów – najczęściej osoby do 34. roku życia, kierownicy oraz pracownicy techniczni.

Najczęstsze zastosowania są proste i mało kontrowersyjne: wyszukiwanie faktów i informacji (59%) oraz tworzenie i redagowanie dokumentów (46%). To właśnie ten drugi obszar budzi największe emocje. **Skoro niemal co drugi spośród urzędników korzystających z GenAI używa jej do pisania i edytowania dokumentów, może to mieć skutki prawne lub organizacyjne.** Widać też wyraźną różnicę pokoleniową: kontakt z tematyką AI deklaruje 77% osób do 34. roku życia i tylko 46% w grupie 55 lat i więcej. Wysoko swoją wiedzę o AI ocenia co piąty badany, a jedna trzecia – jako niską.

eprasa.pl add6ca8bd2

Czego urzędnicy oczekują od AI

Pytani o funkcje AI, które najbardziej pomogłyby im w pracy, urzędnicy najczęściej wskazują pracę z dokumentami w różnych formatach (72%) oraz wyszukiwanie informacji w dokumentach urzędowych za pomocą pytań zadawanych w języku potocznym (67%). Największy potencjał AI badani dostrzegają w tłumaczeniach i redakcji treści w językach obcych (77%), w wyszukiwaniu i analizie istniejącej dokumentacji (72%) oraz w analizie dużych zbiorów danych (69%). Najczęściej wskazywaną korzyścią pozostaje automatyzacja rutynowych, powtarzalnych zadań (81%).

W badaniach jakościowych powracają pewne konkretne pomysły.

1. Inteligentna wyszukiwarka dokumentów, która błyskawicznie przeszuka zasoby BIP, akty prawne i archiwa – pod warunkiem że zostanie dostosowana do specyfiki urzędu i będzie działać w bezpiecznym, państwowym ekosystemie.
2. Narzędzie do generowania i poprawiania pism, zintegrowane z taką wyszukiwarką, którego szczególnie cenioną funkcją byłoby upraszczanie języka urzędowego i tłumaczenie złożonych pojęć na przystępne komunikaty.
3. W relacji z mieszkańcem urzędnicy widzą natomiast miejsce dla chatbota pierwszej linii kontaktu, działającego całodobowo i przejmującego najbardziej powtarzalne pytania.

Granica: decyduje człowiek

Otwartość na narzędzia kończy się tam, gdzie zaczyna się rozstrzyganie ludzkich spraw. Choć 43% badanych uważa, że AI dobrze odpowiada na pytania o fakty, zastępowanie człowieka w podejmowaniu decyzji dotyczących innych osób dopuszcza jedynie 6% respondentów. To być może najważniejszy wniosek całego raportu: **urzędnicy chcą asystenta, a nie decydenta. Sztuczna inteligencja ma usprawniać pracę „na zapleczu", ale ostateczną decyzję i odpowiedzialność ma ponosić człowiek.**

Raport NASK wskazuje, że agenci AI mogą wspierać urzędy przede wszystkim w rutynowych procesach zaplecza: obiegu dokumentacji, planowaniu zadań, sortowaniu korespondencji, dekretacji spraw czy organizacji pracy. Badani widzą w nich potencjał do oszczędzania



czasu, ale jednocześnie podkreślają, że takie systemy powinny wspierać urzędników, a nie ich zastępować. Największe obawy dotyczą utraty kontroli nad procesami, odpowiedzialności za błędy AI, halucynacji oraz konieczności dodatkowego nadzoru nad narzędziem

WAŻNE Najczęściej wskazywanym ryzykiem są właśnie tzw. halucynacje, czyli generowanie informacji nieprawdziwych lub nieprecyzyjnych.

W administracji, gdzie każdy komunikat może mieć konsekwencje prawne, taki błąd jest szczególnie groźny. Stąd powtarzający się w wywiadach postulat jasnego określenia, kto odpowiada za treści tworzone przez systemy AI, oraz zagwarantowania, że to człowiek weryfikuje efekt ich działania.

Bariery: prawo, procedury, kompetencje

Trzy najczęściej wskazywane przeszkody we wdrażaniu AI to niejasne regulacje prawne, brak regulacji oraz brak procedur wewnętrznych. Do tego dochodzi luka kompetencyjna – mimo powszechnego kontaktu z technologią niską samoocenę wiedzy deklaruje niemal jedna trzecia badanych.

Samorządy mają przy tym swoją specyfikę. W mniejszych gminach do barier regulacyjnych dochodzą bardzo praktyczne ograniczenia: brak nowoczesnego sprzętu i odpowiedniej infrastruktury, brak środków na innowacje oraz obawa, że nowe narzędzie stanie się raczej źródłem dodatkowej pracy biurokratycznej, niż realnym odciążeniem. Jeden z uczestników wywiadów ujął to wprost: „Byłoby przydatne, miałem taką propozycję, ale koszt wdrożenia w naszej małej gminie jest nie do przeskoczenia". Wyraźnie wybrzmiewa też troska o osoby

eprasa.pl add6ca8bd2

starsze i mniej biegłe cyfrowo. Stąd przekonanie, że AI powinno wspierać, a nie zastępować bezpośredni kontakt z drugim człowiekiem.

WAŻNE Problemem nie jest tylko błędna odpowiedź AI, lecz także dostęp do danych, uprawnienia, aktualność źródeł i możliwość weryfikacji pochodzenia informacji.

Samorząd a administracja centralna

Raport pozwala porównać oba szczeble. Pracownicy jednostek samorządu terytorialnego patrzą na rozwój narzędzi AI optymistycznie – blisko trzy czwarte z nich uważa, że chatboty czy wyszukiwarki dla obywateli znacząco wsparłyby ich pracę. Potrzebę rozwoju takich rozwiązań nieco częściej dostrzegają jednak urzędy wojewódzkie i ministerstwa (68%) niż urzędy samorządowe (62%). Co do kierunku wdrożeń panuje natomiast zgoda ponad podziałami: zdaniem 75% badanych odpowiedzialność za wprowadzanie AI w administracji powinna spoczywać na krajowych instytucjach publicznych. Młodsi urzędnicy są przy tym bardziej otwarci na udział firm prywatnych i rozwiązań zagranicznych niż ich starsi koledzy.

Wnioski dla samorządów

Z raportu płynie kilka praktycznych wskazówek dla jednostek samorządu terytorialnego.



Pierwsza dotyczy procedur. Brak wewnętrznych zasad wskazało 70% badanych. Ale to akurat bariera w zasięgu samego urzędu – wewnętrzny regulamin korzystania z AI, lista dozwolonych narzędzi i zasada weryfikacji każdej treści przez człowieka – to działania możliwe do wdrożenia bez czekania na ustawodawcę. Warto pamiętać, że wytyczne skierowane przez szefową służby cywilnej do korpusu służby cywilnej obejmują administrację rządową. Pracownicy samorządowi do tego korpusu nie należą, więc własne reguły gry samorząd musi wypracować sam.

Druga wskazówka dotyczy kolejności wdrożeń. Najbezpieczniej i najszybciej AI zwróci się tam, gdzie urzędnicy sami widzą dla niej miejsce: w pracy z dokumentami, wyszukiwaniu informacji, tłumaczeniach i upraszczaniu języka pism – a więc na zapleczu, a nie w wydawaniu rozstrzygnięć.

Trzecia odpowiada na bolączkę małych gmin: zamiast kosztownych, pojedynczych wdrożeń warto rozważyć rozwiązania współdzielone – wspólny chatbot lub wyszukiwarka dla kilku jednostek, oparte na lokalnej bazie wiedzy i działające w bezpiecznym środowisku.

Czwarta jest najprostsza: skoro 87% urzędników samorządów chce się szkolić, a kompetencje są realną barierą, warto sięgnąć po szkolenia uruchomione przez Ministerstwo Cyfryzacji i opublikowany przez resort przewodnik po AI dla administracji.

WAŻNE Wewnętrzny regulamin korzystania ze sztucznej inteligencji, wykaz dopuszczonych narzędzi oraz bezwzględna zasada weryfikacji treści przez człowieka to minimum, które można wdrożyć od zaraz i które realnie ogranicza ryzyko prawne związane z korzystaniem z AI.

Obraz, jaki wyłania się z raportu, jest spójny: w samorządzie AI to dziś nie pytanie „czy", lecz „jak". Urzędnicy nie są technologicznymi entuzjastami ani sceptykami – chcą narzędzia, które odciąży ich od rutyny, ale pozostawi człowiekowi to, co w administracji najważniejsze: decyzję, odpowiedzialność i kontakt z mieszkańcem. O powodzeniu wdrożeń przesądzą więc nie same algorytmy, lecz procedury, szkolenia i zaufanie. ©℗

Źródło:

▸ A. Ładna i in., „AI w e-administracji publicznej – perspektywa urzędników i instytucji", NASK – Państwowy Instytut Badawczy, 2026

eprasa.pl add6ca8bd2

Środki unijne i dotacje

Dostępność w projektach unijnych – jak prowadzić rekrutację uczestników do projektu EFS+

Wdrażając projekt unijny jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek zapewnienia dostępności, czyli realizacji działań umożliwiających wszystkim osobom sprawiedliwe i pełne uczestnictwo oraz oferowania towarów i usług, z których mogą korzystać także osoby z różnymi problemami w codziennym funkcjonowaniu – w tym osoby z niepełnosprawnościami.

RENATA PIECYK

niezależny ekspert ds. projektów współfinansowanych ze środków UE

Zakłada się, że do każdej operacji ogólnodostępnej mogą zgłosić się osoby z różnymi niepełnosprawnościami – i bez względu na bariery powinny one zostać dobrze obsłużone przez beneficjenta. Mogą to być np. osoby słabowidzące, głuche, z problemami komunikacyjnymi, z zaburzeniami lub chorobami psychicznymi. Każda z nich może potrzebować innego wsparcia, a beneficjent ma to wsparcie zapewnić. Nie wolno odmówić możliwości udziału w projekcie osobie z niepełnosprawnościami. To duża odpowiedzialność i wyzwanie organizacyjne, realizowane w słusznym celu. W artykule wyjaśniamy, jak się zmierzyć z tym wyzwaniem – co wynika z obowiązujących wymogów, a co stanowi dobrą praktykę. Skupiamy się na operacjach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego i rekrutacji, która jest kluczowym etapem w zapewnianiu dostępności.

Znaczenie działań

Duża waga dostępności wynika z tego, że zapewnia ona możliwość równego i sprawiedliwego korzystania z rezultatów wszystkim potencjalnym odbiorcom – niezależnie od ich wieku, stanu zdrowia czy poziomu sprawności. Pozwala eliminować bariery, które mogłyby ograniczać uczestnictwo części społeczeństwa w operacjach finansowanych ze środków publicznych. Tym samym:

- nie ograniczamy wsparcia dla słabszych – z działań publicznych korzystać mogą wszyscy na równi,
- mobilizujemy zasoby społeczne – gdy bariery są usuwane, więcej osób może uczyć się, pracować, rozwijać przedsiębiorczość i partycypować w życiu publicznym,
- osiągamy korzyści ekonomiczne – większa aktywność zawodowa i społeczna oznacza wyższe wpływy podatkowe oraz mniejsze wydatki na świadczenia i wsparcie społeczne,
- reagujemy na starzenie się społeczeństwa – w Polsce rośnie liczba osób starszych, które często napotykają podobne bariery jak osoby z niepełnosprawnościami, a dostępność pomaga im dłużej zachować samodzielność,
- podnosimy jakość i użyteczność produktów, usług i działań finansowanych ze środków UE – z odpowiedniego wejścia do budynku skorzysta też człowiek z nogą w gipsie, z większych napisów człowiek w okularach, a z prostego języka wypowiedzi – każdy.

Dostępność jako obowiązek w projektach EFS+

W obecnej perspektywie finansowej 2021–2027 równa i sprawiedliwa możliwość skorzystania z projektów UE jest jednym z kluczowych wymogów horyzontalnych. Operacje powinny być realizowane zgodnie z zasadą równości szans i niedyskryminacji – w tym zapewnienia dostępności osobom z niepełnosprawnościami. Oznacza to, że **zapewnienie dostępności nie jest dobrą wolą beneficjenta, tylko jego obowiązkiem.** Dotyczy to każdego projektodawcy – zarówno fundacji i stowarzyszeń, które w swoich celach statutowych wskazały wspieranie osób

eprasa.pl add6ca8bd2

z niepełnosprawnościami, jak i fundacji niewiążących swojej aktywności z takimi osobami oraz jednostek samorządu terytorialnego. **Wspierać osoby z niepełnosprawnościami mają więc nie tylko podmioty wyspecjalizowane, lecz wszystkie – bez względu na formę organizacyjno-prawną czy cel prowadzenia działalności.**

Obowiązki JST realizującej projekt

Wymogi coraz dokładniej określane są w powszechnie obowiązującym prawie – w tym w ustawach:

1) z 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych,
2) z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami,
3) z 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze.

Szczegółowe obowiązki w operacjach EFS+ wynikają także z zawartej umowy o dofinansowanie i mogą się różnić w zależności od programu czy naboru. Zwykle zawierają konieczność:

- stosowania horyzontalnych wytycznych dotyczących realizacji zasad równościowych w ramach funduszy unijnych na lata 2021–2027 – w tym standardów dostępności dla polityki spójności,
- przestrzegania zasad równościowych na wszystkich etapach wdrażania projektu – w tym w szczególności w odniesieniu do uczestników,
- monitorowania działań równościowych i wykazywania ich we wnioskach o płatność.

Dodatkowe wymogi mogą być określane przez instytucje i zawarte w umowie lub regulaminie naboru. Mogą być też wyznaczane samodzielnie przez beneficjenta i uwzględnione we wniosku o dofinansowanie. Dobrze o nich pamiętać, gdyż czasami potrafią znacznie podwyższyć poprzeczkę.

Zmiana obowiązków

Jednostki samorządu terytorialnego co do zasady obowiązują aktualne **wytyczne horyzontalne.** Zmiana wytycznych dotyczących realizacji zasad równościowych jest właśnie w toku. W styczniu tego roku na portalu funduszy europejskich (https://funduszeeuropejskie.gov.pl/dokumenty/wytyczne-dotyczace-realizacji-zasad-rownosciowych-w-ramach-funduszy-unijnych-na-lata-2021-2027/) opublikowano propozycję zmienionego dokumentu celem konsultacji społecznych, a w czerwcu – tabelę zbiorczą zgłoszonych uwag. Lada dzień zaprezentowany może zostać ostateczny dokument. Główne zmiany dotyczą aktualizacji standardu transportowego, ale także nie zabraknie innych drobnych aspektów, które mogą mieć znaczenie w konkretnym projekcie UE. Warto zatem monitorować proces i ostateczną wersję wytycznych.

Standardy

Standardy dostępności dla polityki spójności 2021–2027 to około dwustustronicowy dokument wskazujący obowiązki oraz dobre praktyki w obszarze działań szkoleniowych, informacyjno-promocyjnych, transportowych, cyfrowych i architektonicznych. Ustanawiają one minimalne wymogi obligatoryjne w projektach unijnych, a także pokazują fakultatywne działania, które zwiększają przystępność i mogą być stosowane dobrowolnie. To bardzo szczegółowe wskazówki zapewniające np. czytelność tekstu czy też dostępność budynku dla osób z różnymi trudnościami zdrowotnymi.

PRZYKŁAD

Dla tekstu pisanego standardy dostępności określają obowiązek używania m.in. prostego i zrozumiałego języka. Narzucają konieczność wyrównania tekstu do lewej strony (tzn. bez popularnego justowania – czyli wyrównania tekstu jednocześnie do lewego i prawego marginesu) oraz wykorzystania czcionek bezszeryfowych – czyli prostych, pozbawionych dodatkowych ozdobników (jak np. Arial, Helvetica czy Tahoma), rozmiaru minimum 12 pkt i z interlinią między wierszami 1,15–1,5. Drugi przykład to wymogi dotyczące wejścia do budynków, których budowa jest finansowana ze środków unijnych. Mają być one m.in. zasygnalizowane pasem ostrzegawczym szerokości 50 cm, ułożonym w odległości 50 cm przed drzwiami i za drzwiami.

Standard szkoleniowy (szkolenia, kursy, warsztaty, doradztwo)

Jeśli chodzi o rekrutację uczestników do projektów EFS+, to co do zasady obowiązuje **standard szkoleniowy.** Określa on cztery podstawowe wymogi:

eprasa.pl add6ca8bd2

1) materiały informacyjne o projekcie (np. plakaty, ulotki, ogłoszenia prasowe) i dokumenty rekrutacyjne (m.in. formularze zgłoszeniowe, formularze rekrutacyjne, ankiety) są przygotowywane w sposób dostępny i rozpowszechniane co najmniej w wersji elektronicznej,
2) komunikacja na linii beneficjent–uczestnik jest zapewniona przez co najmniej dwa sposoby komunikacji (np. z wykorzystaniem telefonu, e-maila, spotkania osobistego lub przez osobę trzecią – np. opiekuna, członka rodziny),
3) informacja o projekcie (w tym o dostępności budynku/miejsca), w którym realizowane będzie wsparcie i dostępności biura projektu, jest umieszczana na dostępnej stronie internetowej,
4) formularze wykorzystywane w procesie rekrutacji zawierają co najmniej jedno pytanie o szczególne potrzeby uczestnika.

Dokument pokazuje też liczne dobre praktyki, ale te nie są już obowiązujące. Konieczne minimum to – z mojego punktu widzenia – niewiele. Warto więc to obligo zrealizować i postarać się wyjść poza nie, a także przyciągać do wsparcia EFS+ osoby z trudnościami i budować ich pozytywne doświadczenia.

Rekrutacja w praktyce

W rzeczywistości rekrutacja do projektów EFS+ wygląda bardzo różnie. Do spełnienia opisanych wyżej minimalnych wymogów można podejść formalnie, wszystkie zrealizować, ale nadal nie zachęcać i nie rekrutować osób z niepełnosprawnościami lub z niektórymi niepełnosprawnościami. Wśród wymogów nie ma bowiem konieczności zapraszania osób z trudnościami i informowania o ich prawach w projektach unijnych, a świadomość tych osób i ogółu społeczeństwa w tym zakresie wydaje się nadal ograniczona.

To, że informacje o projekcie, dokumenty rekrutacyjne i na przykład dane o realizowanych szkoleniach będą przedstawione w sposób dostępny m.in. dla osób niewidomych, moim zdaniem nie musi z automatu oznaczać dla tych osób, że dane szkolenie jest przeznaczone także dla nich i że są one w projekcie mile widziane. To, że w formularzu rekrutacyjnym pada pytanie o szczególne potrzeby, w mojej opinii nie daje jasnego komunikatu, że te potrzeby będą w miarę możliwości spełnione. Dla odbiorcy nie zawsze jasny jest cel takiego pytania. Zastanawiam się, czy potencjalny uczestnik z niepełnosprawnością, widząc takie pytanie, ma komfort udzielenia szczerej odpowiedzi i wykazania swoich realnych potrzeb, czy też zdarza się, że rezygnuje z udziału lub obawia się podania prawdy myśląc, że zdyskwalifikuje go ona z możliwości partycypacji w projekcie.

Dobre praktyki

Moim zdaniem podstawową dobrą praktyką jest wyrażony wprost **komunikat zapraszający do udziału w projekcie EFS+ także osoby z niepełnosprawnościami.** Krótki i jasny. Najlepiej już w pierwszych informacjach o projekcie, na plakatach, ogłoszeniach, nie w końcowych zapisach złożonych regulaminów uczestnictwa. Sprawa niby oczywista, a jednak widoczna tylko przy części procesów rekrutacyjnych.

Kolejną istotną praktyką jest **informacja o prawach osób z niepełnosprawnościami** – o tym, że faktyczne szczególne potrzeby będą spełniane w możliwie największym stopniu. Beneficjentowi nie wolno odmówić uczestnictwa w projekcie osobie z niepełnosprawnościami z uwagi na istniejące bariery (np. brak materiałów szkoleniowych drukowanych w alfabecie Braille'a). W przypadku zidentyfikowania takich barier beneficjent ma znaleźć nań rozwiązanie, które zwykle może być finansowane z dodatkowych środków (tzw. mechanizmu racjonalnych usprawnień). Wytyczne horyzontalne precyzują, że ich średni koszt na jedną osobę nie może przekroczyć 15 000 zł brutto. Różnie można oceniać tę kwotę z punktu widzenia indywidualnych potrzeb, ale zdecydowanie nie jest symboliczna.

Standard szkoleniowy zachęca (nie obliguje) do formułowania pytania o szczególne potrzeby w taki sposób, aby osoby ze szczególnymi potrzebami nie odczuły, że ich obecność jest „problemem" czy „kłopotem".

PRZYKŁAD

Pytanie w formularzu: Co możemy zrobić, aby Pan/Pani czuł/czuła się u nas komfortowo? Proszę zaznaczyć właściwą opcję:

- dostępność architektoniczna – na przykład: wejście na poziomie terenu wokół budynku, pochylnia, winda,
- przygotowanie materiałów informacyjnych/szkoleniowych wydrukowanych większą czcionką niż standardowa,
- materiały w alfabecie Braille'a,
- tłumacz PJM.

Przykład ze Standardów dostępności dla polityki spójności 2021–2027, II. Standard szkoleniowy (szkolenia, kursy, warsztaty, doradztwo), Rozdział 2. Informacja o projekcie

To, moim zdaniem, bardzo ważny element – najlepiej z dopiskiem tłumaczącym, że faktyczne szczególne potrzeby będą spełniane w możliwie największym stopniu.

eprasa.pl add6ca8bd2

Inne istotne działania to wykorzystywanie różnych kanałów dotarcia do uczestników z niepełnosprawnościami – np. portali internetowych, których używają osoby z niepełnosprawnościami, współpracy z organizacjami wspierającymi takie osoby czy adresowania informacji do bliskich takich osób.

Najczęstsze błędy

Powtarzające się nieprawidłowości dotyczące dostępności w procesie rekrutacji to:

- nieadekwatne cyfrowo materiały informacyjne lub rekrutacyjne – np. skany dokumentów bez rozpoznanego tekstu, uniemożliwiające korzystanie z technologii asystujących – czytników ekranu,
- nieodpowiednie kanały komunikacji,
- brak pytania o potrzeby uczestników,
- niedostosowane miejsca rekrutacji – np. brak windy lub podjazdu w budynku,
- niewystarczające przygotowanie personelu i brak wiedzy na temat zasad dostępności,
- traktowanie dostępności wyłącznie jako obowiązku formalnego, czyli przygotowanie wymaganych dokumentów na potrzeby weryfikacji i kontroli, bez rzeczywistego zachęcania do uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami i wdrożenia rozwiązań ułatwiających udział w projekcie.

Skutki nieprzestrzegania wymogów

Niezapewnienie dostępności, pomimo takiego obowiązku, wpływa na negatywne wyniki weryfikacji wniosków o płatność, kontroli i audytów. Powoduje to konieczność wdrożenia działań naprawczych, a także może skutkować określeniem wydatków niekwalifikowalnych i korekt finansowych. Wysokość ewentualnych nieprawidłowości określana jest indywidualnie, na podstawie konkretnego stanu faktycznego i zależnie od zakresu naruszeń. Czasami obejmuje część kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtowo – w szczególności w tych projektach EFS+, w których w umowach o dofinansowanie określono korekty kosztów pośrednich za rażące naruszenia dotyczące zarządzania projektem w obszarze dostępności. Czasami stwierdzona nieprawidłowość może dotyczyć także kosztów bezpośrednich i mieć znaczną wartość. Niezapewnienie dostępności powoduje utrudnienie korzystania ze wsparcia unijnego dla grup docelowych, wykluczenie lub ograniczenie udziału osób z niepełnosprawnościami, a także negatywne skutki wizerunkowe zarówno dla beneficjenta, jak też instytucji nadzorującej oraz całego funduszu.

Jak zapewnić dostępność

Zapewnienie niedyskryminacji to szczytny cel, ale jednocześnie duże wyzwanie. Wytyczne i standardy nie oferują gotowych narzędzi i uniwersalnych rozwiązań. Możliwe niepełnosprawności są bardzo różne – tak samo, jak różne są indywidualne bariery i potrzeby uczestników. Temat jest cały czas nowy, złożony i warto się go na bieżąco uczyć.

Moim zdaniem, przede wszystkim ważna jest znajomość i zrozumienie wymogów, a także wiedza w temacie dostępności. Dużo daje świadome planowanie – rozpoznanie potrzeb grupy docelowej i przygotowanie się na różne możliwe scenariusze na początku realizacji projektu – jeszcze przed rozpoczęciem faktycznej rekrutacji. Pomaga założenie, że „uda się" i przyciągniemy osoby z trudnościami, a nie przeciwne, że „uda się" i „problemu nie będzie".

Duże znaczenie ma odpowiednie planowanie budżetu i harmonogramu, zapewnienie środków finansowych i czasu na wymagane czynności. W systemie funduszowym założono uniwersalne projektowanie – czyli planowanie i realizowanie działań w taki sposób, aby były one użyteczne dla wszystkich od samego początku. To powinno być widoczne już na etapie planowania we wniosku o dofinansowanie i budżecie. Przykładowo, koszt wynajmu sali z pętlą indukcyjną może być wyższy niż niewyposażonego pomieszczenia. W systemie przewidziano także tzw. racjonalne usprawnienia, czyli mechanizm finansowania specyficznych działań dostosowawczych, uruchamianych wraz z pojawieniem się w projekcie osoby z niepełnosprawnością wymagającej indywidualnego wsparcia. Rozwiązanie powinno być stosowane w praktyce w sytuacjach, gdy jest to rzeczywiście niezbędne, jeżeli uczestnik zgłosi szczególne potrzeby, a beneficjent powinien zapewnić np. tłumacza polskiego języka migowego czy asystenta osoby z niepełnosprawnością.

Rzeczywista dostępność stanowi ważny element nowoczesnego zarządzania projektami EFS+, które przekłada się na jakość działań i pozytywny wizerunek instytucji. Sprzyja to uwzględnianiu zróżnicowanych potrzeb uczestników oraz budowaniu społeczeństwa bardziej włączającego i otwartego na różnorodność. ©℗

eprasa.pl add6ca8bd2

Wynagrodzenia

Wynagrodzenie komisji konkursowej programu współpracy z NGO

Roczny program współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi nie może określać zasad wynagradzania członków komisji za udział w jej pracach. Nie może wskazywać, że uczestnictwo w komisji jest nieodpłatne czy też że członkom komisji nie przysługuje zwrot wydatków związanych z wykonywaniem czynności.

PAWEŁ SKOCZANIK

prawnik, pracownik kancelarii prawnej

Roczne programy współpracy uchwala się na podstawie ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej: ustawa). Podstawą jest art. 5a ust. 1 tej ustawy. Przepis ten stanowi, że organ stanowiący JST uchwala (po konsultacjach) roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Przepis wskazuje zatem:

1) podmiot zobowiązany do opracowania programu,
2) uchwałę jako formę prawną programu,
3) datę 30 listopada jako termin graniczny dla uchwały.

Obligatoryjne elementy programu

- cel główny i cele szczegółowe programu,
- zasady współpracy,
- zakres przedmiotowy,
- formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy,
- priorytetowe zadania publiczne,
- okres realizacji programu,
- sposób realizacji programu,
- wysokość środków planowanych na realizację programu,
- sposób oceny realizacji programu,
- informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji,
- tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Zasady działania komisji konkursowych

Ustawodawca nie sprecyzował pojęcia „zasady działania komisji konkursowych". Dodatkowo sam katalog 11 punktów w omawianym przepisie jest otwarty, gdyż ustawodawca użył do jego konstrukcji zwrotu „w szczególności". Wydawałoby się więc, że gmina może określić w uchwale ww. zasady także w zakresie kwestii wynagrodzeń członków komisji. Zwłaszcza że może wskazać potwierdzające to wyroki sądów.

PRZYKŁAD

Wyrokiem z 22 marca 2022 r. (sygn. akt III SA/Gl 93/23) WSA w Gliwicach uchylił niekorzystne dla gminy rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. Sąd stwierdził, że gmina była uprawniona do zawarcia w treści programu zapisu stanowiącego, że komisja pracuje bez wynagrodzenia i bez zwrotu wydatków poniesionych w związku z tym.

Gdzie więc gmina popełni błąd, konstruując uchwałę uwzględniającą kwestie wynagrodzeń członków komisji? Okazuje się, że gminy powołują się na wyrok WSA, a jak wiadomo, to wyroki NSA (jako sądu II instancji) kształtują linie orzecznicze w Polsce. **NSA stwierdza natomiast, że uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być utożsamiane z uprawnieniem do wskazania sposobu wynagradzania członków komisji czy też przyjęcia, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne.**

eprasa.pl add6ca8bd2

Przekroczenie zakresu upoważnienia

W wyroku z 16 stycznia 2025 r. (sygn. akt III OSK 2067/24) NSA orzekł negatywnie dla gminy, która umieściła w uchwale w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi zapis:
„Członkowie komisji konkursowej swoje czynności wykonują nieodpłatnie. Członkom komisji nie przysługuje zwrot wydatków związanych z wykonywaniem czynności. Organ podkreślił, że zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za przyjęcie, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne”.

Zapis ten zakwestionował wojewoda – w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego. Zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ JST wchodzą przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Przepis ten przemawia za brakiem kompetencji rady gminy do określenia zasad wynagradzania członków komisji, bowiem z jego treści wynika, że organ wykonawczy JST może wskazać jako swoich przedstawicieli podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlega odrębnemu reżimowi prawnemu – określonemu w szczególności w ustawie o pracownikach samorządowych (dalej: u.p.s.). Przepis art. 7 pkt 3 u.p.s. stanowi, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych wykonuje wójt. W konsekwencji wynagrodzenie pracowników samorządowych zależne jest od wójta, ale w stosunku do pozostałych członków komisji konkursowej brak jest podstaw do określenia przez organ stanowiący JST zasad uczestnictwa w jej pracach (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 13 maja 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 118/15).
NSA powtórzył w uzasadnieniu argumentację wojewody, potwierdzając jej słuszność.



Te same błędy gmin skutecznie zaskarżają prokuratorzy. Przykładem jest (jeszcze nieprawomocny) wyrok WSA w Poznaniu z 3 czerwca 2026 r. (sygn. akt III SA/Po 533/26). Prokurator powołał się na omówiony powyżej wyrok NSA z 16 stycznia 2025 r. (sygn. akt III OSK 2067/24) i zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przekroczenie zakresu delegacji ustawowej nastąpiło poprzez nieuprawniony zapis w uchwale, ktory stanowił: „Udział w pracach komisji konkursowej jest nieodpłatny i nie przysługuje zwrot kosztów podróży”. Rada gminy broniła się, że kierowała się zamiarem wskazania organizacyjnego i społecznego charakteru udziału członków komisji konkursowej w jej pracach. Intencją organu nie było ustanowienie zasad wynagradzania członków komisji konkursowej ani ingerencja w stosunki pracownicze pracowników samorządowych.
Sąd orzekł, że „w orzecznictwie NSA utrwalił się pogląd, zgodnie z którym z normy kompetencyjnej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie da się wyprowadzić upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia zasad uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach, poprzez wskazanie, że uczestnictwo to jest nieodpłatne, czy też, że członkom komisji nie przysługuje zwrot wydatków związanych z wykonywaniem czynności. Uprawnienie do określenia zasad działania komisji konkursowej nie może być utożsamiane z uprawnieniem do wskazania sposobu wynagradzania członków komisji, czy też przyjęcia, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne”. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 5a ust. 4 pkt 11, art. 5a ust. 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 add6ca8bd2

Podatki i opłaty lokalne

Koniec rozproszenia interpretacji podatkowych. Samorządy będą raportować je do KIS

W dniu 19 czerwca 2026 r. Prezydent podpisał ustawę z 29 maja 2026 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa. Rozproszone dotąd po blisko 2500 samorządowych Biuletynów Informacji Publicznej interpretacje w sprawach podatków i opłat lokalnych trafią do jednej, ogólnopolskiej bazy prowadzonej przez resort finansów. Dla podatników to ułatwienie. Dla urzędów to nowy obowiązek przekazywania dokumentów do Krajowej Informacji Skarbowej.

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

Nowelizacja jest krótka, zmienia w Ordynacji podatkowej zaledwie dwa artykuły, ale dla samorządowych organów podatkowych oznacza realną zmianę organizacyjną. Dotychczas wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta i marszałek województwa, wydając w zakresie swojej właściwości interpretację indywidualną, publikowali ją (po usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę) we własnym Biuletynie Informacji Publicznej. Po wejściu w życie nowych przepisów ten obowiązek zastąpi przekazywanie interpretacji do jednej, centralnej bazy.

Dlaczego potrzebna była zmiana

Interpretacje w sprawach podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych czy opłat lokalnych były dotąd rozproszone w Biuletynach prowadzonych przez poszczególne urzędy. W Polsce funkcjonuje blisko 2500 gmin, co oznaczało, że stanowiska samorządów w analogicznych sprawach trzeba było wyszukiwać osobno na setkach stron. Utrudniało to realizację funkcji informacyjnej, jaką pełnią interpretacje oraz monitorowanie jednolitości stosowania prawa.

Tymczasem centralny System Informacji Celno-Skarbowej EUREKA, prowadzony przez Ministerstwo Finansów, gromadzi już rocznie około 25 000 interpretacji wydawanych przez dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej w sprawach podatków centralnych. Ustawodawca uznał, że to właśnie ta baza powinna objąć również interpretacje samorządowe.

Nowy obowiązek: przekazanie do KIS

Istotą zmiany jest dodanie do art. 14i Ordynacji podatkowej paragrafów 6 i 7. Zgodnie z nimi **samorządowe organy podatkowe będą niezwłocznie przekazywać dyrektorowi Krajowej Informacji Skarbowej – na adres do doręczeń elektronicznych – wydane interpretacje indywidualne, a także informacje o ich zmianie, uchyleniu lub stwierdzeniu wygaśnięcia oraz ostateczne postanowienia w tych sprawach.**

WAŻNE **Obowiązek anonimizacji przejmie dyrektor KIS jako podmiot publikujący interpretację w systemie EUREKA, a nie urząd gminy.**

Wraz z interpretacją organ przekaże informacje dodatkowe, czyli metadane: tytuł interpretacji, objęte nią zagadnienie, słowa kluczowe oraz przywołane przepisy – tak aby dokument można było odnaleźć w wyszukiwarce systemu.

eprasa.pl add6ca8bd2

Szczegółowe warunki techniczne oraz wzór formularza resort finansów udostępni w Biuletynie Informacji Publicznej. Do czasu ich publikacji urzędy nie poznają ostatecznego formatu przekazywania danych. **W zamian samorządy zostaną zwolnione z obowiązku zamieszczania nowych interpretacji we własnych Biuletynach, choć dla celów informacyjnych nadal będą mogły je publikować na swoich stronach.**

Przekazywanie ma się odbywać **wyłącznie elektronicznie:** co do zasady na adres do doręczeń elektronicznych, a do 30 września 2029 r. dopuszczalnie także przez skrzynkę podawczą ePUAP.

Zaległości do nadrobienia

Większym wyzwaniem niż bieżące przekazywanie interpretacji może okazać się wsteczne uzupełnienie bazy. **Nowe zasady obejmą bowiem także interpretacje wydane od 1 stycznia 2025 r. do dnia poprzedzającego wejście ustawy w życie.**
Powód jest konkretny: od początku 2025 r. obowiązują istotnie zmienione definicje budynku i budowli w podatku od nieruchomości, przez co interpretacje z tego okresu mają szczególną wartość informacyjną. Ustawodawca rozłożył ten obowiązek na dwa terminy. **Interpretacje wydane w pierwszym półroczu 2025 r. urzędy przekażą dyrektorowi KIS najpóźniej do 31 października 2026 r., a wydane od 1 lipca 2025 r. do dnia poprzedzającego wejście ustawy w życie – do 31 grudnia 2026 r.** Dyrektor KIS opublikuje je w systemie EUREKA najpóźniej do 31 marca 2027 r. Analogiczne zasady obejmą informacje o zmianie, uchyleniu lub wygaśnięciu interpretacji z tego okresu.

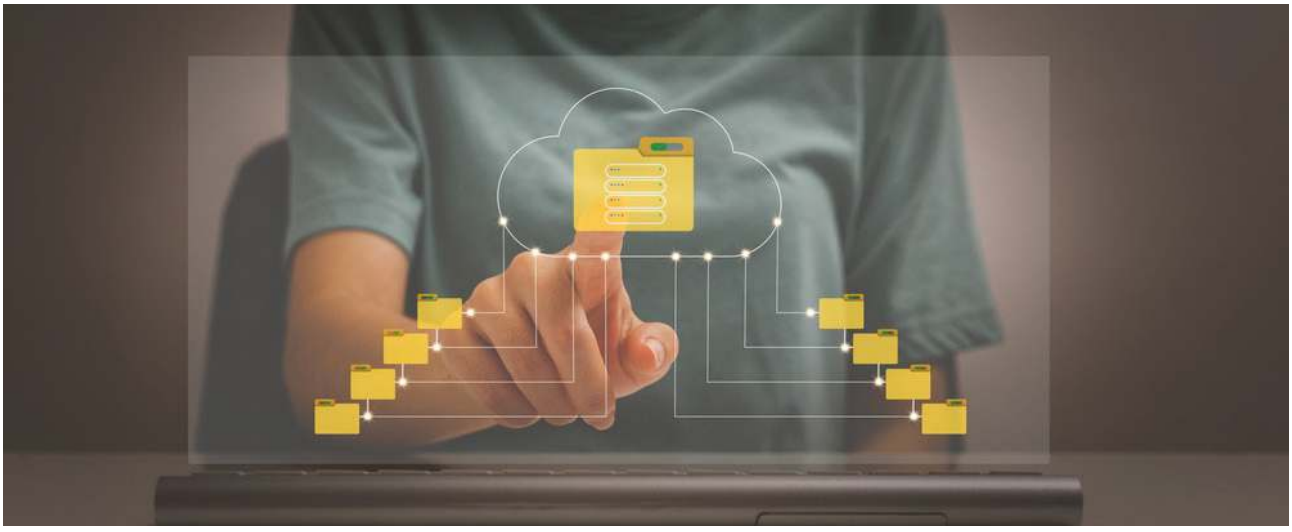
WAŻNE Interpretacje wydane do 31 grudnia 2024 r. pozostaną co do zasady dostępne na dotychczasowych zasadach, czyli w Biuletynie Informacji Publicznej właściwego organu.

Zalety rozwiązania

Z perspektywy podatnika korzyści są oczywiste. Jedna baza z rozbudowaną wyszukiwarką pozwoli szybko porównać, jak różne gminy oceniają zbliżone stany faktyczne – na przykład czy dany obiekt jest budynkiem, czy budowlą. Ułatwi to powoływanie się na utrwaloną praktykę interpretacyjną i zwiększy przewidywalność rozstrzygnięć.
Dla samych urzędów plusem jest przeniesienie ciężaru anonimizacji i publikacji na wyspecjalizowaną KIS oraz zwolnienie z prowadzenia publikacji we własnym Biuletynie.
Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, samorządowe organy podatkowe wydają łącznie około 200 interpretacji indywidualnych rocznie, dlatego bieżący ciężar nowych obowiązków nie powinien być znaczący.

Słabe strony i ryzyka

Nowelizacja ma też słabsze strony. Trzymiesięczna *vacatio legis* jest stosunkowa krótka. Jednocześnie kluczowe warunki techniczne oraz wzór formularza mają zostać opublikowane dopiero przez Ministra Finansów. Oznacza to, że urzędy będą musiały rozpocząć



eprasa.pl add6ca8bd2



przygotowania bez znajomości wszystkich szczegółów organizacyjnych.

Wsteczne uzupełnienie bazy wymaga przeglądu pełnej historii interpretacji wydanych po 1 stycznia 2025 r. – w tym sprawdzenia, czy nie zostały później zmienione, uchylone lub uznane za nieprawidłowe.

Wątpliwości może budzić także rozgraniczenie, które dokumenty trafią do systemu EUREKA, a które pozostaną w samorządowym Biuletynie Informacji Publicznej – zwłaszcza gdy interpretację pierwotną wydano przed rokiem 2025, a jej zmiany dokonano później.

Wreszcie większa porównywalność stanowisk, choć korzystna dla podatników, obnaży rozbieżności między gminami i może wywołać presję na mniejsze urzędy, dysponujące skromniejszym zapleczem prawnym.

Jak przygotować się do zmian

Choć ustawa wejdzie w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia, przygotowania warto rozpocząć już teraz.

Kluczowe działania przygotowawcze

- Sporządzenie wykazu interpretacji wydanych od 1 stycznia 2025 r. wraz z informacją o ich ewentualnej zmianie, uchyleniu lub wygaśnięciu oraz przypisanie ich do właściwych terminów przekazania.
- Wyznaczenie osoby lub komórki odpowiedzialnej za przekazywanie dokumentów oraz opracowanie wewnętrznej procedury zapewniającej niezwłoczne działanie.
- Upewnienie się, że organ dysponuje sprawnym adresem do doręczeń elektronicznych lub korzysta ze skrzynki ePUAP w okresie przejściowym.
- Bieżące śledzenie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów w oczekiwaniu na warunki techniczne i wzór formularza.
- Przygotowanie interpretacji w wymaganym formacie i zgromadzenie metadanych: tytułu, zagadnienia, słów kluczowych oraz przywołanych przepisów.

Sama zmiana ma charakter porządkujący i działa raczej na korzyść podatników niż przeciw nim. Dla samorządów najważniejsze będzie, by nie przeoczyć terminów wstecznego uzupełnienia bazy i potraktować nadchodzące miesiące jako czas na uporządkowanie własnej dokumentacji interpretacyjnej.

WAŻNE **Najpilniejszy termin to 31 października 2026 r. Do tego dnia urzędy muszą przekazać dyrektorowi KIS interpretacje wydane w pierwszym półroczu 2025 r. Interpretacje z drugiej połowy 2025 r. oraz z 2026 r. (do dnia poprzedzającego wejście ustawy w życie) należy przekazać do 31 grudnia 2026 r.**

©℗

Podstawa prawna:

- art. 2, art. 3 ustawy z 29 maja 2026 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa (ustawa podpisana przez Prezydenta RP 19 czerwca 2026 r., oczekuje na ogłoszenie w Dzienniku Ustaw)
- art. 14i § 6 i 7, art. 14j § 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z 29 maja 2026 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa

eprasa.pl add6ca8bd2

Antresola a podatek od nieruchomości

Czy antresola jest kondygnacją budynku, a jej powierzchnia powiększa jego powierzchnię użytkową i wpływa na poziom obciążeń podatkiem od nieruchomości? Ta problematyka wielokrotnie była przedmiotem zainteresowania sądów administracyjnych, a na jej tle wykształciła się już jednolita linia orzecznicza.



MAŁGORZATA MASŁOWSKA

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

Podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości dla budynków i ich części stanowi powierzchnia użytkowa. Jak wynika z art. 1a ust. 1 pkt 5 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.), powierzchnią tą jest powierzchnia mierzona po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych. Za kondygnację uważa się w tej sytuacji również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe. Na tle tak sformułowanych zasad w praktyce powstaje wiele wątpliwości, a jedna z nich dotyczy tego, czy kondygnacją budynku jest antresola – a tym samym, czy jej powierzchnię należy wliczyć do powierzchni użytkowej budynku deklarowanej do opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Definicja powierzchni użytkowej

Pierwszą kwestią, na jaką w analizowanym kontekście powinni zwrócić uwagę podatnicy i organy podatkowe, jest to, że **ustawa o podatkach i opłatach lokalnych zawiera autonomiczną definicję powierzchni użytkowej.** Nie można więc utożsamiać jej z powierzchnią przedstawioną w ewidencji gruntów i budynków czy zdefiniowaną w ustawie o ochronie praw lokatorów – co w praktyce nader często ma miejsce. Co do zasady więc opodatkowania należy dokonywać na podstawie pomiarów dokonanych przez podatnika lub – jeśli nie złożył on informacji czy deklaracji na podatek – na podstawie pomiarów dokonanych przez organ podatkowy. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że wobec jasnego wskazania przez ustawodawcę tego, jak mają one zostać przeprowadzone, w praktyce nie uznaje się ich za czynność wymagającą wiadomości specjalnych – a więc taką, do której wykonania organ może powołać biegłego.

WAŻNE **Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych zawiera autonomiczną definicję powierzchni użytkowej budynku.**

Kondygnacja w rozumieniu podatku od nieruchomości

Skoro z przepisów jasno wynika, że do powierzchni użytkowej budynku lub jego części należy zaliczyć powierzchnię każdej kondygnacji w budynku, rodzi się pytanie, czy antresola jest kondygnacją? Niestety, tak samo jak w przypadku wielu innych pojęć związanych z opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości, ustawodawca nie zdefiniował również tego. Nie odesłał też w tym zakresie do definicji sformułowanej w treści innego aktu prawnego. W konsekwencji należy posłużyć się w tym zakresie wykładnią językową.

DEFINICJE

Kondygnacja – część budynku znajdująca się między stropami lub między podłożem a najniższym stropem, każde piętro (zob. np. uchwały NSA z 24 czerwca 1996 r., sygn. akt FPK 6/96, oraz z 19 sierpnia 1996 r., sygn. akt FPK 11/96 i FPK 12/96).

Strop – poziomy element konstrukcyjny oddzielający poszczególne kondygnacje budynku, przenoszący na elementy wspierające ciężar własny i obciążenie użytkowe. Warto przy tym pamiętać, że stropem nie jest rzecz pozbawiona trwałego, nierozerwalne-

eprasa.pl add6ca8bd2

go połączenia z konstrukcją obiektu. Stropem nie jest przedmiot poddający się nieskomplikowanemu demontażowi, niewywołującemu zniszczenia lub uszkodzenia konstrukcji budynku lub poszczególnych jej części, a więc nie jest nim np. konstrukcja umożliwiająca obsługę urządzeń i nieprzenosząca obciążeń budynku, zbudowana w sposób umożliwiający montaż i demontaż (wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2025 r., sygn. akt I SA/Gl 630/25).

Podsumowując powyższe rozważania, można odwołać się do poglądu sformułowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 20 września 2018 r. (sygn. akt I SA/Ke 308/18), w którym sąd wskazał, że **za kondygnację należy uznać każdą część budynku znajdującą się między sąsiednimi stropami, natomiast antresola to górna część kondygnacji.** Do powierzchni użytkowej budynku lub jego części należy zaliczyć powierzchnię każdej kondygnacji w budynku, w tym jej część – antresolę. Jednak tu znów zastrzeżenie – kondygnację, której powierzchnię należy traktować jako powierzchnię użytkową budynku stanowiącą podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości, będzie stanowić tylko płaszczyzna utworzona przez element stanowiący integralną część budynku (posadzka, strop). **Płaszczyzna przedzielająca w poziomie wnętrze budynku powstała z części stanowiących wyposażenie jego wnętrza, ale nietworzących jego substancji, nie może być traktowana jako powierzchnia użytkowa** (wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2025 r., sygn. akt I SA/Gl 630/25).

WAŻNE **Kondygnacja to część budynku znajdująca się między stropami lub między podłożem a najniższym stropem, każde piętro, stworzona z części stanowiących jego substancję.**

Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że fakt, iż antresola nie z każdej strony jest wydzielona z przestrzeni ścianą, nie ma w tej sytuacji istotnego znaczenia. Użyty w art. 1a ust. 1 pkt 5 u.p.o.l. zapis, zgodnie z którym za powierzchnię użytkową budynku lub jego części uważa się



powierzchnię mierzoną po wewnętrznej długości ścian oznacza jedynie, że z powierzchni użytkowej wyłącza się grubość ścian, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, która podlegałaby wliczeniu, gdyby pomiarów dokonywano po zewnętrznej stronie ścian. **Zapis ten nie warunkuje jednak konieczności ograniczenia powierzchni użytkowej ścianami.** Tego rodzaju warunek został przewidziany w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. definiującym budynek. Nie ma natomiast zastosowania w odniesieniu do powierzchni użytkowej.

Jako kolejnego argumentu przemawiającego za tym, że powierzchnię antresoli należy zaliczać do powierzchni użytkowej budynku, sądy administracyjne używają również tego, że ustawodawca dokonał wprost pewnych wyłączeń z powierzchni użytkowej budynku lub jego części – wskazując w tym zakresie jedynie na powierzchnię klatek schodowych i szybów dźwigowych. Wyłączenie z tego zakresu również antresoli prowadziłoby do rozszerzenia wyłączeń, co należy uznać za niedopuszczalne, bo stworzony przez ustawodawcę katalog jest katalogiem zamkniętym. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 1a ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 707)

eprasa.pl add6ca8bd2

Gospodarka komunalna

Tańszy zakup sieci wodno-kanalizacyjnej? Fiskus doliczy przychód

Gminna spółka wodociągowo-kanalizacyjna, która odkupuje od prywatnych inwestorów wybudowaną przez nich sieć po cenie niższej od wartości wynikającej z operatu szacunkowego, musi rozpoznać przychód podatkowy od różnicy między tymi kwotami. Tak wynika z interpretacji indywidualnej Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 8 czerwca 2026 r. (sygn. 0111-KDIB1-3.4010.199.2026.1.MBD). Organ uznał, że dochodzi do częściowo odpłatnego nabycia rzeczy, a argumenty dotyczące niezarobkowego charakteru działalności spółki nie mają znaczenia dla zastosowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

ZOFIA PRZYGODA

prawnik, pracownik administracji samorządowej

Omówienie tej tematyki oprzemy na konkretnym przykładzie. Wnioskodawcą była spółka z o.o., której jedynym udziałowcem jest gmina. Powstała ona z przekształcenia zakładu budżetowego i realizuje zadania własne gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków. Oprócz eksploatacji istniejącej infrastruktury prowadzi także inwestycje związane z rozbudową sieci.

Nie wszystkie urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne powstają jednak z jej środków. Część infrastruktury budują prywatni inwestorzy – przede wszystkim deweloperzy, którzy potrzebują przyłączyć realizowane inwestycje do sieci. Następnie urządzenia są odsprzedawane przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu.

Podstawę takich transakcji stanowi art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zgodnie z którym osoba, która wybudowała urządzenia z własnych środków, może je odpłatnie przekazać gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu na warunkach określonych w umowie.

Wartość urządzeń ustalana była w operacie szacunkowym sporządzanym przez rzeczoznawcę majątkowego. W praktyce cena określona w umowie była jednak zazwyczaj niższa od wartości wskazanej w operacie. Spółka chciała ustalić, czy różnica pomiędzy wartością rynkową a faktycznie zapłaconą ceną stanowi dla niej przychód podatkowy.

Stanowisko spółki: brak definitywnego przysporzenia

Zdaniem spółki taka różnica nie powinna być uznawana za jej przychód. Spółka argumentowała, że przychód podatkowy wymaga definitywnego przysporzenia majątkowego. Tymczasem spółka jedynie nabywa urządzenia za uzgodnioną przez strony cenę i nie otrzymuje żadnych dodatkowych świadczeń. Operat szacunkowy ma charakter pomocniczy i służy wyłącznie określeniu wartości urządzeń. Nie przesądza natomiast o cenie transakcyjnej.

Spółka podnosiła również, że działalność polegająca na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków nie ma charakteru zarobkowego. Wskazywała, że wykonuje zadania własne gminy, działa w warunkach silnej regulacji i nie funkcjonuje na konkurencyjnym rynku.

Na poparcie swojego stanowiska powołała dwa wyroki NSA: z 5 czerwca 2025 r. (sygn. akt III FSK 379/24) oraz z 18 lipca 2025 r. (sygn. akt III FSK 93/25). Sąd wskazał w nich, że działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków nie ma charakteru zarobkowego, a sama forma organizacyjna spółki prawa handlowego nie przesądza jeszcze o prowadzeniu działalności nastawionej na osiąganie zysku.

eprasa.pl add6ca8bd2

Dyrektor KIS: to klasyczne częściowo odpłatne nabycie

Dyrektor KIS nie podzielił argumentacji spółki. Wskazał, że zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (dalej: updop) przychodem jest m.in. wartość rzeczy otrzymanych częściowo odpłatnie. Z kolei art. 12 ust. 5 updop nakazuje ustalać tę wartość według cen rynkowych, a art. 12 ust. 5a wprost stanowi, że przychodem jest różnica pomiędzy wartością rynkową rzeczy a odpłatnością poniesioną przez podatnika.

W ocenie organu sytuacja przedstawiona we wniosku spełnia wszystkie przesłanki częściowo odpłatnego nabycia. **Skoro spółka kupuje urządzenia za cenę niższą od ich wartości rynkowej, to uzyskuje wymierne przysporzenie majątkowe odpowiadające tej różnicy.**

Dyrektor KIS nie odniósł się szerzej do argumentów dotyczących niezarobkowego charakteru działalności spółki. Uznał, że **przepisy o częściowo odpłatnych świadczeniach mają zastosowanie niezależnie od celu działalności podatnika.** Powołane przez spółkę orzeczenia NSA zostały potraktowane jako rozstrzygnięcia dotyczące indywidualnych spraw, które nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa.

Znaczenie interpretacji dla spółek komunalnych

Interpretacja oznacza, że preferencyjny odkup infrastruktury od prywatnych inwestorów może skutkować powstaniem przychodu podatkowego po stronie spółki komunalnej. W praktyce im większa różnica pomiędzy wartością określoną w operacie szacunkowym a ceną ustaloną przez strony, tym wyższy przychód do opodatkowania. **Operat szacunkowy staje się więc nie tylko dokumentem wykorzystywanym przy transakcji, lecz także podstawą ustalenia skutków podatkowych.**

Wyłączenie dla spółek użyteczności publicznej

Warto zwrócić uwagę, że art. 12 ust. 1 pkt 2 updop zawiera szczególne wyłączenie dotyczące spółek użyteczności publicznej z wyłącznym udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Wyłączenie obejmuje jednak jedynie określone przypadki korzystania ze środków trwałych otrzymanych od Skarbu Państwa lub JST.

Nie znajduje ono zastosowania w sytuacji, gdy spółka nabywa własność urządzeń od prywatnego inwestora. W analizowanej sprawie infrastruktura pochodziła od deweloperów i innych podmiotów prywatnych, dlatego preferencja nie mogła zostać zastosowana.

Możliwy kierunek sporów sądowych

Interpretacja pokazuje również ograniczenia postępowania interpretacyjnego. Dyrektor KIS konsekwentnie stosuje literalne brzmienie art. 12 ust. 5a updop i nie jest skłonny do szerszej analizy funkcji realizowanych przez spółki komunalne.

Nie oznacza to jednak, że argumentacja oparta na niezarobkowym charakterze działalności jest całkowicie pozbawiona znaczenia. Powołane przez spółkę orzeczenia NSA mogą stanowić punkt wyjścia do dalszego sporu przed sądami administracyjnymi. Trzeba jednak pamiętać, że zapadły one na innym tle faktycznym i prawnym, dlatego nie przesądzają o wyniku ewentualnych postępowań dotyczących częściowo odpłatnego nabycia infrastruktury.

Dokumentacja może mieć kluczowe znaczenie

Z praktycznego punktu widzenia szczególnego znaczenia nabiera sposób sporządzenia operatu szacunkowego. To właśnie wartość rynkowa określona przez rzeczoznawcę stanowi punkt odniesienia dla ustalenia ewentualnego przychodu podatkowego.

Jeżeli strony uznają, że cena transakcyjna odbiega od wartości wskazanej w operacie z uwagi na stan techniczny urządzeń, stopień ich zużycia, sposób wykonania lub inne okoliczności, warto odpowiednio udokumentować te kwestie jeszcze przed zawarciem umowy. W późniejszym sporze z organami podatkowymi może to mieć istotne znaczenie dowodowe. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 31 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 757; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 605)
- art. 7 ust. 1 i 2, art. 12 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 5 i 5a ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 554)
- art. 7 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

eprasa.pl add6ca8bd2

Zamówienia publiczne

Certyfikacja w zamówieniach publicznych. Na początek roboty budowlane

Od 12 lipca 2026 r. wykonawcy mogą uzyskać dwa rodzaje certyfikatów, potwierdzając niepodleganie wykluczeniu (certyfikacja niepodlegania wykluczeniu) oraz posiadanie zdolności do należytego wykonania zamówienia (certyfikacja zdolności wykonawcy). Dopiero za trzy lata wejdzie w życie certyfikacja dla zamówień publicznych w zakresie dostaw i usług.



SZYMON KUJDA

adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej

Certyfikacja umożliwia wykonawcy potwierdzenie przed zamawiającym, że nie podlega wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Dodatkowo może on wykazać w ten sposób, że posiada zdolność do należytego wykonania zamówienia publicznego (np. określone doświadczenie, zasoby techniczne i organizacyjne, wykwalifikowana kadra) w zakresie objętym certyfikacją.

Podstawą prawną jest tu ustawa z 5 sierpnia 2025 r. o certyfikacji wykonawców zamówień publicznych (dalej: ustawa). Nowe przepisy mają ograniczyć obowiązki (zarówno po stronie wykonawców, jak i zamawiających) związane z weryfikacją podmiotową wykonawców. Posługiwanie się certyfikatem ma się przyczynić do znacznego skrócenia czasu niezbędnego na przygotowanie oferty. Powinno to wpłynąć na obniżenie szeroko rozumianych kosztów udziału w postępowaniu. Ustawodawca liczy na to, że nastąpi standaryzacja wymagań stawianych przez zamawiających w ramach warunków udziału w postępowaniu.

Certyfikacja niepodlegania wykluczeniu

Pierwszy rodzaj certyfikatu obejmuje potwierdzenie braku istnienia podstaw wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia, takich jak np.:

- prawomocnie orzeczony zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne,
- zawarcie porozumienia mającego na celu zakłócenie konkurencji,
- naruszenie obowiązków dotyczących płatności podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne,
- naruszenie obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa pracy.

Certyfikacja zdolności wykonawcy

Drugi rodzaj certyfikatu obejmuje potwierdzenie zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia na roboty budowlane (dostawy lub usługi dopiero od 12 lipca 2029 r.), służących do wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu w zakresie, o którym mowa w art. 112 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp).

Wskazany przepis stanowi, że warunki udziału w postępowaniu mogą dotyczyć:

1) zdolności do występowania w obrocie gospodarczym,
2) uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów,
3) sytuacji ekonomicznej lub finansowej,
4) zdolności technicznej lub zawodowej.

Nowy art. 112 ust. 3 Pzp stanowi w odniesieniu do ww. pkt 4, że zamawiający, określając warunki udziału w postępowaniu, stosuje poziomy zdolności. Przepis przewiduje możliwość rezygnacji z poziomów zdolności, gdy ich stosowanie nie jest możliwe ze względu na charakter zamówienia albo gdy dla danego przedmiotu

eprasa.pl add6ca8bd2

zamówienia poziomy zdolności nie zostały określone – co zamawiający wskazuje w specyfikacji warunków zamówienia lub innych dokumentach zamówienia.

Poziomy zdolności

Pierwsza kategoria zdolności wiąże się z siłą finansową wykonawcy. Zamawiający ma prawo wymagać od wykonawcy:

- rocznych przychodów w określonej wysokości,
- określonego stosunku aktywów do zobowiązań,
- określonego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej,
- zdolności kredytowej i środków finansowych w określonej wysokości.

Druga kategoria dotyczy posiadania przez wykonawcę lub osoby, które będą realizowały zamówienie:

- wykształcenia,
- kwalifikacji zawodowych,
- doświadczenia,
- potencjału technicznego

– odpowiednich do realizacji zamówienia.

Trzecia kategoria to spełnianie przez wykonawcę wymogów odnoszących się do określonych norm zarządzania jakością – w tym w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz do określonych systemów lub norm zarządzania środowiskowego.

Standardy poziomów zdolności

W 2026 roku poziomy zdolności mają zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do usług budowlanych. Rozporządzenie określa – jako wyznaczenie standardu – poziomy zdolności co do określonych kwalifikacji zawodowych i określonego doświadczenia. Minister Finansów i Gospodarki określił poziomy zdolności dotyczące kwalifikacji zawodowych w zakresie robót budowalnych, a także poziomy zdolności dotyczące doświadczenia w zakresie robót budowlanych obejmujących budowę dróg, obiektów inżynierskich, sieci kanalizacyjnych i wodociągowych, torowisk tramwajowych, obiektów budowlanych. Poziomy zdolności zdefiniowano w załącznikach do rozporządzenia w formie tabel z określonymi cechami tych poziomów (zob. tabele).

Przykłady opracowano na bazie projektu rozporządzenia. Jego konstrukcja zakłada, że:

1) w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych oznaczenie potwierdzonego poziomu zdolności następuje poprzez wskazanie zakresu czynności wykonywanych w ramach realizacji zamówienia, rodzaju uprawnień budowlanych, specjalności uprawnień budowlanych i projektowych, zakresu prac objętych uprawnieniami, a także

Przykłady różnych kategorii ze wspomnianych tabel

Cechy kwalifikacji zawodowych wykonawcy lub osób, które będą realizowały zamówienie	Poziomy zdolności
Doświadczenie zawodowe w pełnieniu funkcji kierownika budowy lub kierownika robót (okres pełnienia funkcji w czasie posiadania uprawnień)	T60+ – pełnienie funkcji powyżej 60 miesięcy T60 – pełnienie funkcji od 36 do 60 miesięcy T36 – pełnienie funkcji od 12 do 36 miesięcy T12 – pełnienie funkcji od 6 do 12 miesięcy T6 – pełnienie funkcji do 6 miesięcy

Cechy kwalifikacji zawodowych	Poziomy zdolności
Doświadczenie zawodowe w pełnieniu funkcji technicznych	3 – pełnienie funkcji przy realizacji trzech zadań 2 – pełnienie funkcji przy realizacji dwóch zadań 1 – pełnienie funkcji przy realizacji jednego zadania

Cechy kwalifikacji zawodowych	Poziomy zdolności
Poziomy zdolności technicznej lub zawodowej w zakresie robót budowlanych – budowa dróg, z oznaczeniem skrótowym	Dodatkowy zakres robót: NT – prace dotyczące nawierzchni twardej SW – prace dotyczące budowy skrzyżowania lub węzła drogowego ZW – prace dotyczące budowy zjazdów wyjazdów lub wjazdów SO – prace dotyczące budowy sygnalizacji świetlnej DPR – prace dotyczące budowy drogi przeznaczonej dla ruchu pieszych lub rowerów i hulajnóg elektrycznych RZ – roboty ziemne

eprasa.pl add6ca8bd2

doświadczenia zawodowego w pełnieniu funkcji technicznych, wyrażonego liczbą miesięcy oraz zrealizowanych zadań,

2) w przypadku doświadczenia wykonawcy oznaczenie potwierdzonego poziomu zdolności polega na wskazaniu przedmiotu zamówienia, którego dotyczy doświadczenie, a także dodatkowych cech tego przedmiotu należących do różnych kategorii określonych w załączniku do rozporządzenia.

To wykonawca decyduje – zgodnie ze swoimi potrzebami i posiadanym doświadczeniem – które cechy przedmiotu zamówienia zostaną ujęte w certyfikacie w ramach oznaczenia potwierdzonego poziomu zdolności, a także na jakim poziomie. W zależności od charakteru danej cechy wykonawca będzie mógł wskazać jedną, kilka albo wszystkie cechy opisujące przedmiot zamówienia, natomiast w przypadku cech obejmujących poziomy niższe – będzie wybierał najwyższy poziom zdolności, który ma zostać ujęty w certyfikacie.

Fakultatywność certyfikatów

Posługiwanie się przez wykonawcę certyfikatem w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest fakultatywne. Ma on swobodę decyzji, czy skorzysta z certyfikatu, czy też w inny sposób wykaże swoją sytuację podmiotową. Wiążą się z tym odpowiednie zmiany w przepisach Pzp. Przykładowo, od 12 lipca 2026 r. art. 124 ust. 2 Pzp stanowi, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia wykonawca, zamiast odpowiednich podmiotowych środków dowodowych, może złożyć certyfikat potwierdzający udzielenie certyfikacji wykonawców zamówień publicznych co do niepodlegania wykluczeniu oraz zdolności wykonawcy.

Wartość zamówienia

Z certyfikatu można korzystać przy ubieganiu się o udzielenie zamówienia publicznego niezależnie od jego wartości. Wykonawcy mogą przedłożyć certyfikat w:

- postępowaniach o udzielenie zamówienia klasycznego (art. 7 pkt 33 Pzp),
- zamówieniach na usługi społeczne i inne szczególne usługi (art. 7 pkt 34 Pzp),
- zamówieniu sektorowym (art. 7 pkt 35 Pzp).

Certyfikat może być wykorzystywany również w procedurach udzielania zamówień, do których nie stosuje się przepisów Pzp – w tym przy zamówieniach o wartości poniżej 130 000 zł oraz innych zamówieniach wyłączonych spod jej stosowania. **Zasady te nie obowiązują w zamówieniach w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa** (zob. art. 7 pkt 36 Pzp.) W odniesieniu do tych zamówień przepisy nie przewidują możliwości wykorzystania certyfikatów.

WAŻNE Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy certyfikacja jest udzielana – zgodnie z żądaniem wykonawcy – na okres od roku do trzech lat, licząc od dnia jej udzielenia.

Domniemania prawne

Stosowanie nowych certyfikatów jest wzmocnione instytucją domniemania. Na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy, z udzielenia certyfikacji domniemywa się, że wykonawca nie podlega wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia lub że jest zdolny do należytego wykonania zamówienia publicznego w zakresie potwierdzonym certyfikacją i przez okres, na który certyfikacja została udzielona – chyba że wykazano, iż wykonawca wprowadził w błąd podmiot certyfikujący, co mogło mieć istotny wpływ na udzielenie tej certyfikacji, lub że wykonawca przestał spełniać warunki udzielenia certyfikacji.

Domniemanie to może być obalone wyłącznie w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, w którym wykonawca powołuje się na udzieloną certyfikację.

Obowiązek wykazania okoliczności podważających certyfikat spoczywa na tym, kto kwestionuje niepodleganie wykonawcy wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia lub zdolność wykonawcy do należytego wykonania zamówienia publicznego w zakresie potwierdzonym certyfikacją.

©℗

Podstawa prawna:

- ustawa z 5 sierpnia 2025 r. o certyfikacji wykonawców zamówień publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1235; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 421)
- art. 7 pkt 33–36, art. 112 ust. 2 i 3, art. 124 ust. 2, art. 125 ust. 1, art. 273 ust. 2 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793)

eprasa.pl add6ca8bd2

Rewolucja w rażąco niskiej cenie i instytucji odwołania

Rząd planuje reformę instytucji odwołania w Prawie zamówień publicznych – tak aby znacząco ograniczyć przewlekłość tych postępowań. Pod kątem ograniczenia liczby odwołań zmieniona zostanie także instytucja rażąco niskiej ceny.



SZYMON KUJDA

adwokat, właściciel kancelarii adwokackiej

System odwołań jest przeciążony. W 2025 roku średni czas przekazywania odwołań do Prezesa KIO wzrósł z około 4,4 dnia do około 15 dni. Jednocześnie gwałtownie spadł odsetek spraw rozpoznawanych w ustawowym 15-dniowym terminie, wynikającym z art. 544 ust. 1 Prawa zamówień publicznych (dalej: Pzp) – z około 78% w 2023 roku do około 32% w 2024 roku i około 11% w roku 2025. Trwają prace nad zmianą przepisów mającą poprawić ten stan rzeczy. Pierwszym krokiem jest znaczące podniesienie wysokości wpisów od odwołania.

Wyższe koszty odwołania

Podstawą prawną zmian jest art. 576 Pzp. Przepis nakazuje Prezesowi Rady Ministrów określić w drodze rozporządzenia wysokość maksymalnego wpisu od odwołania, mając na względzie zróżnicowaną wysokość wpisu zależną od wartości zamówienia lub wartości konkursu oraz rodzaju zamówienia.

Projektowane przepisy przyjmują, że:

1. Wpis od odwołania w przypadku zamówień na dostawy lub usługi lub w konkursie nie może być wyższy niż:
   - 12 000 zł – w przypadku zamówienia lub konkursu o wartości mniejszej niż progi unijne (obecnie – zgodnie z rozporządzeniem wydanym na podstawie zmienianego art. 567 ustawy – 7500 zł),
   - 24 000 zł – w przypadku zamówienia lub konkursu o wartości równej lub przekraczającej progi unijne (obecnie 15 000 zł),
   - 60 000 zł – w przypadku zamówienia lub konkursu o wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 15 000 000 euro (obecnie 15 000 zł).
2. Wpis od odwołania w przypadku zamówień na roboty budowlane nie może być wyższy niż:
   - 15 000 zł – w przypadku zamówienia o wartości mniejszej niż progi unijne (obecnie 10 000 zł),
   - 30 000 zł – w przypadku zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne (obecnie 20 000 zł),
   - 60 000 zł – w przypadku zamówienia o wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 15 000 000 euro i mniejszej niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 30 000 000 euro (obecnie 20 000 zł),
   - 150 000 zł – w przypadku zamówienia o wartości równej lub przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 000 euro (obecnie 20 000 zł).

Nowelizacja ma podwyższyć wpisy od zamówień lub konkursów o bardzo wysokich wartościach, przekraczających równowartość 15 000 000 euro albo 30 000 000 euro. Przy czym wykonawcy otrzymają dostęp do informacji, czy limity te są przekroczone. W tym celu zostaną zmienione: art. 134 ust. 1 pkt 21, art. 156 ust. 1 pkt 19, art. 210 ust. 2 (przez dodanie pkt 9), art. 217 (przez dodanie ust. 4), art. 333 ust. 2 pkt 19 i art. 371 ust. 2 Pzp. Przepisy te zmienią zakres informacji zawartych odpowiednio w specyfikacji warunków zamówienia, opisie potrzeb i wymagań, zaproszeniu do negocjacji, regulaminie konkursu oraz ogłoszeniu o systemie kwalifikowania wykonawców, a w przypadku zamówień udzielonych w trybie zamówienia z wolnej ręki, także przekazywanie informacji na wniosek wykonawcy.

Nastąpi też zmiana w art. 34 ust. 1 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, który określa wysokość opłaty pobieranej od skargi na orzeczenie KIO.

eprasa.pl add6ca8bd2

Dotychczasowa opłata stała w wysokości trzykrotności wpisu od odwołania zostanie zastąpiona jej dwukrotnością – przy jednoczesnym wprowadzeniu maksymalnej wysokości opłaty od skargi na poziomie nie wyższym niż 150 000 zł.

Reforma rażąco zaniżonej ceny

Rażąco niska cena to instytucja Prawa zamówień publicznych cierpiąca na nadmiar odwołań. W tym przypadku podniesienie opłat nie wystarczy, gdyż odwołania wynikają wprost z przepisów procesowych. Przyczyną jest m.in. tzw. odwrócony ciężar dowodu. Obecnie art. 537 Pzp nakłada na wykonawcę ciężar udowodnienia w postępowaniu odwoławczym, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Innymi słowy, to nie podmiot wskazujący rażąco niską cenę dowodzi, lecz dowód obciąża podmiot zaprzeczający. Wystarczy więc napisać proste odwołanie, a trudy walki prawnej ponosi wykonawca. Mamy tu zatem naruszenie ogólnej reguły dowodzenia obowiązującej w polskim prawie cywilnym, zgodnie z którą ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. Zasada ta jest zapisana w art. 6 Kodeksu cywilnego. Dlatego po nowelizacji ciężar dowodu, że cena jest zaniżona, spoczywać będzie na odwołującym oraz na uczestniku postępowania odwoławczego, który przystąpił do postępowania po stronie odwołującego (zob. tabela).

Nowe zasady dowodzenia przewidują jeden istotny wyjątek, polegający na utrzymaniu odwróconego ciężaru dowodu. Dotyczy to sytuacji, gdy w postępowaniu przetargowym pojawia się kwestia tajemnicy przedsiębiorstwa. W tych przypadkach ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, będzie spoczywać na:

- wykonawcy, który ją złożył – jeżeli jest uczestnikiem postępowania odwoławczego,
- zamawiającym – jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego.

Jest logiczne, że w sytuacji, gdy odwołujący nie ma dostępu do wyjaśnień zastrzeżonych przez wykonawcę jako stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, prawo utrzyma odwrócony ciężar dowodu.

W projekcie nie został zmieniony katalog dowodów. Tak jak obecnie ma on charakter otwarty, co jest skutkiem użycia w konstrukcji przepisów zwrotu „w szczególności”:

1. Dowodami są w szczególności dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz przesłuchanie stron.
2. W postanowieniu o dopuszczeniu dowodu skład orzekający oznaczy środek dowodowy i fakty, które mają nim zostać wykazane.
3. Skład orzekający dopuszcza dowody na rozprawie. Postanowienie o dopuszczeniu dowodu może być wydane również na posiedzeniu niejawnym.

Aktualny stan prawny	Propozycja zmiany w projekcie
Art. 537. Ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na: 1) wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest stroną albo uczestnikiem postępowania odwoławczego; 2) zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego.	**Art. 537.** W przypadku odwołania na zaniechanie odrzucenia oferty zawierającej rażąco niską cenę lub koszt, ciężar dowodu spoczywa na odwołującym oraz uczestniku postępowania odwoławczego, który przystąpił do postępowania po stronie odwołującego. Jeżeli wyjaśnienia, o których mowa w art. 224 ust. 1, lub inne informacje mające wpływ na cenę lub koszt, zostały zastrzeżone jako informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, zgodnie z art. 18 ust. 3, lub stanowią inne informacje podlegające ochronie na podstawie odrębnych przepisów, ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny lub kosztu, spoczywa na: 1) wykonawcy, który ją złożył, jeżeli jest uczestnikiem postępowania odwoławczego, 2) zamawiającym, jeżeli wykonawca, który złożył ofertę, nie jest uczestnikiem postępowania odwoławczego.

eprasa.pl add6ca8bd2

4. Skład orzekający nie jest związany swym postanowieniem dowodowym i może je stosownie do okoliczności uchylić lub zmienić.

Art. 538 Pzp

Projekt przewiduje też uchylenie art. 224 ust. 2 Pzp. Dziś przepis ten wprowadza automatyczny obowiązek wzywania wykonawcy przez zamawiającego do wyjaśnień, jeżeli oferta jest tańsza o 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert lub wartości zamówienia powiększonej o podatek od towarów i usług (VAT). Ten nakaz zniknie po uchwaleniu nowych przepisów. Ważne zmiany zajdą także w art. 224 ust. 6 Pzp. Przepis stanowi obecnie, że odrzuceniu jako oferta z rażąco niską ceną lub kosztem, podlega oferta wykonawcy, który nie udzielił wyjaśnień w wyznaczonym terminie, lub jeżeli złożone wyjaśnienia wraz z dowodami nie uzasadniają podanej w ofercie ceny lub kosztu. Przepis art. 224 ust. 6 Pzp zostanie uzupełniony o zastrzeżenie: „jeżeli dokonana ocena wyjaśnień wykonawcy pozwala na uznanie, że zaoferowana cena lub koszt uniemożliwia wykonanie przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów." **Po zmianach podstawą odrzucenia oferty będzie więc także ocena, iż zaoferowana cena lub koszt uniemożliwia wykonanie przedmiotu zamówienia.**

WAŻNE Zmiany w art. 224 ust. 2 i ust. 6 Pzp spowodują, że w odwołaniach na pierwszy plan wysunie się zagadnienie, czy rzeczywiście jest możliwa realizacja zamówienia z atrakcyjną dla zamawiającego ceną.

Rozprawy zdalne

Projekt zakłada odstąpienie od możliwości osobistego stawiennictwa stron i uczestników postępowania, a także ich pełnomocników, na posiedzeniach i rozprawach wyznaczonych jako zdalne. Ma to usprawnić wyznaczanie terminów posiedzeń i rozpraw zdalnych. Zbędne będzie zapewnienie warunków lokalowych dla rozpraw zdalnych, takich jak przy rozprawach stacjonarnych. Wraz ze zmianami ustawowymi, nowelizację czeka też rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą, wydane na podstawie art. 544 ust. 4 Pzp.

Przekazywanie informacji do KIO bez wezwania

Zostanie wprowadzony obowiązek przekazywania przez zamawiającego do KIO, bez wezwania, istotnych informacji służących weryfikacji przesłanek formalnych wniesienia odwołania. Nowy art. 524 ust. 2 Pzp będzie stanowił, że zamawiający niezwłocznie – nie później niż w terminie 2 dni roboczych od dnia otrzymania odwołania albo jego kopii (w przypadku odwołania składanego w formie pisemnej) – ma obowiązek przekazania Prezesowi KIO, bez dodatkowego wezwania, informacji dotyczących np.:

1) wartości zamówienia,
2) terminu wykonania czynności lub informacji o zaniechaniu, będących podstawą wniesienia odwołania (art. 513 Pzp) oraz sposobu przekazania informacji stanowiących podstawę wniesienia odwołania.

Informacje te są także potencjalnie w dyspozycji Prezesa KIO, ale dopiero na skutek wezwania skierowanego przez Prezesa KIO.

Ustawodawca liczy, że nowe rozwiązania okażą się korzystne zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców. Umożliwią wcześniejszą weryfikację formalną odwołania – w tym usunięcie ewentualnych braków formalnych – dzięki czemu będzie możliwość wcześniejszego wyznaczenia rozprawy. Obowiązek informacyjny uregulowany w art. 524 Pzp będzie miał odpowiednie zastosowanie również do umowy ramowej, dynamicznego systemu zakupów, systemu kwalifikowania wykonawców oraz konkursu. Przy czym do przekazywania informacji na podstawie art. 524 ust. 2 Pzp nie będzie miał zastosowania art. 507 Pzp. Oznacza to, że zamawiający przekazujący informację Prezesowi KIO nie będzie zobligowany do przekazywania jej również odwołującemu oraz uczestnikom postępowania odwoławczego. ©℗

Podstawa prawna:

- ustawa o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (projekt z 2 czerwca 2026 r.)
- art. 34 ust. 1 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1228; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 473)
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz.U. z 2020 r. poz. 2453; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 329)

eprasa.pl add6ca8bd2

Brak przyznania środków a unieważnienie postępowania

Jedną z przesłanek unieważnienia postępowania, które zamawiający fakultatywnie może przewidzieć w ramach prowadzonej procedury, jest brak przyznania zewnętrznych środków finansowych na całość lub część zamówienia. Skorzystanie z takiej możliwości jest jednak obwarowane kilkoma wymogami.



RAFAŁ FRANKIEWICZ

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

Dobrą praktyką stosowaną przez samorządy jest wszczynanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego po uprzednim zabezpieczeniu środków w budżecie danej jednostki. Rzeczywistość jednak często wygląda inaczej. Sama procedura rozpoczynana jest niekiedy bez posiadania środków na sfinansowanie całej inwestycji. Sytuacja komplikuje się, jeśli JST zakładała, że pokryje całość lub część przyszłych wydatków ze środków zewnętrznych – a te nie zostały jej przyznane. Wówczas rozwiązań może być kilka.

Po pierwsze, można próbować dokonać przesunięć środków w obrębie budżetu z innych zadań, przenosząc większy ciężar na „własne barki".

Po drugie, można spróbować pozyskać inne, zewnętrzne źródło finansowania, które zrekompensuje chociażby częściowo nieuzyskane środki.

Po trzecie – istnieje możliwość unieważnienia postępowania, po spełnieniu kilku wymogów, o których mowa w ustawie – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). Właśnie tej ostatniej możliwości przyjrzymy się w dalszej części artykułu.

Dwie podstawy prawne

Możliwość wprowadzenia do danego postępowania przesłanki unieważnienia postępowania w przypadku braku przyznania środków publicznych została przewidziana w dwóch analogicznych przepisach Pzp – art. 257 oraz art. 310. Obie te regulacje różnią się jedynie trybami postępowania, do jakich mają zastosowanie. Pierwsza z nich jest właściwa dla postępowań o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne (przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, partnerstwo innowacyjne, negocjacje bez ogłoszenia oraz zamówienia z wolnej ręki), a druga dla procedur o wartości mniejszej niż progi unijne (tryb podstawowy, partnerstwo innowacyjne, negocjacje bez ogłoszenia oraz zamówienie z wolnej ręki).

Z przepisów tych można wyprowadzić trzy podstawowe wymogi warunkujące możliwość skorzystania z przesłanki unieważnienia:

1) **zapisanie takiej możliwości w ogłoszeniu o zamówieniu lub w zaproszeniu do negocjacji,**
2) **zamiar przeznaczenia zewnętrznych środków finansowych na pokrycie całości lub części wydatków w ramach zamówienia,**
3) **brak przyznania tych środków.**

Zapisy w procedurze

Kluczowym elementem dającym podstawę do późniejszego skorzystania z dyspozycji art. 257 i art. 310 Pzp jest **wpisanie takiej możliwości do ogłoszenia o zamówieniu lub zaproszeniu do negocjacji** (drugi z dokumentów ma zastosowanie wówczas, gdy trybem prowadzonego postępowania będą negocjacje bez ogłoszenia lub zamówienie z wolnej ręki). Oznacza to, że nieprawidłowe będzie zapisanie możliwości unieważnienia postępowania gdziekolwiek – ustawodawca wprost bowiem określił miejsce, gdzie należy zawrzeć stosowne zapisy. Nie ma też ściśle określonego wzoru oraz sformułowań. Ważne jest jednak, aby wynikała z nich możliwość zastosowania art. 257 lub art. 310 Pzp.

Dobrym rozwiązaniem jest także wskazanie, o jakie środki ubiega się zamawiający oraz na jakim etapie aplikowania się znajduje. Zupełnie inaczej bowiem wykonawcy mogą kalkulować ryzyko nieudzielenia zamówienia w przypadku, kiedy zamawiający przeszedł już ocenę formalną i merytoryczną – i oczekuje jedynie na zawarcie umowy – a inaczej, jeśli dopiero złożył

eprasa.pl add6ca8bd2

wniosek o dofinansowanie. Może to mieć także znaczenie dla późniejszego udowodnienia prawidłowości unieważnienia postępowania przez zamawiającego w oparciu o tę przesłankę oraz obrony przed ewentualnymi zarzutami ze strony wykonawców.

Zamiar finansowy

Drugim ważnym aspektem jest **zamiar, który przyświeca zamawiającemu w zakresie wykorzystania zewnętrznych środków publicznych.** Ustawodawca wymaga, aby były one przeznaczone na pokrycie całości lub części wydatków w ramach danego zamówienia. Oznacza to, że w rachubę będzie wchodziło zarówno dofinansowanie częściowe, jak również pełne sfinansowanie inwestycji.

Oczywiście nie oznacza to, że z przesłanki art. 257 i art. 310 Pzp będzie można skorzystać tylko wówczas, gdy zamawiający nie będzie dysponował żadnymi wolnymi środkami w ramach swojego budżetu, które mógłby przeznaczyć na realizację danego zadania. Chodzi o założenia finansowania w obrębie tej konkretnej inwestycji. **Jeśli zakładano, że chociaż część wydatków będzie opłacana lub refundowana ze źródeł zewnętrznych, to brak ich pozyskania będzie wpisywał się w omawianą regulację – nawet jeśli JST posiada bardzo dobrą kondycję finansową oraz wolne środki w ramach własnego budżetu.**

Brak przyznania środków

Ostatnim z warunków koniecznych dla skorzystania z omawianej przesłanki unieważnienia postępowania jest **brak przyznania środków publicznych,** które miałyby zostać przeznaczone na sfinansowanie części lub całości zamówienia. Analizując ten warunek, warto przyjrzeć się kilku kwestiom i w oparciu o nie stworzyć uzasadnienie unieważnienia postępowania.

1. **Aplikowanie o środki** – czy zamawiający w momencie wszczęcia postępowania ubiegał się o uzyskanie zewnętrznego wsparcia finansowego?
2. **Wniosek o dofinansowanie** – czy został złożony wniosek, który w momencie wszczęcia postępowania był na etapie przed rozpoczęciem jego oceny lub w trakcie procedowania, albo zostały podjęte inne czynności, które zgodnie z zasadami danego naboru decydowały o aplikowaniu o środki?
3. **Zakres wniosku** – czy zakres przedmiotowy wniosku był w całości lub w części zgodny z przedmiotem zamówienia (jeśli w części, to czy dofinansowanie miałoby zostać przeznaczone właśnie na tę część zadania)?
4. **Decyzja instytucji zewnętrznej** – czy zamawiający w chwili wszczynania postępowania nie posiadał informacji o braku przyznania wnioskowanych środków, ale decyzja taka została podjęta w trakcie trwania postępowania, lecz przed jego unieważnieniem (i nie wynikała z celowego działania wnioskodawcy)?

Udzielenie odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytania sprawia, że można uznać, iż wymóg braku przyznania środków publicznych został spełniony. Z jednej strony pokazuje to wolę zamawiającego w dążeniu do uzyskania środków zewnętrznych, z drugiej zaś – brak pewności co do możliwości ich otrzymania. Właśnie brak pewności stanowi tutaj klucz, który pozwala JST zabezpieczyć swoje interesy i ograniczyć ryzyko braków finansowych na realizację danego zadania poprzez dodanie tej przesłanki unieważnienia.

Omawiana sytuacja nie będzie dotyczyła odmowy przyznania środków przez podmiot w ramach danej struktury JST. Innymi słowy, przesłanka ta nie będzie spełniona, np. jeśli rada gminy nie wyrazi zgody na dokonanie zmian w budżecie gminy i zabezpieczenia środków niezbędnych na realizację zadania. Traktowane jest to bowiem jako decyzja samego zamawiającego. Oznacza to, że **decyzja odmowna musi pochodzić od podmiotu zewnętrznego**. Ale już



eprasa.pl add6ca8bd2

realizacja inwestycji samorządowej, na którą inny samorząd zamierza przeznaczyć pomoc finansową, jednak ostatecznie wsparcia takiego nie udziela – stanowi podstawę skorzystania z dyspozycji art. 257 lub art. 310 Pzp – mamy w tym przypadku do czynienia z dwiema niezależnymi od siebie jednostkami samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę, że **brak przyznania środków będzie odnosił się także do sytuacji, w której wsparcie zostało przyznane, po czym decyzja w tej sprawie została cofnięta.** Może się tak zdarzyć np. w wyniku rozpatrzenia odwołań wnioskodawców od decyzji instytucji przyznającej dofinansowanie oraz wyczerpania dostępnej alokacji środków.

Podobne konsekwencje będzie miał **brak rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przed upływem terminu kwalifikowalności wydatków lub czasu na rozliczenie dofinansowania.** W takiej sytuacji zamawiający może nie dysponować jeszcze decyzja odmowną, ale z zasad naboru może wynikać, że nie będzie już w stanie rozliczyć takiej dotacji.

W tym miejscu warto poczynić jeszcze jedną ważną uwagę. **Brak przyznania środków publicznych musi nastąpić z przyczyn niezależnych od zamawiającego.** Oznacza to, że zostały poczynione starania w celu pozyskania dofinansowania, jednak ostatecznie nie zostało ono przyznane. Chodzi tutaj o wykluczenie sytuacji, w której zamawiający sam wycofuje wniosek o przyznanie takich środków albo nie dokonuje uzupełnień i korekt w wymaganym czasie i zakresie. Ocenie nie będzie podlegało natomiast merytoryczne przygotowanie wniosku, ponieważ wówczas należałoby każdorazowo wchodzić w kompetencje instytucji przyznającej dofinansowanie i ustalać, czy dokumentacja aplikacyjna była przygotowana poprawnie, zgodnie z regulaminem naboru oraz w celu maksymalizacji przyznawanej punktacji lub oceny.

Środki publiczne

Ustawodawca w art. 257 i art. 310 Pzp posługuje się zwrotem „środki publiczne". Tym samym należy sięgnąć do definicji zawartej w art. 5 ustawy o finansach publicznych – i wskazać, że mowa tutaj m.in. o dotacjach i pożyczkach z budżetu państwa lub Unii Europejskiej. Co ciekawe, w doktrynie wskazuje się, że **omawiane rozwiązanie nie będzie miało zastosowania do kredytów i pożyczek zaciąganych w instytucjach komercyjnych.** Środki takie stają się bowiem publicznymi dopiero w momencie ich otrzymania. Oznacza to, że złożenie wniosku w tej sprawie nie będzie wypełniało omówionych wyżej przesłanek.

Bez znaczenia pozostaje natomiast wielkość środków publicznych oraz ich procentowy udział w całkowitym finansowaniu inwestycji. Tym samym nawet brak przyznania niewielkiej ich ilości może stanowić podstawę unieważnienia postępowania.

Może, ale nie musi

W przypadku braku przyznania środków publicznych przesłanka unieważnienia postępowania ma charakter fakultatywny w trzech aspektach.

Po pierwsze, na etapie przygotowawczym zamawiający może podjąć decyzję o jej uwzględnieniu, jeśli planuje pozyskać zewnętrzne finansowanie zadania.

Po drugie, w ramach toczącej się już procedury zamówieniowej może dokonać unieważnienia postępowania, jeśli środki takie nie zostały mu przyznane, ale może równie dobrze kontynuować postępowanie, znajdując pokrycie przyszłych wydatków w innych źródłach finansowych.

I wreszcie po trzecie – do unieważnienia może dojść na każdym etapie postępowania, a więc zarówno przed upływem terminu składania ofert, jak i po nim.

Co do zasady takie unieważnienie będzie dotyczyło całego zamówienia, a nie tylko jego wybranego elementu, na który JST starała się pozyskać dofinansowanie. Jeśli postępowanie obejmowało np. wykonanie prac termomodernizacyjnych na pięciu obiektach, w tym na jednej szkole, na którą zamawiający starał się pozyskać zewnętrzne środki publiczne, to nieprawidłowe byłoby korzystanie z dyspozycji art. 257 lub art. 310 Pzp w odniesieniu do prac na tym jednym obiekcie, przy dalszym procedowaniu pozostałych robót. Wyjątkiem będzie sytuacja, kiedy zamówienie zostało podzielone na części, a dofinansowanie miało zostać przeznaczone na sfinansowanie jednej z nich. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 257, art. 310 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793)
- art. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483)

eprasa.pl add6ca8bd2

Ekspresowe postępowanie zamówieniowe – kiedy to możliwe

System zamówień publicznych opiera się na ściśle określonych terminach wyznaczających harmonogram procedowania w celu wyboru wykonawcy. Co jednak w sytuacji, kiedy okoliczności sprawiają, że należy pilnie udzielić zamówienia? Prawo zamówień publicznych daje na to gotowe rozwiązania.

MAREK WILCZYŃSKI

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

Pierwszą z możliwości, która pozwala na skrócenie terminu składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, jest powołanie się na „pilną potrzebę".

Skrócenie terminu ze względu na pilną potrzebę

Rozwiązanie to jest możliwe w ramach procedur, dla których szacunkowa wartość jest równa lub przekracza progi unijne:

- w przetargu nieograniczonym (art. 138 ust. 2 pkt 2 Pzp),
- w przetargu ograniczonym (art. 144 ust. 2 i art. 151 ust. 2 pkt 2 Pzp) oraz
- w negocjacjach z ogłoszeniem (art. 162 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp).

W każdym z tych przypadków muszą zostać spełnione łącznie dwa warunki.

1. **Zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia** – chodzi o zamówienie, które musi być zrealizowane w określonym terminie (np. dostawa leków do szpitala, zapewnienie dostaw energii elektrycznej czy zamówienie paliwa do pojazdów straży pożarnej). Nie jest przy tym istotne, czy owa pilność wynika z błędu ludzkiego i niedopatrzenia terminowości wszczęcia procedury, czy też z wystąpienia okoliczności, które sprawiają, że potrzeby takiej nie dało się przewidzieć i uniknąć.

2. **Skrócenie terminu jest uzasadnione** – oznacza to, że za skorzystaniem z omawianej regulacji przemawiają obiektywne okoliczności, a więc konieczność zaspokojenia jakiejś potrzeby o charakterze publicznym. Może to być także potrzeba ochrony jakiegoś interesu, przy czym należy to utożsamiać z interesem publicznym, który mógłby doznać uszczerbku (w szczególności majątkowego) w wyniku zwlekania z ogłoszeniem postępowania.

WAŻNE **Pojęcie pilnej potrzeby nie jest tożsame z natychmiastową potrzebą, która odnosi się do sytuacji awaryjnych i katastrof.**

Uzasadnienie

Istotne dla udowodnienia zasadności skorzystania z krótszych terminów proceduralnych jest przygotowanie uzasadnienia takiego sposobu postępowania. W jego treści można powołać się m.in. na **obowiązek ciągłości świadczenia określonego rodzaju usług dla społeczeństwa** (np. odbiór odpadów komunalnych). Warto również pamiętać, że ważnym argumentem będzie **konieczność gospodarnego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych** – alternatywnym sposobem postępowania może być bowiem udzielenie zamówienia z wolnej ręki, czyli w trybie niekonkurencyjnym. To z kolei będzie zapewne oznaczało gorsze warunki realizacji zamówienia – w tym wyższą cenę. Jeśli więc dojdzie do wystąpienia pilnej potrzeby, lepsze z punktu widzenia systemu zamówień publicznych będzie skrócenie terminów niż korzystanie z trybów niekonkurencyjnych postępowania.

W przepisach nie zostało określone, na jakim etapie postępowania oraz gdzie omawiane uzasadnienie należy zawrzeć. Tym samym nie musi być ono elementem ogłoszenia, ale może pozostać w dokumentacji wewnętrznej zamawiającego, do wglądu dla ewentualnej kontroli. Uzasadnienie można także zawrzeć w analizie potrzeb i wymagań, opracowanej przed wszczęciem postępowania. Wydaje się, że dobrą praktyką byłoby ujęcie chociaż krótkiej informacji o tym w specyfikacji warunków zamówienia.

eprasa.pl add6ca8bd2

O ile można przyspieszyć postępowanie

1. **W przetargu nieograniczonym** – podstawowy termin wynosi 35 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji UE. Przy spełnieniu wcześniej opisanych przesłanek może on ulec skróceniu aż do 15 dni od dnia przekazania ogłoszenia.
2. **W przetargu ograniczonym** – dla składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu obowiązuje termin 30-dniowy od dnia przekazania ogłoszenia do publikacji i może on ulec skróceniu również do 15 dni. Z kolei bazowy termin składania ofert wynosi 30 dni od dnia przekazania zaproszenia do składania ofert i może zostać skrócony do 10 dni.
3. **W negocjacjach z ogłoszeniem** – do składania ofert wstępnych stosuje się termin 30-dniowy od dnia przekazania zaproszenia do składania ofert. Może on zostać skrócony do 10 dni.

Konsekwencje

Zastosowanie omawianego rozwiązania nie jest obojętne dla prowadzonego postępowania. Warto bowiem pamiętać, że **krótsze będą także terminy na udzielenie wyjaśnień.** Przykładem może być art. 135 ust. 2 Pzp (przetarg nieograniczony), który wskazuje, że wyjaśnień specyfikacji warunków zamówienia dokonuje się niezwłocznie, jednak nie później niż na 6 dni przed upływem terminu składania ofert. Od zasady tej istnieje jednak wyjątek. A mianowicie **termin ten ulega skróceniu do 4 dni właśnie w przypadku wystąpienia pilnej potrzeby – pod warunkiem że wniosek o takie wyjaśnienie wpłynął nie później niż na 7 dni przed upływem terminu składania ofert (termin ten również został skrócony z bazowych 14 dni).**
Analogiczna regulacja zawarta jest w art. 143 ust. 2 Pzp, który ma zastosowanie do przetargu ograniczonego oraz (na podstawie odesłania z art. 157 ust. 1 Pzp) do negocjacji z ogłoszeniem.

Negocjacje bez ogłoszenia

Omówione wyżej rozwiązanie, opierające się na pilnej potrzebie udzielenia zamówienia, nie jest jedynym sposobem na przyspieszenie procedury wyboru wykonawcy. **W pewnych sytuacjach będzie można skorzystać z trybu negocjacji bez ogłoszenia, który obowiązuje zarówno w postępowaniach „unijnych", jak i „krajowych".** Możliwość taką przewidziano w art. 209 ust. 1 pkt 4 oraz art. 301 ust. 1 pkt 3 Pzp.

Konieczne jest tu spełnienie łącznie następujących warunków:

1. **Zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia** – definiowana zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami (z jednym ważnym zastrzeżeniem – zob. pkt 2).

2. **Potrzeba taka nie wynika z przyczyn leżących po stronie zamawiającego** – oznacza to, że konieczność szybkiego procedowania nie jest wynikiem braku należytej staranności czy zaniedbań organizacyjnych po stronie zamawiającego.

3. **Nie było możliwości, aby wcześniej przewidzieć zaistnienie takich przyczyn** – wykluczone będzie tym samym powoływanie się na okoliczności, które były zamawiającemu znane wcześniej. Każdorazową ocenę sytuacji należy oprzeć na analizie i odpowiedzi na pytanie, czy profesjonalny podmiot, przy należytej staranności, mógł przewidzieć określoną zmianę okoliczności, czy też nie.

4. **Dochowanie terminów standardowych jest niemożliwe** – chodzi o terminy, które obowiązują w ramach postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem (dla postępowań o wartości równej lub przekraczającej progi unijne), albo też w trybie podstawowym (dla postępowań o wartości mniejszej niż progi unijne).

Zaproszenie do negocjacji przekazuje się co najmniej do trzech wykonawców (ze względu na specyfikę danego zamówienia ich liczbę można zmniejszyć do dwóch). Warto pamiętać, że dla większego uproszczenia procedowania można zrezygnować z żądania złożenia przez wykonawcę oświadczenia z art. 125 ust. 1 Pzp (formularz JEDZ).
Ustawodawca nie określa terminów podejmowania określonych czynności. Tym samym zależą one od decyzji zamawiającego, co czyni ten tryb wyjątkowo elastycznym. Co więcej, zgodnie z art. 264 ust. 2 pkt 2 Pzp umowa może zostać zawarta przed upływem terminów

eprasa.pl add6ca8bd2

podstawowych – tj. w terminie krótszym niż 10 dni od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty (zawiadomienie przesłane przy użyciu środków komunikacji elektronicznej) lub 15 dni (przesłane w inny sposób). Analogiczna regulacja została zawarta w art. 308 ust. 3 pkt 2 Pzp – przy czym tutaj terminy podstawowe wynoszą odpowiednio 5 i 10 dni. **Oznacza to, że umowę z wybranym wykonawcą można podpisać niezwłocznie po zakończeniu czynności w ramach postępowania.**

Zamówienie z wolnej ręki

Ostatnią z możliwości, którą na pewno warto brać pod uwagę w przypadku konieczności szybszego procedowania, jest zamówienie z wolnej ręki.

Aby skorzystać z tego rozwiązania należy spełnić łącznie następujące przesłanki.

1. **Zaistniała wyjątkowa sytuacja, której nie dało się przewidzieć** – oznacza to, że okoliczności danego zdarzenia były nieprzewidywalne lub nieprawdopodobne w normalnych stosunkach gospodarczych i społecznych. Jako przykład wskazuje się tutaj zdarzenia losowe, awarie, katastrofy naturalne.

2. **Sytuacja ta nie wynika z przyczyn leżących po stronie zamawiającego** – tym samym nie może być to okoliczność, która jest spowodowana działaniem lub zaniechaniem zamawiającego, ale zupełnie niezależne zdarzenie, które wystąpiło pomimo prawidłowego działania z należytą starannością.

3. **Wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia** – użyte sformułowanie „natychmiastowe” jest pojęciem silniejszym niż zwrot „pilne” omówiony już wcześniej. Tym samym można rozumieć je jako „szybciej niż pilnie” – co oznacza konieczność realizacji danego zadania z dnia na dzień.

4. **Brak jest możliwości zachowania terminów właściwych dla innych trybów procedowania.**

Wszystkie te okoliczności muszą być powiązane, a więc dotyczyć tego samego zdarzenia lub być jego konsekwencją (związek przyczynowo-skutkowy oraz czasowy).

PRZYKŁAD

Wystąpienie na danym terenie powodzi może z jednej strony powodować konieczność zamówienia usług porządkowych, zakupu paliwa czy urządzeń do usuwania skutków klęski żywiołowej, ale może też być związane z koniecznością wyboru wykonawcy odbioru odpadów czy dostawy środków czystości do domów, co będzie jedynie pośrednio związane z tym zdarzeniem, będąc jednak jego konsekwencją.

Warto również pamiętać, że zakres zamówienia z wolnej ręki musi być ograniczony do niezbędnego minimum – tj. tylko do takich robót, dostaw czy usług, które wynikałyby z danego zdarzenia, na czas jego trwania lub usuwania jego skutków. Inaczej mówiąc – w chwili, kiedy wyjątkowa sytuacja minie i bez problemu można będzie korzystać z innych trybów przewidzianych w Pzp, to należy to bezwzględnie uczynić.

Dla maksymalnego przyspieszenia prowadzenia postępowania ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia od stosowania następujących regulacji:

- art. 53–55 Pzp – wymogi związane z powołaniem komisji przetargowej,
- art. 108 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp – konieczność stosowania obligatoryjnych przesłanek wykluczenia wykonawców z postępowania,
- art. 125 ust. 1 Pzp – obowiązek przedłożenia formularza JEDZ,
- art. 217 ust. 1 Pzp – wymóg przekazywania wykonawcy niezbędnych informacji, w tym projektowanych postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Podobnie jak w trybie negocjacji bez ogłoszenia, umowę z wybranym wykonawcą można podpisać niezwłocznie po zakończeniu czynności w ramach postępowania.
Na koniec wymaga podkreślenia, że analogiczne rozwiązania obowiązują w ramach zamówień z wolnej ręki dla postępowań o wartości poniżej progów unijnych, regulowanych art. 304 i następnych Pzp. ©℗

Podstawa prawna:

▶ art. 53–55, art. 108 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 125 ust. 1, art. 135 ust. 2, art. 138 ust. 2 pkt 2, art. 143 ust. 2, art. 144 ust. 2, art. 151 ust. 2 pkt 2, art. 157 ust. 1, art. 162 ust. 2 pkt 2, art. 209 ust. 1 pkt 4, art. 217 ust. 1, art. 301 ust. 1 pkt 3 ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 793)

eprasa.pl add6ca8bd2

Z praktyki JST

Objęcie umową o bankową obsługę budżetu gminnej spółki prawa handlowego



IZABELA MOTOWILCZUK

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

Nieprawidłowość

Wójt gminy zawarł umowę na prowadzenie obsługi bankowej budżetu, w której zamieszczono postanowienia o prowadzeniu rachunków bankowych budżetu gminy, urzędu gminy, gminnych jednostek budżetowych oraz zakładu gospodarki komunalnej – funkcjonującego w formie spółki prawa handlowego (spółka z o.o. ze 100% udziałem gminy). Dla poszczególnych jednostek organizacyjnych prowadzono rachunki dochodów, wydatków, środków depozytowych i ZFŚS. Wójt stwierdził, że umowa zawsze obejmowała zakład gospodarki komunalnej – jeszcze od czasu, gdy był to samorządowy zakład budżetowy – nie widział zatem powodu, dlaczego miałoby się to zmienić po przekształceniu zakładu w spółkę.

Prawidłowe postępowanie

Spółka komunalna prawa handlowego (spółka z o.o. ze 100% udziałem gminy) nie powinna być ujęta w umowie o bankową obsługę gminy, ponieważ nie jest ona jednostką sektora finansów publicznych i nie jest objęta budżetem gminy. Umowę o prowadzenie rachunków bankowych spółki powinien zawrzeć jej przedstawiciel (np. zarząd lub upoważniony członek zarządu, prokurent).

Ustawa o finansach publicznych (dalej: uofp) reguluje zasady funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej (art. 1 pkt 3 uofp). **Spółki prawa handlowego nie należą do jednostek sektora finansów publicznych.** Wyłącza je z tej kategorii art. 9 pkt 14 uofp. Przepis ten wprost stanowi, że sektor finansów publicznych tworzą inne samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem spółek prawa handlowego. Do spółki prawa handlowego nie ma więc zastosowania art. 264 ust. 1 i 2 uofp, który stanowi, że bankową obsługę budżetu JST wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych na podstawie umowy zawartej przez zarząd JST.

Dodatkową kwestią jest to, że spółka komunalna nie może być objęta umową o bankową obsługę budżetu, ponieważ nie jest ona objęta budżetem gminy. Budżet gminy obejmuje dochody i wydatki tej gminy (art. 235 i 236 uofp). Budżet ten jest wykonywany przez jednostki budżetowe, które odpowiadają za pobieranie dochodów budżetowych i odprowadzenie ich na rachunek bankowy budżetu gminy, z którego następnie są pokrywane bezpośrednio ich wydatki na działalność statutową (art. 11 ust. 1 uofp). Metoda powiązania tych jednostek z budżetem jest nazywana metodą budżetowania brutto. Poza tym z budżetem gminy – poprzez dotacje i obowiązkowe wpłaty nadwyżki budżetowej – może być powiązany samorządowy zakład budżetowy (art. 15 ust. 2 uofp). Powiązanie to określa się mianem budżetowania netto. Oba te rodzaje jednostek organizacyjnych nie mają osobowości prawnej, która przynależy wyłącznie do gminy (art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Ich kierownicy działają w imieniu i na rzecz gminy, która je utworzyła – na podstawie pełnomocnictw otrzymanych od zarządu gminy (art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Za powstanie nieprawidłowości odpowiada zarząd JST (tu: wójt gminy), który powinien był zadbać o prawidłowy zakres przedmiotowy umowy o bankową obsługę budżetu. Za naruszenie art. 264 ust. 1 i 2 uofp nie grozi żadna sankcja. Nieprawidłowość należy jednak niezwłocznie usunąć. W tym celu **wójt gminy powinien natychmiast wypowiedzieć**

eprasa.pl add6ca8bd2

postanowienia umowy o prowadzenie rachunków bankowych zakładu gospodarki komunalnej. Jednocześnie zarząd tej spółki powinien zostać poinformowany przez wójta o konieczności samodzielnego zawarcia przez spółkę umowy o prowadzenie jej rachunków bankowych. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 1 pkt 3, art. 9 pkt 14, art. 11 ust. 1, art. 15 ust. 2, art. 264 ust. 1 i 2, art. 235, art. 236, ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 635)
- art. 2 ust. 2, art. 47 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

Nieprawidłowe obliczenie okresu zatrudnienia dla celów ustalenia dodatku stażowego

Nieprawidłowość

Zastępca burmistrza otrzymywał zawyżony dodatek za wieloletnią pracę (za okres 2 lat zawyżenie wyniosło ponad 8000 zł). Nieprawidłowość była wynikiem zaliczenia do stażu pracy zastępcy burmistrza dwuletniego okresu, w jakim był zatrudniony jednocześnie w dwóch miejscach pracy – tak jakby były to okresy po sobie następujące, a nie równoczesne zatrudnienie w ramach dwóch stosunków pracy. Burmistrz, który ustalił wynagrodzenie zastępcy i zlecał co miesiąc jego wypłatę, stwierdził, że nie był świadomy błędu.

Prawidłowe postępowanie

Okres zatrudnienia jednocześnie w dwóch miejscach pracy dla celów ustalenia wysokości dodatku za wieloletnią pracę (potocznie: stażowego) uwzględnia się tylko jeden raz. Zastępca burmistrza powinien zwrócić kwotę otrzymaną nienależnie. Nie może się zasłaniać nieświadomością błędu.

Pracownikowi samorządowemu należy się dodatek za wieloletnią pracę (art. 36 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych; dalej: u.p.s.). Dodatek ten przysługuje po 5 latach pracy w wysokości wynoszącej 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Potem wzrasta on o 1% za każdy dalszy rok pracy – aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i w kolejnych latach pracy już się nie zmienia (art. 38 ust. 1 u.p.s.). Dla celów ustalenia wysokości dodatku stażowego sumuje się wszystkie zakończone okresy pracy oraz czas trwania bieżącego stosunku pracy. Z tym że jeżeli pracownik samorządowy był zatrudniony równocześnie w ramach więcej niż jednego zakończonego stosunku pracy, do okresu uprawniającego do dodatku za wieloletnią pracę wlicza się jeden z tych okresów zatrudnienia (§ 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych).

PRZYKŁAD

Pracownik samorządowy był zatrudniony jednocześnie w dwóch zakładach pracy w okresie:

- od 1 stycznia 2000 r. do 31 grudnia 2012 r. – w zakładzie XY na 3/4 etatu,
- od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2006 r. – w zakładzie AB na 1/2 etatu.

Prawidłowo do dodatku stażowego powinien mieć zaliczony okres pracy wynoszący 12 lat, ponieważ okres dwuletni zatrudnienia w zakładzie AB (od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2006 r.) mieści się w 12-letnim okresie zatrudnienia w zakładzie XY.

Wypłacenie nienależnego dodatku stażowego pracownikowi stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Odpowiedzialność ponosi tu burmistrz miasta jako kierownik jednostki będącej pracodawcą samorządowym (urzędu miejskiego). Burmistrza miasta nie zwolni z tej odpowiedzialności fakt, że nie miał świadomości występowania nieprawidłowości. Burmistrz nie może się zasłaniać nieznajomością prawa. Jest on zobowiązany do ustalenia takich procedur kontroli zarządczej I stopnia, aby wynagrodzenia dla pracowników były ustalane zgodnie z przepi-

eprasa.pl add6ca8bd2

sami. Między innymi powinien wskazać pracownika odpowiedzialnego za kontrolowanie prawidłowości naliczenia wynagrodzeń pod względem merytorycznym i egzekwować wykonywanie przez niego obowiązków (art. 68, art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Aby zniwelować skutki finansowe nieprawidłowości dla finansów gminy, burmistrz powinien dochodzić zwrotu nienależnie wypłaconego dodatku stażowego od swojego zastępcy – na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu (Tytuł V. „Bezpodstawne wzbogacenie"). Ponieważ przepisy rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych powinny być znane zarówno wójtowi, jak i jego zastępcy – nie będą oni mogli zasłaniać się argumentem, że nie byli świadomi błędnego ustalenia wysokości dodatku stażowego. Zastępca burmistrza – jako osoba na stanowisku kierowniczym, odpowiedzialna za finanse gminy miejskiej – nie może się zasłaniać nieznajomością prawa. Powinien więc liczyć się z obowiązkiem zwrotu nienależnego składnika wynagrodzenia.

Wyegzekwowanie zwrotu nienależnie wypłaconego dodatku stażowego nie stanowi o tym, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostanie uznane za niebyłe. Będzie jednak wzięte pod uwagę przez komisję orzekającą przy wymierzaniu kary burmistrzowi (art. 33 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). ©℗

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. 635)
- art. 36 ust. 2, art. 38 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 11 ust. 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)
- Tytuł V. „Bezpodstawne wzbogacenie" 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)
- § 7 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1638; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 246)

Nieprawidłowe zaliczanie wpłat na poczet zaległości podatkowych

Nieprawidłowość

Podatnik mający zaległości w podatku od nieruchomości dokonywał wpłat, wskazując na poleceniach przelewu – że są wnoszone na poczet „aktualnej raty podatku". Organ podatkowy zaliczał wpłaty zgodnie ze wskazaniem podatnika, na skutek czego na jego koncie narastały zaległości z tytułu odsetek za zwłokę.

Prawidłowe postępowanie

Organ podatkowy ma obowiązek zaliczania wpłat dokonanych przez podatnika, na którym ciążą zaległości podatkowe – na poczet tych zaległości, rozliczając wpłaconą kwotę na koszty upomnienia, odsetki za zwłokę i kwotę główną zobowiązania.

Pobór należności podatkowych powinien być dokonywany w sposób zgodny z przepisami oraz ekonomiczny (z punktu widzenia organu podatkowego i podatnika). Dlatego przepisy podatkowe ustalają zasady postępowania z wpłatami dokonywanymi przez podatników w taki sposób, aby zapewnić w pierwszej kolejności pokrycie zaległości podatkowych, a następnie dopiero podatków, których termin płatności nie upłynął.

Co do zasady dokonane wpłaty zalicza się zgodnie ze wskazaniem podatnika (np. z adnotacją na poleceniu przelewu). Jednak, jeżeli na podatniku ciążą zobowiązania podatkowe, których termin płatności upłynął, dokonaną wpłatę zalicza się na poczet zaległości podatkowej o najwcześniejszym terminie płatności we wskazanym przez podatnika podatku (art. 62 § 1 Ordynacji podatkowej; dalej: O.p.). Co więcej – jeśli na podatniku ciążą koszty doręczonego upomnienia, dokonaną wpłatę zalicza się w pierwszej kolejności na poczet tych kosztów (art. 62 § 1a O.p.). Poza tym, jeżeli dokonana wpłata nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę – wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet

eprasa.pl add6ca8bd2

kwoty zaległości podatkowej oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim w dniu wpłaty pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę (art. 55 § 2 O.p.).

Opisane zasady postępowania są obligatoryjne. Oznacza to, że organ podatkowy nie może w sposób dowolny decydować, jak zaliczy dokonane przez podatnika wpłaty. Musi postąpić zgodnie z przepisami – niezależnie od tego, czego sobie życzy podatnik.

Za naruszenie zasad zaliczania wpłat na poczet zaległości podatkowych nie grozi żadna sankcja. Organ podatkowy powinien jednak niezwłocznie zacząć stosować przepisy. Jeśli chodzi o wpłaty nieprawidłowo zaksięgowane wcześniej, to należy je prawidłowo rozliczyć na zaległości i odsetki, stosując w tym celu zatwierdzone w jednostce do stosowania księgowe dowody korygujące (np. PK/K „Polecenie księgowania/Korekta”). ©℗

Podstawa prawna:

- art. 62 § 1 i § 1a, art. 55 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 622)

Nieprawidłowe ustalenie czasu trwania zagranicznej podróży służbowej

Nieprawidłowość

Pracownik odbył zagraniczną podróż służbową pociągiem. Wyjechał z miejscowości, w której jest siedziba jednostki, pojechał tranzytem do Francji, a następnie wrócił do miejsca pracy. Jednak w rachunku kosztów podróży służbowej nie wykazał miejsca, daty i czasu przekroczenia granicy polskiej w drodze tam i z powrotem. Na skutek tego odcinki krajowe podróży służbowej zostały zaliczone do czasu trwania podróży zagranicznej, co spowodowało nieprawidłowe rozliczenie kosztów podróży.

Prawidłowe postępowanie

Koszty zagranicznych podróży służbowych rozlicza się w podziale na odcinki krajowe i zagraniczne, według odpowiednich przepisów. Aby można było je prawidłowo ustalić, w rachunku kosztów podróży służbowej trzeba podać miejsce, datę i czas przekroczenia granicy polskiej w drodze tam i z powrotem.

Czas podróży zagranicznej liczy się w przypadku odbywania jej drogą lądową (tu: pociągiem), od chwili przekroczenia granicy państwowej w drodze za granicę, do chwili jej przekroczenia w drodze powrotnej do kraju (§ 12 pkt 1 rozporządzenia w sprawie podróży służbowych). Jeśli pracownik musi do tej granicy dojechać (a tak jest w większości jednostek, bo niewiele z nich jest położonych w miejscowościach na granicy) – to koszty podróży na odcinkach krajowych rozlicza się według zasad określonych dla odbywania podróży służbowych krajowych (§ 21 ww. rozporządzenia). Z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych jest to różnica istotna – w odniesieniu do należności zryczałtowanych – których wysokość jest zależna od czasu trwania podróży (diety, dodatkowe kwoty diet za czas pobytu w szpitalu lub innym zakładzie leczniczym, ryczałt na dojazdy środkami komunikacji miejscowej). Należności te dla podróży zagranicznych są dużo wyższe niż przysługujące na terenie kraju.

W sytuacji gdy pracownik w rachunku podróży służbowej nie podał miejsca, daty i godziny przekroczenia granicy, rozliczenie to powinien zakwestionować pracownik odpowiedzialny za kontrolę merytoryczną (art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych; dalej: uofp). Powinien zwrócić rachunek do uzupełnienia pracownikowi, który odbył podróż służbową. Nie powinien był podpisywać rachunku jako prawidłowego, ponieważ przy braku tych danych nie da się w ogóle sprawdzić poprawności przedłożonego rozliczenia. W razie niewykonania obowiązków przez pracownika merytorycznego, na nieprawidłowość powinien zwrócić uwagę główny księgowy – w ramach wykonywania kontroli wstępnej operacji gospodarczych z art. 54 ust. 3–6 uofp. Powinien odmówić podpisania rachunku i zwrócić go pracownikowi merytorycznemu celem usunięcia błędów. W razie ich nieusunięcia powinien był odmówić podpisania rachunku i poinformować o tym na piśmie kierownika jednostki.

eprasa.pl add6ca8bd2

Kierownik jednostki powinien był z kolei wstrzymać realizację operacji i zażądać od właściwego pracownika uzupełnienia danych. Kierownik jednostki nie powinien lekko traktować obowiązków w zakresie wydawania dyspozycji środkami pieniężnymi jednostki. Za wydatkowanie środków publicznych niezgodnie z przepisami grozi mu odpowiedzialność z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Co prawda nie dochodzi się jej wtedy, kiedy skutki finansowe nieprawidłowości są niższe niż kwota minimalna, jeśli jednak nieprawidłowość będzie się w jednostce powtarzać, to ten wyjątek nie uchroni kierownika jednostki od odpowiedzialności. Jest tak dlatego, że kwotę minimalną stosuje się do naruszeń (art. 26 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych):

- jednorazowych (skutki finansowe jednego naruszenia), a także
- powtarzających się w ciągu jednego roku budżetowego (suma skutków finansowych naruszeń dokonanych w danym roku budżetowym, równym rokowi kalendarzowemu).

Nieprawidłowość trzeba usunąć na przyszłość w ramach procedur kontroli zarządczej I stopnia w obszarze gospodarki finansowej (art. 68 uofp). Kierownik jednostki powinien w tym celu bezwzględnie wymagać od pracowników merytorycznych i głównego księgowego, aby prawidłowo wykonywali kontrolę wstępną rachunków kosztów podróży służbowych.

Jeśli chodzi o już rozliczone należności za koszty zagranicznych podróży służbowych, to należy skorygować rachunki kosztów podróży służbowych i wyegzekwować od pracowników zwrot należności nadpłaconych. W przypadku podróży odbywanych pociągiem jest to bardzo łatwe. Trzeba na podstawie biletów dołączonych do rachunków kosztów podróży służbowych uzyskać z informacji kolejowej (telefonicznie, przez Internet) dane na temat miejsca, daty i godziny przekroczenia granicy państwowej przez pociąg, którym odbyto podróż. Następnie trzeba prawidłowo ustalić czas trwania podróży na odcinkach krajowych i zagranicznych, naliczyć związane z tym prawidłowe należności zryczałtowane i odjąć od nich należności faktycznie wypłacone. Kwoty nienależne trzeba wyegzekwować od pracowników na podstawie przepisów Tytułu V. „Bezpodstawne wzbogacenie" Kodeksu cywilnego. Pracownicy, którzy nieprawidłowo rozliczyli koszty podróży służbowych, nie mogą się przy tym zasłaniać nieznajomością przepisów, ponieważ rozliczanie tych kosztów zgodnie z rozporządzeniem w sprawie podróży służbowych jest ich podstawowym obowiązkiem. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 54 ust. 3–6, art. 68 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 635)
- art. 11 ust. 1, art. 26 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1484)
- Tytuł V. „Bezpodstawne wzbogacenie" 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)
- § 12 pkt 1, § 21 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 2190)



eprasa.pl add6ca8bd2

Wyposażenie domu kultury w nieruchomości na cele statutowe w drodze dzierżawy

Nieprawidłowość

Gminny dom kultury (GDK), działający w formie samorządowej instytucji kultury, został wyposażony w nieruchomości konieczne do prowadzenia działalności statutowej w drodze umowy dzierżawy zawartej z gminą. Z tytułu dzierżawy GDK opłacał czynsz, wydatkując na ten cel dotację podmiotową uzyskaną z budżetu gminy.

Prawidłowe postępowanie

Samorządowa instytucja kultury powinna być wyposażona w nieruchomości na cele statutowe nieodpłatnie.

GDK został utworzony przez gminę w celu wykonywania zadań własnych z zakresu prowadzenia działalności kulturalnej, w formie organizacyjno-prawnej samorządowej instytucji kultury (art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; dalej: ustawa o działalności kulturalnej). Samorządowa instytucja kultury jest jednostką posiadającą osobowość prawną, odrębną od gminy (art. 14 ust. 1 ustawy o działalności kulturalnej). Niemniej prowadzi działalność statutową w oparciu o mienie z gminnego zasobu nieruchomości, w które musi zostać wyposażona przy utworzeniu przez organ wykonawczy (art. 56 ustawy o gospodarce nieruchomościami; dalej: u.g.n.). Wyposażenie GDK w nieruchomości odbywa się z odpowiednim zastosowaniem przepisów art. 51 u.g.n., dotyczących wyposażania w grunty i budynki państwowych jednostek organizacyjnych. Przepisy te przewidują, że wyposażenie w nieruchomości samorządowej instytucji kultury następuje poprzez:

- nieodpłatne przeniesienie na jej rzecz własności nieruchomości,
- oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste z przeniesieniem własności do posadowionych na tym gruncie budynków, bez pobrania pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste,
- oddanie w użytkowanie – w tym użytkowanie nieodpłatne,
- oddanie w użyczenie (które zawsze jest nieodpłatne).

Przepisy nie przewidują możliwości wyposażania samorządowej instytucji kultury w nieruchomości na podstawie umowy dzierżawy.

Wskazanie nieodpłatnych form wyposażania samorządowych instytucji kultury w nieruchomości niezbędne na cele statutowe nie jest przypadkowe. Przepisy u.g.n. są dostosowane do zasad prowadzenia przez te jednostki gospodarki finansowej – głównie do faktu, że:

- gminy muszą obowiązkowo prowadzić działalność kulturalną za pośrednictwem instytucji kultury,
- nierentowne z założenia samorządowe instytucje kultury nie mogą zostać zlikwidowane – gmina musi finansować ich działalność w formie dotacji podmiotowej.

Wydzierżawienie nieruchomości nierentownemu GDK, utrzymującemu się z dotacji podmiotowej z budżetu gminy, jest nie tylko niezgodne z prawem, ale i niecelowe. Gmina nie uzyskuje żadnych realnych wpływów z dzierżawy nieruchomości, ponieważ czynsz jest pokrywany przez GDK z dotacji podmiotowej z jej budżetu. Następuje wiec tylko niepotrzebne przesuwanie tych samych środków z budżetu do GDK i z powrotem z GDK do budżetu gminy.

Za naruszenie art. 51 u.g.n. nie grozi odpowiedzialność karna. Zarząd JST powinien jednak niezwłocznie usunąć nieprawidłowość – wyposażając GDK nieodpłatnie w nieruchomości na cele statutowe w jednej z form przewidzianych prawem. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 51, art. 53–56 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 399)
- art. 9 ust. 1 i 2, 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)

eprasa.pl add6ca8bd2

Procedury

Jak tworzyć zarządzenie dyrektora SP ZOZ

Czy przy tworzeniu zarządzenia dyrektora SP ZOZ jako podstawę prawną należy zawsze podać ustawę o działalności leczniczej oraz dokument określający kompetencje dyrektora do wydawania aktów wewnętrznych i organizowania pracy zakładu (np. statut)?



LESZEK JAWORSKI

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

Odpowiedź

Nie. Nie ma zasady, że w każdym zarządzeniu dyrektora SPZOZ należy obligatoryjnie powoływać zarówno ustawę o działalności leczniczej, jak i statut jednostki. Podstawa prawna powinna być każdorazowo dostosowana do przedmiotu regulacji zawartej w zarządzeniu.

Uzasadnienie

Zasadą prawidłowej legislacji wewnętrznej jest wskazywanie wyłącznie tych przepisów i aktów wewnętrznych, które stanowią bezpośrednie umocowanie do wydania danego zarządzenia albo regulują materię będącą jego przedmiotem.

Jeżeli zarządzenie dotyczy kwestii ustrojowych, organizacyjnych lub spraw, w których ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej przewiduje określone kompetencje kierownika podmiotu leczniczego, wówczas zasadne jest powołanie odpowiednich przepisów tej ustawy. Często obok ustawy wskazuje się również statut lub regulamin organizacyjny, jeżeli zawierają one postanowienia określające kompetencje dyrektora do podejmowania określonych działań.

PRZYKŁAD

Przy wprowadzaniu procedury organizacyjnej, zmianie struktury jednostki czy powołaniu określonego zespołu lub komisji właściwe może być powołanie zarówno przepisu ustawy o działalności leczniczej, jak i odpowiedniego paragrafu statutu SPZOZ.

Nie oznacza to jednak, że takie dokumenty należy przywoływać zawsze. W przypadku zarządzeń o charakterze technicznym, porządkowym lub kadrowym – takich jak wyznaczenie zastępstwa podczas nieobecności pracownika, organizacja inwentaryzacji czy inne bieżące czynności związane z kierowaniem zakładem – powoływanie ustawy o działalności leczniczej lub statutu może być zbędne. W takich sytuacjach podstawę prawną stanowią często przepisy prawa pracy, regulaminy wewnętrzne albo samo uprawnienie kierownicze pracodawcy wynikające z przepisów prawa.

W praktyce warto przyjąć zasadę, że w podstawie prawnej zarządzenia należy wskazywać:

- przepis prawa powszechnie obowiązującego – jeżeli reguluje daną materię lub przyznaje kompetencję do działania,
- odpowiedni przepis statutu lub regulaminu organizacyjnego – jeżeli określa kompetencje dyrektora w danym zakresie,
- inne akty wewnętrzne – jeśli są bezpośrednio związane z przedmiotem zarządzenia.

Dopiero po analizie treści konkretnego zarządzenia można ocenić, czy powołanie ustawy o działalności leczniczej i statutu jest konieczne, czy też wystarczające będą inne przepisy. Nie należy zatem traktować tych aktów jako obowiązkowego elementu podstawy prawnej każdego zarządzenia dyrektora SPZOZ.

Podstawa prawna:

- art. 46 ust. 1 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 156)

eprasa.pl add6ca8bd2

Czy gminne obiekty sportowe nadal korzystają z ochrony

W wyniku błędu ustawodawcy ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie zawiera obecnie dwa przepisy oznaczone jako art. 38a. Taka wadliwa legislacja rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne co do obowiązującego stanu prawnego – zwłaszcza w zakresie dalszej ochrony gminnych obiektów sportowych.

Nowelizacja z 12 września 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1507) wprowadziła art. 38a, który miał fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania lokalnej infrastruktury sportowej. Przepis ten w sposób jednoznaczny przesądził, że aktywność sportowa realizowana na ogólnodostępnych obiektach – takich jak boiska, bieżnie czy skateparki – stanowi powszechne korzystanie ze środowiska. **W praktyce oznaczało to wyłączenie tej aktywności spod rygorystycznych norm hałasowych właściwych dla działalności gospodarczej, które wcześniej bywały stosowane do tego typu obiektów.** Rozwiązanie to odpowiadało na realny problem praktyczny polegający na ograniczaniu, a nawet zamykaniu infrastruktury sportowej w wyniku sporów sąsiedzkich i skarg na hałas. Regulacja pełniła więc funkcję ochronną – stabilizowała funkcjonowanie gminnych obiektów sportowych i wzmacniała ich dostępność, zwłaszcza dla dzieci i młodzieży.

Kolizja dwóch art. 38a

Sytuacja uległa istotnemu skomplikowaniu wraz z wejściem w życie nowelizacji z 13 marca 2026 r. (Dz.U. z 2026 r. poz. 615), która – bez uchylenia wcześniejszej regulacji – również wprowadziła przepis oznaczony jako art. 38a. **Tym razem jego treść dotyczyła zupełnie odmiennej materii, a mianowicie „ochrony sędziów sportowych". Ustawodawca przyznał im ochronę właściwą dla funkcjonariuszy publicznych, co oznacza objęcie ich szczególnym reżimem karnym w zakresie przestępstw takich jak naruszenie nietykalności, znieważenie czy czynna napaść.** Celem tej regulacji było zwiększenie bezpieczeństwa sędziów oraz zapewnienie prawidłowego przebiegu współzawodnictwa sportowego, w którym coraz częściej dochodzi do incydentów z udziałem uczestników lub kibiców.

W efekcie w jednym akcie normatywnym funkcjonują obecnie dwa przepisy o identycznym oznaczeniu, lecz całkowicie odmiennym zakresie regulacji – jeden dotyczący prawa ochrony środowiska i funkcjonowania infrastruktury sportowej, drugi odnoszący się do ochrony prawnej sędziów. Taka sytuacja stanowi klasyczny przykład niespójności legislacyjnej.

Skutki błędu legislacyjnego

Powstanie dwóch art. 38a narusza podstawowe zasady prawidłowej techniki legislacyjnej – w tym wymóg jednoznaczności, spójności i przejrzystości tekstu prawnego. Mimo tego w doktrynie i praktyce przyjmuje się, że mamy do czynienia z oczywistą omyłką prawodawcy w zakresie numeracji, a nie z celowym działaniem normatywnym. W szczególności brak jest podstaw do uznania, że późniejsza nowelizacja uchyliła wcześniejszy przepis, gdyż nie przewidziano takiej derogacji wprost ani nie zachodzi między nimi rzeczywista sprzeczność norm.
Taki stan rzeczy może być oceniany jako naruszenie standardów wynikających z art. 2 Konstytucji RP – w szczególności zasady poprawnej legislacji i zaufania obywateli do państwa i prawa. Jednocześnie sam błąd legislacyjny nie przesądza automatycznie o nieważności przepisów ani o odpowiedzialności konstytucyjnej ustawodawcy, która wymaga wykazania kwalifikowanego naruszenia prawa.

Jak stosować oba przepisy w praktyce

W praktyce konieczne jest przyjęcie podejścia, które pozwoli na równoległe stosowanie obu przepisów do czasu ich formalnego uporządkowania. Punktem wyjścia jest założenie, że



MICHAŁ CYRANKIEWICZ-GORTYŃSKI

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

eprasa.pl add6ca8bd2

intencją ustawodawcy było wprowadzenie obu regulacji, a błąd dotyczy jedynie oznaczenia jednostek redakcyjnych. Dlatego w procesie stosowania prawa należy odróżniać oba art. 38a poprzez odwołanie do ich genezy i treści – pierwszy przepis jako wprowadzony ustawą z 12 września 2025 r., drugi jako dodany ustawą z 13 marca 2026 r.

WAŻNE **Występowanie dwóch art. 38a w ustawie o sporcie to błąd legislacyjny i naruszenie zasad prawidłowej techniki prawodawczej. Błąd ten narusza standard poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), ale sam w sobie nie oznacza deliktu konstytucyjnego. Odpowiedzialność konstytucyjna wymagałaby wykazania kwalifikowanego, zawinionego naruszenia Konstytucji przez konkretne osoby.**

Do czasu usunięcia błędu oba przepisy mogą być zatem stosowane równolegle.

W praktyce należy:

- rozróżniać przepisy przez daty i akty nowelizujące,
- stosować wykładnię systemową (inne zakresy regulacji),
- nie przyjmować dorozumianej derogacji tylko z powodu numeracji,
- odwoływać się do zasady zaufania do państwa i prawa, aby utrzymać skuteczność obu norm.

Pomocne jest również opisowe wskazywanie zakresu normy – np. poprzez określenie „art. 38a – korzystanie ze środowiska” oraz „art. 38a – ochrona sędziów sportowych”. Takie podejście pozwala zachować funkcjonalność obu regulacji i uniknąć sztucznego wnioskowania o ich wzajemnym uchyleniu. W świetle zasady zaufania do państwa i prawa należy bowiem dążyć do takiej wykładni, która minimalizuje negatywne skutki błędu legislacyjnego i nie przerzuca jego konsekwencji na adresatów norm, w tym jednostki samorządu terytorialnego czy użytkowników infrastruktury sportowej.

W konsekwencji należy uznać, że **regulacja z 2025 roku dotycząca korzystania z infrastruktury sportowej nadal obowiązuje i może stanowić podstawę ochrony gminnych obiektów sportowych, choć jej skuteczność może być w praktyce osłabiona przez powstałe wątpliwości interpretacyjne.** Ostateczne rozstrzygnięcie problemu wymaga jednak interwencji ustawodawcy, w szczególności poprzez renumerację jednego z przepisów lub wydanie odpowiedniego tekstu jednolitego ustawy. ©℗

Podstawa prawna:

- art. 1 pkt 10 ustawy z 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy o sporcie (Dz.U. z 2026 r. poz. 615)
- art. 1 ustawy z 12 września 2025 r. o zmianie ustawy o sporcie (Dz.U. z 2025 r. poz. 1507)
- art. 38a ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 95)



eprasa.pl add6ca8bd2

Prawo budowlane

Jak często dokonywać okresowej kontroli przewodów kominowych

Zgodnie z art. 62 ustawy – Prawo budowlane właściciele oraz zarządcy budynków mają bezwzględny obowiązek przeprowadzania okresowej kontroli stanu technicznego przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych) co najmniej raz na rok. Co oznacza „raz na rok”? Biorąc pod uwagę ostatni termin przeglądu, czy oznacza to, że jeśli poprzednia kontrola odbyła się 10 listopada 2025 r., to kolejny przegląd musi zostać zrealizowany najpóźniej do 10 listopada 2026 r.?

ODPOWIEDŹ

Nie. Przepis art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego należy rozumieć w ten sposób, że kontrolę należy wykonać co najmniej raz w każdym roku kalendarzowym. Kolejna kontrola powinna zatem zostać wykonana w 2026 r. – ale niekoniecznie do 10 listopada tego roku.

UZASADNIENIE

Dokładne brzmienie art. 62 ust. 1 wskazuje: „Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego (…) instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych (…)”. Zatem nie „co najmniej raz na rok”, lecz „co najmniej raz w roku”. Rok rozumiany jest tu jako rok kalendarzowy, a nie okres rozumiany jako 365 dni czy 12 miesięcy od poprzedniej kontroli. Takie stanowisko przyjmuje też Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

Odnosząc się do tej konkretnej sytuacji, przegląd okresowy musi zostać wykonany w czasie trwania 2026 roku. Przykładowo – jeśli zostanie pierwszy raz w tym roku wykonany np. w dniu 20 grudnia 2026 r., to obowiązek rocznej kontroli będzie spełniony. Obiekt został bowiem skontrolowany raz w 2025 roku i raz w roku 2026. Ważne, by na protokole z kontroli widniała data z 2026 roku.

Należy zastrzec, że wymogi zawarte w Prawie budowlanym, to wymogi minimalne. **Niekiedy jednak ubezpieczyciele budynków w ogólnych warunkach umowy ubezpieczeniowej (OWU) stawiają własne warunki dotyczące dokumentowania przeglądów** (mogą to robić). Przykładowo wymagają, by kontrole odbywały się częściej albo właśnie „raz na rok” rozumiane jako „najpóźniej co 365 dni” albo „przed upływem 12 miesięcy”. Warto zatem przeanalizować zapisy OWU w tym zakresie. ©℗

INTERPRETACJE

Co najmniej raz w roku należy przeprowadzać okresowe kontrole polegające na sprawdzeniu stanu technicznego:

- *elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu;*
- *instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska;*
- *instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych).*

Kontrolę należy przeprowadzać raz w każdym roku kalendarzowym, przy czym między datą kontroli w danym roku a datą kontroli w roku poprzednim nie musi upłynąć równo 365 dni (tj. 1 rok).

Wyjaśnienia GUNB, Kontrole stanu technicznego obiektów (www.gov.pl)

Podstawa prawna:

- art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 524; ost.zm. Dz.U. z 2026 r. poz. 646)



MICHAŁ RYLSKI

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

eprasa.pl add6ca8bd2

W następnym numerze Gazety Samorządu i Administracji:

- Plany ogólne w gminach – analiza porównawcza
- Modele Architektury Informacyjnej JST
- Jak powinna wyglądać prawidłowa weryfikacja deklaracji podatkowej w gminie
- Co zrobić, gdy na jednej działce rekreacyjnej powstają dwa domki
- Odwołanie dyrektora placówki pomocy społecznej

W INFORLEX:

- Jaki model wprowadzania danych do Centralnego Rejestru Umów sprawdza się najlepiej w JST
- Czy warsztat terapii zajęciowej podlega obowiązkowi zgłaszania umów do Centralnego Rejestru Umów JSFP
- Samorząd nie może odmawiać ujawnienia zarobków lekarzy, jeśli je zna
- Czy radnemu przysługuje wyrównanie diety po stwierdzeniu nieważności uchwały o jego odwołaniu z funkcji przewodniczącego komisji
- Samorządy czekają na reformę programu „Czyste powietrze”

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 add6ca8bd2

Rada ustala zasady, wójt podejmuje decyzje. NSA o gospodarowaniu udziałami i akcjami gminy

Granice kompetencji rady gminy i organu wykonawczego w sprawach majątkowych od lat wywołują spory w praktyce samorządowej. W wyroku z 19 lutego 2026 r. Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że rada może określać ogólne zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów oraz akcji, nie może jednak zastępować wójta w podejmowaniu konkretnych decyzji dotyczących gospodarowania mieniem gminy.

Sprawa dotyczyła uchwały Rady Miejskiej we Włodawie z 23 grudnia 2024 r. Rada wyraziła w niej zgodę na wniesienie do spółki komunalnej aportu o wartości 3,4 mln zł oraz objęcie w zamian 34 tys. udziałów. Przedmiotem wkładu były nieruchomości gminne, a jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g ustawy o samorządzie gminnym. Wojewoda Lubelski stwierdził nieważność uchwały, uznając, że przepis ten pozwala radzie jedynie na określanie ogólnych zasad gospodarowania udziałami i akcjami, a nie na podejmowanie indywidualnych rozstrzygnięć dotyczących konkretnej transakcji.

WSA w Lublinie podzielił stanowisko wojewody, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. nie upoważnia rady do podejmowania indywidualnych uchwał w sprawie objęcia udziałów w konkretnej spółce. Uznał jednak, że zgoda na wniesienie aportem nieruchomości mogła znaleźć podstawę w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., ponieważ rada nie określiła wcześniej ogólnych zasad zbywania nieruchomości. Zdaniem sądu wskazanie konkretnej spółki nie oznaczało jeszcze wkroczenia w kompetencje burmistrza, skoro uchwała została podjęta z jego inicjatywy i odpowiadała treści jego wniosku. Na tej podstawie WSA uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze w całości.

Skargę kasacyjną wniósł Wojewoda Lubelski. Zarzucił WSA wewnętrzną sprzeczność rozstrzygnięcia: sąd uznał bowiem, że rada w części dotyczącej objęcia udziałów działała bez podstawy prawnej, a jednocześnie uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w całości. NSA podzielił ten zarzut. Nie rozstrzygnął natomiast, czy zgoda na wniesienie aportem nieruchomości mogła znaleźć podstawę w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., ponieważ skarga kasacyjna nie zawierała zarzutu naruszenia tego przepisu.

NSA podkreślił, że użyte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g u.s.g. sformułowanie „określanie zasad" wyznacza radzie gminy kompetencję wyłącznie do stanowienia ogólnych reguł postępowania. Uchwała podejmowana na tej podstawie ma charakter aktu prawa miejscowego i nie może rozstrzygać o dokonaniu pojedynczej czynności dotyczącej konkretnej spółki. Samo gospodarowanie udziałami i akcjami, w tym obejmowanie udziałów oraz określanie sposobu pokrycia kapitału zakładowego, należy do organu wykonawczego. Jednocześnie NSA wskazał, że wewnętrznie sprzeczne uzasadnienie wyroku WSA uniemożliwiało kontrolę instancyjną. Z tego względu uchylił wyrok i przekazał sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Tekst stanowi omówienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 lutego 2026 r., sygn. akt I OSK 1569/25.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

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

eprasa.pl add6ca8bd2

INFORLEX
KOMPLEKSOWA BAZA WIEDZY

Szybko i wiarygodnie

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



Nowość

INFORLEX Asystent AI ✨ gwarantuje:

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

Umów się na bezpłatną prezentację

eprasa.pl add6ca8bd2

INFOR
Zał. R. Pieńkowski w 1987 r.

GAZETA samorządu i administracji

DODATEK DO NR 7 (585)
LIPIEC 2026

Poradnik Samorządowca

www.inforlex.pl

POMOC SPOŁECZNA, KADRY I MIESZKALNICTWO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

PRAKTYCZNE ZAGADNIENIA



SPIS TREŚCI

Część I. Pomoc społeczna i placówki opiekuńcze – zatrudnienie i organizacja

Czy opiekunka w ośrodku pomocy społecznej może mieć zawarte cztery umowy zlecenia na różne programy opiekuńcze i asystenckie ... 3

Czy w DPS, który przeznaczony jest dla niespełna 70 osób, mogą być zatrudnieni dwaj pracownicy socjalni ... 4

Czy wójt może czasowo powierzyć pracownikowi GOPS pełnienie obowiązków kierownika GOPS ... 4

Czy członkowie zespołu interdyscyplinarnego mogą udzielić przewodniczącej stałego upoważnienia do samodzielnego powoływania grup diagnostyczno-pomocowych ... 5

Część II. Pomoc społeczna – finanse, podatki i rozliczenia

Jaka stawka VAT dla remontu pomieszczeń piwnicznych w domu pomocy społecznej ... 7

Czy dzienny DPS, świadczący usługi wynajmu pomieszczeń na rzecz stowarzyszenia, jest zobowiązany wystawiać faktury w KSeF ... 8

W jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej uwzględniając wypłatę deputatu węglowego ... 8

Czy parafia powinna wystawiać faktury w KSeF za usługi religijne świadczone dla domu pomocy społecznej ... 9

Czy zwrot kosztów za przejazdy asystentów osób niepełnosprawnych powinien być opodatkowany podatkiem PIT ... 10

Czy przy obliczaniu średnich wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka należy uwzględnić kwotę otrzymaną z Funduszu Pomocy ... 11

Część III. Mieszkalnictwo i gospodarka lokalowa

Czy towarzystwo budownictwa społecznego jako właściciel lokali ma obowiązek informować najemców o przeznaczeniu środków z otrzymanych czynszów ... 13

Dodatek mieszkaniowy w sytuacji zmiany właściciela lokalu ... 14

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 add6ca8bd2

Czy opiekunka w ośrodku pomocy społecznej może mieć zawarte cztery umowy zlecenia na różne programy opiekuńcze i asystenckie

PROBLEM

W ośrodku pomocy społecznej opiekunki dla osób potrzebujących pomocy zatrudniane są na umowę zlecenia. Ośrodek realizuje różne programy: usługi sąsiedzkie, Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością, usługi opiekuńcze. Czy jedna osoba może mieć cztery umowy zlecenia: np. na 1. umowie – być opiekunką w usługach opiekuńczych (4 godz. dziennie w dni robocze), na 2. i 3. umowie – być opiekunką w usługach sąsiedzkich (jedna i druga umowa to 34 godz. w miesiącu), na 4. umowie – być asystentką w programie Asystent osoby z niepełnosprawnością (65 godz. w miesiącu)? Czy jednak powinna mieć umowę o pracę?

RADA

Formalnie prawo nie zabrania zawierania przez jedną osobę kilku umów zlecenia z jednym podmiotem. W praktyce sądowej analizowano przypadki, w których podmioty zatrudniające zawierały z jedną osobą dwie umowy zlecenia na różne czynności, np. usługi opiekuńcze i sprzątanie (sygn. akt VIII Pa 213/17; sygn. akt VIII Pa 126/17). Kwestia ta nie dotyczy więc liczby umów, lecz rzeczywistego charakteru świadczonej pracy w ramach tych wszystkich umów łącznie.

UZASADNIENIE

Istnieje duże prawdopodobieństwo, że opisany w pytaniu stosunek prawny, mimo nazwania go umową zlecenia powinien być uznany za umowę o pracę. O nazwie umowy nie decyduje wola stron, lecz dominujące cechy faktycznego sposobu jej wykonywania, zgodne z definicją stosunku pracy zawartą w art. 22 § 1 Kodeksu pracy (sygn. akt IX P 73/17). Wskazują na to następujące okoliczności:

1) **podporządkowanie i kierownictwo:** wykonywanie pracy według grafików i harmonogramów (np. 4 godziny dziennie w dni robocze) oraz uprawnienie zleceniodawcy do nadzorowania i kontrolowania usług (sygn. akt IX P 73/17) świadczy o istnieniu elementu podporządkowania, typowego dla stosunku pracy. Sąd zauważył, że osoby zatrudnione „przychodziły do pracy według grafików, a nie incydentalnie" (sygn. akt VIII Pa 213/17; sygn. akt VIII Pa 126/17).
2) **miejsce i czas pracy:** świadczenie usług w miejscu zamieszkania klienta wskazanego przez zleceniodawcę oraz w wymiarze i zakresie przez niego określonym (sygn. akt IX P 73/17) jest cechą charakterystyczną dla umowy o pracę,
3) **ciągłość świadczenia:** łączny wymiar godzin (np. 4 godziny dziennie w dni robocze plus dodatkowe godziny miesięcznie) oraz długotrwały charakter zadań (opieka, usługi sąsiedzkie, asystentura) wskazują na stałe, a nie dorywcze świadczenie pracy. W podobnych przypadkach sądy uznawały, że „praca wykonywana przez powódkę miała charakter ciągły, specyficzny dla umowy o pracę" (sygn. akt VIII Pa 213/17),
4) **ograniczenie samodzielności:** ograniczenie możliwości powierzenia wykonania zobowiązań innej osobie bez zgody zleceniodawcy (sygn. akt I PKN 568/98; sygn. akt IX P 73/17) osłabia cechę samodzielności typową dla umowy zlecenia.

Chociaż Sąd Najwyższy dopuścił możliwość zatrudnienia opiekunek na podstawie umów zlecenia (sygn. akt I PKN 568/98), ważne jest, że taka formalna nazwa nie przesądza o charakterze stosunku prawnego. Nawet jeśli zleceniobiorca wyraził wolę zawarcia umowy zlecenia, np. z uwagi na wyższe wynagrodzenie (sygn. akt IX P 73/17), nie wyklucza to możliwości późniejszego ustalenia istnienia stosunku pracy, jeśli dominują jego cechy.

Jakie są tego ważne konsekwencje? Możliwe jest:

1) **ustalenie istnienia stosunku pracy:** osoba świadcząca pracę w takich warunkach może wystąpić do sądu pracy z powództwem o ustalenie, że strony łączył stosunek pracy (sygn. akt I PKN 568/98) – w przypadku pozytywnego wyroku, zyskuje wszelkie uprawnienia pracownicze (np. prawo do urlopu, wynagrodzenia za nadgodziny) z mocą wsteczną,
2) **ryzyko dla ośrodka pomocy społecznej:** stosowanie umów cywilnoprawnych w warunkach właściwych dla umowy o pracę jest obejściem przepisów prawa pracy (sygn. akt VIII Pa 213/17) – może to prowadzić do kontroli Państwowej Inspekcji Pracy i ZUS oraz konieczności zapłaty zaległych składek i odszkodowań,
3) **aspekt dyskryminacyjny:** w podobnych sprawach sądy zauważały, że polityka zatrudnienia, w której osoby pełnosprawne otrzymywały umowy zlecenia, a osoby niepełnosprawne umowy o pracę, wykonując te same czynności, często wynikała z chęci uzyskania dofinansowania, a nie wyrównywania szans, i była postrzegana jako systemowa praktyka

eprasa.pl add6ca8bd2

naruszająca zasady równego traktowania (sygn. akt VIII Pa 213/17, sygn. akt VIII Pa 126/17). ©℗

Piotr Wieczorek

Podstawa prawna:

- art. 22 § 1 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)

Czy w DPS, który przeznaczony jest dla niespełna 70 osób, mogą być zatrudnieni dwaj pracownicy socjalni

PROBLEM

Czy w domu pomocy społecznej dla osób w wieku podeszłym, który przeznaczony jest dla 67 osób, mogą być zatrudnieni dwaj pracownicy socjalni? Czy w przepisach o pomocy społecznej i DPS-ach jest wprost określone, że nie?

RADA

Tak, w DPS dla osób w podeszłym wieku przeznaczonym dla 67 mieszkańców mogą być zatrudnieni dwaj pracownicy socjalni, a przepisy nie stanowią wprost, że jest to zakazane. Przeciwnie, co do zasady przy tej liczbie miejsc jest to zgodne z wymaganym minimum, bo standard określony w rozporządzeniu przewiduje zatrudnienie nie mniej niż dwóch pracowników socjalnych na 100 mieszkańców domu.

UZASADNIENIE

Nie ma przepisu, który nakazywałby zatrudnienie dokładnie jednej osoby albo zakazywał zatrudnienia dwóch pracowników socjalnych. Jeżeli dom jest przeznaczony dla osób w podeszłym wieku, to ustawowy i wykonawczy standard kadrowy dotyczy przede wszystkim tego, aby nie zejść poniżej minimum określonego w rozporządzeniu.

Z wystąpień pokontrolnych wynika, że w kontrolowanych DPS-ach uznawano za zgodne z prawem, gdy zatrudniały dwóch pracowników socjalnych, ponieważ odpowiadało to wymogowi „nie mniej niż dwóch pracowników socjalnych na 100 mieszkańców". Dla domu liczącego 67 mieszkańców taki poziom obsady nie tylko jest dopuszczalny, ale mieści się w standardzie minimalnym, który z reguły i tak będzie spełniony przez co najmniej dwa etaty/dwóch pracowników, o ile dom działa w takim modelu organizacyjnym.

Jeżeli pytanie dotyczy tego, czy DPS może mieć dokładnie dwóch pracowników socjalnych przy 67 mieszkańcach, odpowiedź brzmi: tak, co do zasady może, jeśli w praktyce zapewnia to pełną realizację zadań i spełnia pozostałe wymagania standardu. Jeżeli natomiast obaj pracownicy są zatrudnieni na część etatu, trzeba sprawdzić, czy po przeliczeniu na pełne etaty spełniony jest wymagany wskaźnik oraz czy nie narusza to standardu organizacyjnego kontroli wojewody.

W przepisach o pomocy społecznej i DPS-ach nie ma przepisu, który wprost mówiłby, że w DPS dla 67 osób „nie mogą być zatrudnieni dwaj pracownicy socjalni". Wręcz przeciwnie, z materiałów urzędowych i pokontrolnych wynika, że taki stan może być prawidłowy, jeżeli spełnione są wymogi standardu zatrudnienia. ©℗

Piotr Wieczorek

Podstawa prawna:

- art. 55 ust. 2, art. 56 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 639)
- § 6 ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 51)

Czy wójt może czasowo powierzyć pracownikowi GOPS pełnienie obowiązków kierownika GOPS

PROBLEM

Czy wójt może czasowo powierzyć pracownikowi gminnego ośrodka pomocy społecznej (GOPS) pełnienie obowiązków kierownika GOPS?

RADA

Wójt może czasowo powierzyć pracownikowi GOPS pełnienie obowiązków kierownika, ale musi to zrobić w ramach dopuszczalnych przez przepisy prawa

eprasa.pl add6ca8bd2

pracy oraz z zachowaniem warunków stanowiska kierowniczego.

UZASADNIENIE

Powierzenie pełnienia obowiązków kierownika GOPS nie wynika wprost z ustawy o pomocy społecznej, lecz z przepisów prawa pracy i ustawy o pracownikach samorządowych. Niezależnie od tego, do podpisywania decyzji administracyjnych potrzebne jest odrębne upoważnienie wójta.

NSA w wyroku z 12 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1158/12) wskazał, że osoba pełniąca obowiązki kierownika GOPS musi spełniać wymogi przewidziane dla kierownika tej jednostki, a samo powierzenie obowiązków nie może służyć obejściu przepisów o obsadzaniu stanowiska kierowniczego. Jednocześnie samo powierzenie obowiązków nie daje prawa do podpisywania decyzji administracyjnych. Do tego konieczne jest pisemne upoważnienie wójta wydane na podstawie art. 110 ust. 7 albo 8 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej: u.p.s.). Wójt może czasowo powierzyć pracownikowi GOPS pełnienie obowiązków kierownika, przy czym podstawę takiego działania stanowią przepisy prawa pracy, w szczególności art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych w zw. z art. 42 § 4 Kodeksu pracy, oraz kompetencje wójta jako pracodawcy wynikające z art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Należy jednak podkreślić, że powierzenie pełnienia obowiązków nie zastępuje odrębnego upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, które wójt udziela na podstawie art. 110 ust. 7 albo 8 u.p.s. ©℗

Piotr Wieczorek

Podstawa prawna:

- art. 42 § 4 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
- art. 7, art. 21 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 662)
- art. 110 ust. 7–8 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 639)

Powołane orzecznictwo:

- wyrok NSA z 12 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1158/12)

Czy członkowie zespołu interdyscyplinarnego mogą udzielić przewodniczącej stałego upoważnienia do samodzielnego powoływania grup diagnostyczno-pomocowych

PROBLEM

Pytanie dotyczy procedury „Niebieskiej Karty". Czy według obecnie obowiązujących przepisów przewodnicząca zespołu interdyscyplinarnego może powoływać grupy diagnostyczno-pomocowe na podstawie upoważnienia udzielonego przez członków zespołu interdyscyplinarnego? Jaka jest podstawa prawna takiego upoważnienia? Jeżeli jest to możliwe, to w jakiej formie to upoważnienie członków zespołu interdyscyplinarnego miałoby być? Aktualnie powoływanie grup diagnostyczno-pomocowych odbywa się w formie uchwały, większością głosów członków zespołu interdyscyplinarnego. Członkowie zespołu z uwagi na liczbę kart obecnie łączą się zdalnie 3 razy w tygodniu. Czy obecny model (uchwały większością głosów) jest nadal dopuszczalny?

RADA

Co do zasady – tak: członkowie zespołu interdyscyplinarnego mogą w regulaminie udzielić przewodniczącej stałego upoważnienia do samodzielnego powoływania grup diagnostyczno-pomocowych, ale nie wynika to wprost z ustawy, lecz z tzw. autonomii regulaminowej zespołu i ogólnych zasad funkcjonowania organów kolegialnych.

UZASADNIENIE

Art. 9a ust. 10 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej (dalej: u.p.p.d.) stanowi, że „w celu dokonania diagnozy i oceny sytuacji (…) powołuje się grupę diagnostyczno-pomocową", natomiast ust. 10a doprecyzowuje, że „grupę diagnostyczno-pomocową **powołuje zespół interdyscyplinarny** niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni od dnia otrzymania zgłoszenia o podejrzeniu wystąpienia przemocy domowej". Z literalnego brzmienia wynika, że **podmiotem uprawnionym jest zespół jako całość (organ kolegialny),** a nie przewodniczący indywidualnie. Jednak wcześniej w ust. 6b ustalono, że zespół „opracowuje i przyjmuje regulamin określający szczegółowe warunki funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego oraz **tryb i sposób powoływania grup diagnostyczno pomocowych".** Ustawa nie narzuca konkretnego modelu (np. zawsze uchwała

eprasa.pl add6ca8bd2

większością głosów), pozostawiając zespołowi dużą swobodę w uregulowaniu **trybu i sposobu** powoływania grup.

Wynika z tego, że konieczne jest, aby zespół jako organ określił w regulaminie, w jaki sposób będą powoływane grupy – ale ustawa nie zakazuje wprost przekazania części tej kompetencji przewodniczącemu, jeśli zespół tak postanowi.

Upoważnienie przewodniczącej – na czym można je oprzeć

Podstawa materialnoprawna:

1) art. 9a ust. 6b w zw. z ust. 10 i 10a ustawy – zespół decyduje w regulaminie o „trybie i sposobie powoływania grup",
2) skoro tryb i sposób są pozostawione regulaminowi, dopuszczalne jest przyjęcie rozwiązania, w którym zespół, jako organ kolegialny, **jednorazową uchwałą regulaminową**:
   - określa, że co do zasady grupy powołuje zespół,
   - jednocześnie „upoważnia przewodniczącego (i ewentualnie zastępcę) do samodzielnego powoływania grup diagnostyczno pomocowych pomiędzy posiedzeniami Zespołu".

Praktyka regulaminowa gmin

W wielu regulaminach zespołu interdyscyplinarnego przewidziano wprost zapis typu: „każdy z członków Zespołu upoważnia przewodniczącego oraz jego zastępcę do samodzielnego powoływania grup diagnostyczno pomocowych" (np. MOPS Puławy).

Jednocześnie zastrzega się, że na najbliższym posiedzeniu zespół jest informowany o wszystkich grupach powołanych przez przewodniczącego, co stanowi formę kontroli i „potwierdzenia" działania podjętego z upoważnienia.

Ta praktyka opiera się więc nie na szczegółowym przepisie z ustawy, lecz na ogólnym upoważnieniu do uregulowania trybu powoływania grup w regulaminie oraz na konstrukcji działania przewodniczącego z upoważnienia organu kolegialnego.

Z punktu widzenia przejrzystości i bezpieczeństwa prawnego **najbardziej prawidłowe** jest rozwiązanie, w którym:

1. **regulamin zespołu** (przyjęty uchwałą zespołu interdyscyplinarnego) zawiera wyraźny przepis, np.:
   - „Zespół powołuje w każdym przypadku grupę diagnostyczno pomocową.",
   - „Zespół upoważnia Przewodniczącego oraz jego Zastępcę do samodzielnego powoływania grup diagnostyczno pomocowych, w szczególności w sytuacjach, gdy ze względu na liczbę spraw lub terminy posiedzeń nie jest możliwe niezwłoczne podjęcie uchwały przez Zespół.",
   - „W przypadku samodzielnego powołania grupy przez Przewodniczącego lub jego Zastępcę, na najbliższym posiedzeniu Zespołu przedstawia się informację o powołanych grupach i ich składzie.";
2. **uchwała zespołu** przyjmująca regulamin powinna doprecyzować, że członkowie, poprzez przyjęcie regulaminu, udzielają przewodniczącemu stałego upoważnienia do powoływania grup zgodnie z regulaminem;
3. **forma powołania** – powołanie każdej grupy diagnostyczno pomocowej przez przewodniczącą powinno mieć formę **pisemną**, np. „zarządzenie"/„postanowienie" przewodniczącej, zawierające:
   - datę i podstawę prawną (art. 9a ustawy oraz § … regulaminu zespołu interdyscyplinarnego),
   - sygnaturę sprawy / numer Niebieskiej Karty,
   - imienny skład grupy,
   - wskazanie przewodniczącego grupy.

Następnie ta informacja jest wprowadzana do dokumentacji zespołu interdyscyplinarnego i prezentowana na najbliższym posiedzeniu.

Czy obecny model (uchwały większością głosów) jest nadal dopuszczalny? Tak – model, w którym zespół **każdorazowo** powołuje grupę diagnostyczno pomocową uchwałą większością głosów, jest w pełni zgodny z ustawą i wręcz „najbezpieczniejszy" z punktu widzenia literalnej wykładni (grupę powołuje zespół jako organ). Problem praktyczny pojawia się przy dużej liczbie kart i posiedzeniach online kilka razy w tygodniu, wówczas:

- dopuszczalne jest zachowanie dotychczasowego trybu,
- ale aby zapewnić termin z art. 9a ust. 10a (3 dni), można rozważyć wprowadzenie mechanizmu „uzupełniającego" w regulaminie:
- zespół powołuje grupy uchwałą, gdy jest to możliwe,
- w sytuacjach, gdy termin 3 dni mógłby zostać przekroczony, grupę powołuje przewodnicząca na podstawie upoważnienia regulaminowego, a zespół „przyjmuje do wiadomości" tę czynność na najbliższym posiedzeniu.

W doktrynie i praktyce samorządowej podnoszony jest problem, że ustawa nie mówi wprost, iż przewodniczący może „zastąpić" zespół przy powoływaniu grup; wskazuje wyraźnie na „zespół interdyscyplinarny" jako podmiot powołujący, dlatego:

1) rozwiązanie z upoważnieniem przewodniczącej należy traktować jako **dopuszczalne, ale oparte**

eprasa.pl add6ca8bd2

na wykładni funkcjonalnej (sprawność działania, konieczność zachowania terminu 3 dni, autonomia regulaminowa z art. 9a ust. 6b),

2) aby ograniczyć ryzyko zarzutu przekroczenia kompetencji, warto:
   - wyraźnie uregulować to w regulaminie przyjętym uchwałą zespołu,
   - zapewnić każdorazowe poinformowanie zespołu o grupach powołanych przez przewodniczącą,
   - nie rezygnować całkowicie z powoływania grup uchwałami zespołu, gdy jest to możliwe. ©℗

Piotr Wieczorek

Podstawa prawna:

▶ art. 9a ust. 6b, 10 i 10a ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1673 ze zm.)

CZĘŚĆ II. POMOC SPOŁECZNA – FINANSE, PODATKI I ROZLICZENIA

Jaka stawka VAT dla remontu pomieszczeń piwnicznych w domu pomocy społecznej

PROBLEM

Jaką stawkę VAT należy przyjąć przy remoncie pomieszczeń piwnicznych w domu pomocy społecznej? Pomieszczenia piwniczne po remoncie mają spełniać rolę tymczasowego schronienia dla mieszkańców DPS, w razie zagrożenia.

RADA

Jeżeli budynek domu pomocy społecznej, którego pomieszczenia piwniczne są remontowane, jest budynkiem zbiorowego zamieszkania klasyfikowanym na gruncie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) w grupowaniu 1130, wskazana usługa remontu jest opodatkowana podatkiem VAT według stawki 8%. W przeciwnym razie właściwa do opodatkowania tej usługi stawka VAT wynosi 23%.

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 41 ust. 12 pkt 1 w zw. z art. 41 ust. 2 w zw. z art. 146ef ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług (dalej: ustawa o VAT) czynności polegające na dostawie, budowie, remoncie, modernizacji, termomodernizacji oraz przebudowie obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym są opodatkowane podatkiem VAT obliczanym według stawki 8%. W pozostałym zakresie czynności te opodatkowane podatkiem VAT według stawki 23% (na podstawie art. 41 ust. 1 w zw. z art. 146ef ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT).

Pojęcie budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym definiuje art. 41 ust. 12a ustawy o VAT. Wynika z niego, że do budownictwa takiego zalicza się m.in. obiekty budownictwa mieszkaniowego lub ich części z wyłączeniem lokali użytkowych. Z kolei art. 2 pkt 12 ustawy o VAT stanowi, że przez obiekty budownictwa mieszkaniowego rozumie się obiekty budownictwa mieszkaniowego lub ich części, z wyłączeniem lokali użytkowych, lokale mieszkalne w budynkach niemieszkalnych sklasyfikowanych w PKOB w dziale 12, oraz obiekty sklasyfikowane w PKOB w klasie ex 1264 – wyłącznie budynki instytucji ochrony zdrowia świadczących usługi zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarską, zwłaszcza dla ludzi starszych i niepełnosprawnych, a także mikroinstalację, o której mowa w art. 2 pkt 19 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, funkcjonalnie z nimi związaną. Przepis ten stosuje się z nieistotnym w przedstawionej sytuacji zastrzeżeniem art. 41 ust. 12b ustawy o VAT.

Domy pomocy społecznej na podstawie PKOB zaliczają się do budynków zbiorowego zamieszkania (PKOB 1130). Budynki takie stanowią zatem obiekty budownictwa mieszkaniowego i należą do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym. Dotyczące takich budynków czynności polegające na dostawie, budowie, remoncie, modernizacji, termomodernizacji oraz przebudowie są zatem opodatkowane VAT według stawki 8% (zob. wiążące informacje stawkowe Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 18 listopada 2022 r., sygn. 0111-KDSB2-2.440.198.2022.1.EA; z 10 marca 2023 r., sygn. 0111-KDSB1-2.440.271.2022.3.DS; oraz z 26 lipca 2024 r., sygn. 0111-KDSB1-1.440.200.2024.3.ND).

W związku z tym, jeżeli budynek domu pomocy społecznej, którego pomieszczenia piwniczne są remontowane, jest budynkiem zbiorowego

eprasa.pl add6ca8bd2

zamieszkania klasyfikowanym na gruncie PKOB w grupowaniu 1130, wskazana usługa remontu jest opodatkowana podatkiem VAT według stawki 8%. W przeciwnym razie właściwa do opodatkowania tej usługi stawka VAT wynosi 23%. ©℗

Tomasz Krywan

Podstawa prawna:

- art. 41 ust. 1, ust. 2, ust. 12 pkt 1, ust. 12a, art. 146ef ust. 1 pkt 1–2 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)
- art. 2 pkt 19 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 68 ze zm.)

Czy dzienny DPS, świadczący usługi wynajmu pomieszczeń na rzecz stowarzyszenia, jest zobowiązany wystawiać faktury w KSeF

PROBLEM

Czy dzienny dom pomocy społecznej, świadczący usługi wynajmu pomieszczeń na rzecz np. stowarzyszenia, zobowiązany jest wystawiać faktury w KSeF?

RADA

Jeśli usługa wynajmu pomieszczeń świadczona jest przez podatnika (w tym przez jednostkę samorządu terytorialnego) objętego obowiązkiem wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF, powinna zostać udokumentowana taką właśnie fakturą.

UZASADNIENIE

Z dniem 1 lutego 2026 r. weszły w życie przepisy określające obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF). Obowiązek ten wynika z dodanego tego dnia art. 106ga ust. 1 ustawy o VAT. Przy czym w świetle przepisów przejściowych większość podatników obowiązek ten objął 1 kwietnia 2026 r.

Obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF nie ma jednak charakteru bezwzględnego, gdyż w art. 106ga ust. 2 ustawy o VAT wymienione są przypadki, których obowiązek ten nie dotyczy. Jednak żaden z tych przypadków nie dotyczy faktur na rzecz nabywców będących stowarzyszeniami.

Jeżeli zatem usługa wynajmu pomieszczeń świadczona jest przez podatnika (w tym przez jednostkę samorządu terytorialnego) objętego obowiązkiem wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF, powinna zostać udokumentowana taką właśnie fakturą. Przy czym jeżeli stowarzyszenie nie posługuje się numerem NIP, faktura ta powinna zostać temu stowarzyszeniu udostępniona w sposób ze stowarzyszeniem uzgodniony (art. 106gb ust. 4 pkt 5 ustawy o VAT). ©℗

Tomasz Krywan

Podstawa prawna:

- art. 106ga ust. 1–2, art. 106gb ust. 4 pkt 5 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)

W jaki sposób ustalić odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej uwzględniając wypłatę deputatu węglowego

PROBLEM

Klient ośrodka pomocy społecznej przebywa w DPS i ma ustaloną odpłatność. Dwa razy w roku w marcu oraz wrześniu otrzymuje deputat węglowy ze spłatą za 6 miesięcy jednorazowo. W jaki sposób ustalić odpłatność uwzględniając powyższą spłatę, biorąc pod uwagę art. 8 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej? Dochód za styczeń i luty brany pod uwagę do obliczenia odpłatności nie zawierał tego deputatu.

RADA

Jeżeli w styczniu i lutym odpłatność została ustalona bez uwzględnienia miesięcznej części ekwiwalentu (choć ekwiwalent ten był należny od 1 stycznia), to dochód został zaniżony. W konsekwencji opłata została obliczona na zbyt niskim poziomie. Zgodnie z przepisami należy skorygować dochód i ponownie obliczyć odpłatność za okres objęty deputatem (styczeń – czerwiec lub styczeń – dalszy okres pobytu). Szczegóły w uzasadnieniu.

eprasa.pl add6ca8bd2

UZASADNIENIE

Zakładam, że chodzi o ustalenie dla byłego pracownika kolejowego, pobierającego emeryturę lub rentę, odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej (DPS) przy jednoczesnym uzyskiwaniu ekwiwalentu za deputat węglowy wypłacanego dwukrotnie w roku (marzec, wrzesień), za 6 miesięcy z góry, przy czym dochód z miesięcy styczeń i luty został wcześniej ustalony bez uwzględnienia tego ekwiwalentu.

Karta usługi ZUS w tym zakresie wskazuje, że wypłata deputatu następuje w dwóch terminach, wraz z emeryturą lub rentą:

- w marcu – za okres od 1 stycznia do 30 czerwca – oraz
- we wrześniu – za okres od 1 lipca do 31 grudnia każdego roku.

Zwraca uwagę zapis: *Emerytom lub rencistom przebywającym w domach pomocy społecznej deputat wypłaca się miesięcznie, wraz z wypłatą emerytury lub renty*. Należy sprawdzić, dlaczego wypłata jest dwa razy w roku, gdy powinna być doliczana do bieżącej wypłaty renty lub emerytury. Trzeba zastosować art. 8 ust. 12 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1876) – dotyczący dochodu jednorazowego, oraz art. 61 pomocy społecznej – regulujący odpłatność za pobyt w DPS.

Jaki jest charakter dochodu z ekwiwalentu za deputat węglowy? Ekwiwalent za deputat węglowy dla byłych pracowników kolejowych jest równowartością pieniężną części wynagrodzenia w naturze – zatem zalicza się go do dochodu z tytułu zatrudnienia lub emerytury (art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej)

W takiej sytuacji mamy do czynienia z dochodem jednorazowym (wypłacanym jednorazowo w marcu i wrześniu), należnym jednak za 6-miesięczne okresy, zatem zastosowanie ma art. 8 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej.

W przypadku uzyskania jednorazowo dochodu należnego za dany okres, kwotę tego dochodu uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód.

W praktyce oznacza to, że całkowitą kwotę ekwiwalentu za 6 miesięcy dzieli się równo na 6 miesięcy.

PRZYKŁAD

Przykład ilościowy: załóżmy, że ekwiwalent wypłacony w marcu za okres styczeń – czerwiec wynosi 1800 zł; miesięczna część: 1800 zł : 6 = 300 zł miesięcznie.
W efekcie dochód z tytułu ekwiwalentu w okresie styczeń – czerwiec powinien wynosić po 300 zł miesięcznie, a nie 0 zł w styczniu i lutym i 1800 zł w marcu.

Na podstawie art. 61 ust. 1–2 ustawy o pomocy społecznej odpłatność za pobyt w DPS nie może przekraczać 70% dochodu osoby, z zachowaniem zasady, że dochód po uiszczeniu opłaty nie jest niższy niż 300% kryterium dochodowego.

Jeżeli w miesiącach styczeń i luty odpłatność została ustalona bez uwzględnienia miesięcznej części ekwiwalentu (choć ekwiwalent ten był należny od 1 stycznia), to dochód został zaniżony. W konsekwencji opłata została obliczona na zbyt niskim poziomie. Zgodnie z przepisami należy skorygować dochód i ponownie obliczyć odpłatność za okres objęty deputatem (styczeń – czerwiec lub styczeń – dalszy okres pobytu).

Sądy administracyjne (NSA, WSA) wskazują, że art. 8 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej odnosi się do sytuacji, gdy osoba otrzymuje dochód jednorazowy należny za wcześniejszy okres – taki jak ekwiwalent za deputat węglowy.

W wykładni słowo „przez” oznacza, że dochód ten należy rozliczyć przez cały okres 6 miesięcy, a nie zaliczyć w całości do miesiąca jego wypłaty. ©℗

Piotr Wieczorek

Podstawa prawna:

- art. 8 ust. 3, 11 i 12, art. 61 ust. 1–2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 639)

Czy parafia powinna wystawiać faktury w KSeF za usługi religijne świadczone dla domu pomocy społecznej

PROBLEM

Jesteśmy jednostką budżetową – domem pomocy społecznej. Z racji specyfiki naszej jednostki ksiądz z lokalnej parafii świadczy nam posługi religijne (msze co tydzień dla mieszkańców, obchody świąt katolickich, wizyty w razie potrzeb), za które co miesiąc wystawia fakturę na kwotę 300 zł. W kwietniu otrzymaliśmy tak jak dotychczas fakturę papierową zwolnioną z VAT na podstawie art. 43 ust. 1

eprasa.pl add6ca8bd2

pkt 31 lit. a ustawy o VAT. Czy parafie są zatem zwolnione z wystawiania faktur w systemie KSeF?

RADA

Najprawdopodobniej ze względu na brzmienie art. 145m ust. 1 ustawy o VAT parafia wystawiająca wskazane faktury jest do końca 2026 r. zwolniona z obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF, a w konsekwencji może do końca 2026 r. nadal wystawiać np. faktury papierowe.

UZASADNIENIE

Z dniem 1 lutego 2026 r. weszły w życie przepisy określające obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF). Obowiązek ten wynika z dodanego tego dnia art. 106ga ust. 1 ustawy o VAT. Przy czym w świetle przepisów art. 145l ustawy o VAT od tego dnia obowiązkiem wystawiania faktur objęci zostali wyłącznie podatnicy, u których wartość sprzedaży (wraz z podatkiem) przekroczyła w 2024 roku kwotę 200 000 000 zł.

Pozostali podatnicy obowiązkiem wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF objęci zostali co do zasady z dniem 1 kwietnia 2026 r. Wyjątek dotyczy podatników, u których wartość sprzedaży (wraz z podatkiem) dokumentowana „zwykłymi" fakturami (tj. fakturami elektronicznymi lub fakturami w postaci papierowej) nie przekracza miesięcznie 10 000 zł (do limitu tego wliczać należy wyłącznie wartość sprzedaży udokumentowanej fakturami, wartości sprzedaży ewidencjonowanej za pomocą kasy rejestrującej nie należy uwzględniać). Z art. 145m ust. 1 ustawy o VAT wynika bowiem, że podatnicy tacy do dnia 31 grudnia 2026 r. nadal będą mogli wystawiać „zwykłe" faktury elektroniczne lub faktury w postaci papierowej.

Mając to na uwadze, należy wyjaśnić, że nie ma przepisu zwalniającego parafie z obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF. Jednakże najprawdopodobniej ze względu na brzmienie art. 145m ust. 1 ustawy o VAT parafia wystawiająca wskazane faktury jest do końca 2026 r. zwolniona z obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF, a w konsekwencji może do końca 2026 r. nadal wystawiać np. faktury papierowe. ©℗

Tomasz Krywan

Podstawa prawna:

- art. 43 ust. 1 pkt 31 lit. a, art. 106ga ust. 1, art. 145l, art. 145m ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)

Czy zwrot kosztów za przejazdy asystentów osób niepełnosprawnych powinien być opodatkowany podatkiem PIT

PROBLEM

W związku z licznymi interpretacjami odnośnie do opodatkowania jazd lokalnych asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością proszę o wyjaśnienie tej kwestii. Zatrudniamy asystentów osobistych osób z niepełnosprawnością na umowę zlecenia, którzy korzystając ze swojego samochodu podróżują zarówno w obrębie miejsca zamieszkania osoby z niepełnosprawnością, jak również poza nim. Czy w obrębie miejsca zamieszkania osoby niepełnosprawnej (ta sama miejscowość) zwrot za przejazdy własnym samochodem będzie opodatkowany, a poza miejscem zamieszkania nie?

RADA

Jeżeli przejazdy asystentów osób niepełnosprawnych mają charakter jazd lokalnych, tj. odbywają się w obrębie miejscowości zamieszkania osoby niepełnosprawnej – to wówczas zwrot tych kosztów nie korzysta ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: updof).

Ze zwolnienia – na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. b z zastrzeżeniem art. 21 ust. 13 updof – mogą korzystać wyłącznie pozostałe przejazdy asystentów osób niepełnosprawnych (niemające charakteru jazd lokalnych) – do wysokości określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

UZASADNIENIE

W myśl art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. b updof zwolnione z podatku są diety i inne należności za czas podróży osoby niebędącej pracownikiem – do wysokości określonej w odrębnych ustawach lub w przepisach wydanych przez ministra właściwego do spraw pracy w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi

eprasa.pl add6ca8bd2

zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju z zastrzeżeniem ust. 13 i 15c.

Takie stanowisko wyrażono m.in. w interpretacji: *Wobec tego, w sytuacji gdy przejazdy asystentów osób niepełnosprawnych mają charakter jazd lokalnych, tj. odbywają się w obrębie miejscowości zamieszkania osoby niepełnosprawnej – to wówczas zwrot tych kosztów nie korzysta ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Oznacza to, że z tytułu zwrotu ww. kosztów przejazdów będą ciążyły na Państwu obowiązki płatnika, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Ze zwolnienia – na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. b z zastrzeżeniem art. 21 ust. 13 ww. ustawy – mogą korzystać wyłącznie pozostałe przejazdy asystentów osób niepełnosprawnych (niemające charakteru jazd lokalnych) – do wysokości określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w powiązaniu z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury regulującymi maksymalne stawki za 1 km przebiegu. Oznacza to, że w tym zakresie nie będą ciążyły na Państwu obowiązki płatnika. Jeżeli zaś zwracane koszty będą wyższe od limitów określonych w przedmiotowych rozporządzeniach, to nadwyżka ponad te limity będzie podlegała opodatkowaniu podatkiem dochodowym* (pismo Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 7 czerwca 2024 r., sygn. 0112-KDIL2-1.4011.299.2024.2.KF). ©℗

Monika Brzostowska

Podstawa prawna:

- art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. b ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 592 ze zm.)

Czy przy obliczaniu średnich wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka należy uwzględnić kwotę otrzymaną z Funduszu Pomocy

PROBLEM

Jesteśmy placówką opiekuńczo-wychowawczą. W 2025 roku przyjęliśmy dziecko z Ukrainy, w związku z tym otrzymaliśmy środki z Funduszu Pomocy. Czy przy obliczaniu średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w danym roku należy uwzględnić kwotę otrzymaną z Funduszu Pomocy?

RADA

Nie ma podstawy do wyłączenia z obliczeń środków z Funduszu Pomocy.

UZASADNIENIE

Przy obliczaniu średnich miesięcznych wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 196 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, należy uwzględnić wszystkie wydatki bieżące poniesione na utrzymanie placówki, bez wyłączenia tych sfinansowanych z Funduszu Pomocy dla obywateli Ukrainy, o ile faktycznie służyły utrzymaniu dziecka.

Wychodząc z literalnej wykładni przepisu, art. 196 ust. 1 ww. ustawy nakazuje dzielić sumę wydatków bieżących poniesionych na utrzymanie placówki (z wyłączeniem nakładów inwestycyjnych – art. 196 ust. 2) przez liczbę miesięcy i dzieci. Przepis nie wprowadza rozróżnienia ze względu na źródło finansowania, co oznacza, że środki z Funduszu Pomocy (ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa) wliczają się do podstawy, jeśli pokrywały koszty bieżące (np. wyżywienie, wynagrodzenia personelu).

Ryzyka wykładni celowościowej – organy kontrolne, takie jak regionalne izby obrachunkowe (RIO), stosują często wykładnię celowościową, uznając wliczanie dotacji celowych z Funduszu Pomocy za ryzyko podwójnego finansowania (art. 191 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w zw. z ustawą o finansach publicznych). W efekcie powiat mógłby obciążać inne jednostki samorządu terytorialnego kosztami już w pełni zrekompensowanymi przez budżet państwa, co naruszać ma zasadę ekwiwalentności świadczeń między powiatami. Jednak w kontekście art. 196 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, skoro środki wchodzą do budżetu powiatu jako dochody, pokrywają one wydatki bieżące placówki, które – zgodnie z literalną wykładnią – wliczają się do podstawy obliczania średnich miesięcznych wydatków na utrzymanie dziecka. Zatem realne podwójne finansowanie nie wystąpi.

Niezależnie od wyboru metody, w mianowniku wzoru (średnia miesięczna liczba dzieci) należy uwzględnić wszystkie dzieci, w tym z Ukrainy, na które otrzymano

eprasa.pl add6ca8bd2

środki z Funduszu. Pominięcie ich przy wliczeniu wydatków do licznika stanowiłoby przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – ustalenie należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia).

Pomimo tego w praktyce mogą wystąpić dwie opcje:

– opcja wykluczająca wydatki z Funduszu Pomocy z podstawy obliczeń, traktując je jako finansowanie zewnętrzne neutralne dla rozliczeń między powiatami. Uzasadnienie: celowość przepisu art. 196 jako mechanizmu ekwiwalentnego finansowania pieczy zastępczej z budżetów powiatów (co ciekawe, co do istoty preferowana przez RIO, ale bez potwierdzenia).

Policzmy, jeśli w mianowniku wzoru (liczba dzieci) ujmujemy **wszystkie dzieci** (w tym te z Ukrainy), a z licznika (wydatki) wyrzucimy środki z Funduszu Pomocy, to otrzymany wynik będzie rażąco zaniżony i nie będzie oddawał faktycznego kosztu utrzymania dziecka w Państwa placówce.

Spójrzmy na to przez pryzmat liczb (przykład uproszczony):

– **wydatki z budżetu powiatu:** 1 000 000 zł

Scenariusz A

(1 000 000 + 200 000) / 20 = 60 000 zł na dziecko

To jest realny koszt utrzymania jednego miejsca w placówce.

Scenariusz B

1 000 000 / 20 = 50 000 zł na dziecko

Koszt jest zaniżony o 10 000 zł. Powiat traci, bo za dzieci z innych powiatów wystawi noty obciążeniowe na kwoty niższe, niż faktycznie wydaje na ich utrzymanie, a koszty utrzymania są różne – kto traci, a kto zyskuje jest niemożliwe do ustalenia, dopóki nie porówna się kosztów między konkretnymi powiatami. Środki z Funduszu Pomocy pomiędzy powiatami przestają mieć charakter transferu z budżetu państwa, a stanowią zapłatę za usługę zrealizowaną między powiatami – to powoduje, że ekwiwalent musi być równoważny poniesionym kosztom.

Metoda 1: ujęcie całkowite

Przyjmujemy, że **art. 196** ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny nie różnicuje wydatków ze względu na źródło.

– **zaleta:** najprostsza do wyliczenia, odzwierciedla realny „koszyk usług" dla dziecka.

Metoda 2: wyłączenie środków FP

Wyłączamy z licznika wydatki z Funduszu Pomocy, ale jednocześnie z mianownika wyrzucamy dzieci, których te wydatki dotyczyły (pominięcie tych dzieci jednak wprost byłoby niezgodne z przepisem ustawy).

– **zaleta:** czystość rozliczeń między powiatami (polskie dzieci rozliczane są kosztami „polskimi").

Sugeruję przyjęcie **Metody 1**, bo skoro placówka działa jako jeden organizm, wszystkie wydatki bieżące (w tym z Funduszu Pomocy) stanowią o koszcie utrzymania placówki jako takiej.

Argumentem przy ewentualnej kontroli jest to, że art. 196 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej mówi o wydatkach na utrzymanie **placówki**, a nie tylko o wydatkach ze środków własnych powiatu.

Moim zdaniem należy uwzględnić środki z Funduszu Pomocy w kalkulacji średnich miesięcznych wydatków. Jest to podejście **bezpieczniejsze finansowo dla powiatu** i łatwiejsze do obrony logicznej, pod warunkiem że statystyka dzieci w mianowniku będzie obejmować również dzieci z Ukrainy. ©℗

Piotr Wieczorek

Podstawa prawna:

▶ art. 191 ust. 1 pkt 1, art. 196 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 49 ze zm.)



eprasa.pl add6ca8bd2

Czy towarzystwo budownictwa społecznego jako właściciel lokali ma obowiązek informować najemców o przeznaczeniu środków z otrzymanych czynszów

PROBLEM

Czy towarzystwo budownictwa społecznego jako właściciel lokali ma obowiązek informować najemców na co przeznacza pieniądze z otrzymanych czynszów?

RADA

Nie. Żaden przepis obowiązującego prawa nie nakłada na towarzystwo budownictwa społecznego jako właściciela lokali obowiązku informowania najemców, na co przeznacza środki otrzymane w ramach czynszu, co nie oznacza, że nie ma w przepisach prawa wskazanych sytuacji, kiedy najemcy przysługuje informacja dotycząca czynszu.

UZASADNIENIE

Ogólnego obowiązku informowania najemców co do sposobu rozdysponowywania środków pochodzących z czynszu przez nich wnoszonego ustawodawca w przepisach prawa nie przewidział.

Wydaje się to racjonalne, bo skoro najemca podpisał umowę najmu, w której wysokość czynszu została określona, to tym samym zaakceptował wskazaną tam kwotę, co z kolei wskazuje, że w jego ocenie stawka czynszu została ustalona w racjonalnej wysokości wskazanej w art. 28 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

Sytuacja ta zmienia się w przypadku podwyżki czynszu albo innych opłat za używanie lokalu i tu już ustawodawca przewidział dla najemcy prawo żądania informacji co do przyczyny podwyżki i jej kalkulacji, a na właściciela lokalu nałożył obowiązek udzielenia odpowiedzi pod rygorem nieważności podwyżki.

Art. 8a ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej: u.o.l.):

Podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu, może nastąpić w uzasadnionych przypadkach, o których mowa w ust. 4a albo w ust. 4e. ***Na pisemne żądanie lokatora właściciel, w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego żądania, pod rygorem nieważności podwyżki przedstawi na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację.***

Art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego:

W razie podwyższania opłat niezależnych od właściciela jest on obowiązany do przedstawienia lokatorowi na piśmie zestawienia opłat wraz z przyczyną ich podwyższenia. *Lokator obowiązany jest opłacać podwyższone opłaty tylko w takiej wysokości, jaka jest niezbędna do pokrycia przez właściciela kosztów dostarczenia do lokalu używanego przez lokatora dostaw, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 8.*

Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 27 sierpnia 2020 r. (sygn. akt I CSK 411/19) wskazał, że wyłączenie z art. 9a u.o.l. dla mieszkań w zasobach społecznych inicjatyw mieszkaniowych w zakresie czynszu **nie obejmuje reguł dotyczących trybu wypowiedzenia wysokości czynszu najmu w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego** – a dotyczy jedynie trybu ustalania jego wysokości:

...trzeba przede wszystkim odrzucić tezę, że art. 9a u.o.l. wyłącza całkowicie zastosowanie art. 8a u.o.l. do najmu lokali znajdujących się w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego. Z art. 9a u.o.l. w brzmieniu miarodajnym przy rozpatrywaniu sprawy wynikało jedynie, że czynsz najmu w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego regulują odrębne przepisy.

W literaturze zaś przyjmowano zgodnie, że w istocie chodziło przede wszystkim o odesłanie do art. 28 u.p.b.m., który w ust. 1 stanowił, iż stawki czynszu za 1 m^2 powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych towarzystwa są ustalane przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę, a w ust. 2 przewidywał, że czynsz, o którym mowa w ust. 1, nie może być wyższy w skali roku niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

eprasa.pl add6ca8bd2

Przywołany przepis normował zatem jedynie zasady ustalenia stawki czynszu i maksymalną jego wysokość, nie regulował natomiast – podobnie jak pozostałe przepisy rozdziału 4 u.p.b.m. – trybu (procedury) wypowiedzenia wysokości czynszu. Tymczasem zgodnie z art. 33 u.p.b.m. w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 4 ustawy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz przepisy Kodeksu cywilnego o najmie. Oznacza to – przy uwzględnieniu art. 3 ust. 3 u.o.l. – że reguły dotyczące samego trybu wypowiedzenia wysokości czynszu najmu w zasobach towarzystwa budownictwa społecznego podlegają art. 8a u.o.l. Nie można bowiem twierdzić, że art. 9a u.o.l. wyłącza zastosowanie art. 33 u.p.b.m. (por. uchwała Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2003 r., III CZP 7/03, OSNC 2004, nr 2, poz. 15). ©℗

Dominik Majewski

Podstawa prawna:

- art. 28, art. 33 ustawy z 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1273 ze zm.)
- art. 8a ust. 4, art. 9 ust. 2, art. 9a ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 725)

Powołane orzecznictwo:

- uchwała Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2003 r. (sygn. akt III CZP 7/03)

Dodatek mieszkaniowy w sytuacji zmiany właściciela lokalu

PROBLEM

We wrześniu 2024 r. został przyznał dodatek mieszkaniowy na okres od października 2024 r. do marca 2025 r. Tytułem prawnym do dodatku mieszkaniowego była załączona do wniosku umowa najmu lokalu. W lutym 2025 r. wnioskodawca przedłożył nową umowę najmu lokalu – zawartą z innym właścicielem (lokal został zbyty). Osoba pobierająca dodatek mieszkaniowy nieustannie zamieszkuje w lokalu i ponosi wydatki związane z jego utrzymaniem. Zarządca się nie zmienił. Czy dodatek mieszkaniowy można nadal realizować?

RADA

Jeżeli nie było przerwy w umowie najmu, to nie ma podstaw do wstrzymania wypłaty dodatku mieszkaniowego.

UZASADNIENIE

Dodatek mieszkaniowy przysługuje (art. 2 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych; dalej: u.d.m.):

- najemcom albo podnajemcom lokali mieszkalnych, zamieszkującym w tych lokalach,
- osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego,
- osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom samodzielnych lokali mieszkalnych,
- innym osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem,
- osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekującym na przysługujący im lokal zamienny albo najem socjalny lokalu.

Należy zauważyć, że zmiana stron lub treści umowy najmu nie powoduje zmiany tytułu prawnego do lokalu. Jeżeli więc w trakcie wypłaty dodatku nastąpiła zmiana umowy najmu, to nie ma to wpływu na wypłatę przyznanego świadczenia. Nie należy zmieniać wydanej decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.d.m. przyznanie dodatku mieszkaniowego następuje w drodze decyzji administracyjnej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub osoby upoważnionej przez ww. organ. Dodatek mieszkaniowy przyznaje się na okres 6 miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku. Skutkiem realizacji decyzji przyznającej prawo do dodatku mieszkaniowego jest wypłata tego świadczenia (zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.m.) w terminie do 10. dnia każdego miesiąca**. I jest to wyłącznie czynność materialno-techniczna.**

W art. 7 ust. 10 u.d.m. ustawodawca jednoznacznie zdecydował, że **zmiany danych zawartych we wniosku lub deklaracji złożonej przez wnioskodawcę, które nastąpiły w okresie 6 miesięcy od dnia przyznania dodatku mieszkaniowego, nie mają wpływu na wysokość wypłacanego dodatku mieszkaniowego.**

eprasa.pl add6ca8bd2

Z ORZECZNICTWA

W okresie 6 miesięcy od daty przyznania dodatku mieszkaniowego nie jest dopuszczalna jego zmiana, niezależnie od zmiany okoliczności (danych), które były zawarte we wniosku i deklaracji. Ustawowy zakaz modyfikowania wysokości dodatku mieszkaniowego obejmuje tu okres rozpoczynający się w dniu wydania decyzji przez organ I instancji i kończący się z upływem 6 miesiąca od tej daty.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Go 861/21

W formularzach wniosku, znajdujących się w uchwałach rad gminy, najczęściej ustala się, że wnioskodawcy przedstawiają rodzaj tytułu prawnego do lokalu (nie są zobowiązani do podawania stron czy też treści umowy najmu). **Skoro zatem zmiana danych zawartych we wniosku i deklaracji nie ma wpływu na wysokość i wypłatę przyznanego świadczenia, to tym bardziej zmiana okoliczności niewykazywanych we wniosku i deklaracji nie powinna mieć wpływu na realizację decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego.** Oznacza to, że dodatek mieszkaniowy przysługuje nadal w niezmienionej wysokości. Tym samym nie należy zmieniać wydanej decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego. Jest to równoznaczne z tym, że organ ma obowiązek kontynuować wypłatę dodatku mieszkaniowego w dotychczasowej wysokości – realizując własną decyzję przyznającą to świadczenie.

Inaczej należy ocenić sytuację, **gdy w trakcie pobierania dodatku mieszkaniowego świadczeniobiorca utracił tytuł prawny do lokalu.** W rozpoznawanej sytuacji mogłoby to mieć miejsce wówczas, gdy np. dotychczasowy wynajmujący wypowiedział umowę najmu przed zbyciem lokalu, a nowy właściciel jeszcze nie podpisał nowej umowy najmu. W tym przypadku świadczeniobiorca nie miałby przez pewien okres tytułu prawnego do lokalu.

Z ORZECZNICTWA

Dopiero prawomocny wyrok sądowy w sprawie o eksmisję, zastrzegający prawo do lokalu socjalnego, konkretyzuje obowiązek gminy dostarczenia lokalu socjalnego wobec oznaczonej w wyroku osoby. Zatem dopiero po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego skarżąca, oczekując na przyznany lokal socjalny, mogłaby wystąpić o przyznanie dodatku mieszkaniowego na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

Wyrok WSA w Łodzi z 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 402/21

A zasadniczo dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom zajmującym lokal mieszkalny z określonym tytułem prawnym. Możliwe jest wprawdzie przyznanie dodatku, gdy wnioskodawca zajmuje lokal bez tytułu prawnego, ale tylko w sytuacji, gdy oczekuje na przysługujący mu lokal zamienny albo najem socjalny lokalu.

W świetle powyższego prawo do dodatku mieszkaniowego jest ściśle związane z posiadaniem tytułu prawnego do zajmowanego lokalu mieszkalnego **– i może przysługiwać na podstawie więcej niż jednego tytułu prawnego do tego lokalu.**

Z ORZECZNICTWA

Ustalenie, czy wnioskujący o przyznanie prawa do dodatku mieszkaniowego posiada prawo do lokalu, należy do organu, który prowadzi w tym przedmiocie postępowanie administracyjne. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z normatywnych rozwiązań kodeksowych, kształtujących tryb, zakres i formę gromadzenia i oceny materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym. Organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany do poczynienia wszelkich ustaleń faktycznych istotnych z perspektywy hipotezy normy prawnej, stanowiącej podstawę prawną wydawanej decyzji administracyjnej (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego). W tym celu powinien zebrać każdy dowód, który może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy (art. 75 § 1 k.p.a.), a następnie w oparciu o tak zgromadzony materiał, zbudować podstawę faktyczną rozstrzygnięcia (art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a.).

Wyrok NSA z 21 lutego 2023 r., sygn. akt III OSK 6986/21

Co do zasady, na podstawie art. 7 ust. 5 u.d.m., dodatek mieszkaniowy przyznaje się na okres 6 miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku. W orzecznictwie administracyjnym podkreśla się, że sformułowanie „przyznaje na okres 6 miesięcy" należy rozumieć w ten sposób, że uprawniony organ, rozpoznając sprawę dodatku przysługującego w okresie od dnia pierwszego miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek, ocenia zasadność tego wniosku w całym tym okresie – i stosownie do wyniku tej oceny orzeka o przyznaniu dodatku za te miesiące, za które dodatek (stosownie do poczynionych ustaleń) może być przyznany. W pozostałym zaś zakresie odmawia przyznania dodatku. Brak jest regulacji prawnych wykluczających wydanie decyzji w części przyznającej dodatek mieszkaniowy, a w części odmawiającej przyznania dodatku (por. wyrok NSA z 11 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1384/05,

eprasa.pl add6ca8bd2



oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Wr 12/16).

Jak wyżej wspomniano, z art. 7 ust. 10 u.d.m. wynika, że zmiany danych zawartych we wniosku lub deklaracji złożonej przez wnioskodawcę, które nastąpiły w okresie 6 miesięcy od dnia przyznania dodatku mieszkaniowego, nie mają wpływu na wysokość wypłacanego dodatku mieszkaniowego. Przepis ten jednoznacznie odnosi się do braku wpływu zmian danych objętych wnioskiem i załączoną deklaracją w okresie sześciu miesięcy od dnia przyznania dodatku mieszkaniowego na wysokość wypłacanego dodatku, lecz nie odnosi się do okresu przyznania świadczenia. Wobec powyższego **utrata tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego jest zmianą, która ma wpływ na okres przysługiwania dodatku mieszkaniowego, a nie ma wpływu na wysokość wypłacanego świadczenia.**

Okoliczność utraty tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego powoduje spełnienie przesłanek do wydania decyzji o wygaśnięciu decyzji przyznającej dodatek mieszkaniowy na podstawie art. 162 § 3 w zw. z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Powyższe przepisy k.p.a. regulują jeden z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. Treść art. 162 § 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja:

1) stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa, albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony,
2) została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.

Organ stwierdza wygaśnięcie decyzji lub uchyla decyzję na podstawie przepisów § 1 i 2, w drodze decyzji (art. 162 § 3 k.p.a.). W przypadku gdy świadczeniobiorca traci tytuł prawny do zajmowanego lokalu w trakcie pobierania dodatku mieszkaniowego, decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego staje się bezprzedmiotowa, ponieważ osoba, której przyznano świadczenie, utraciła status materialnoprawny określony w art. 2 ust. 1 u.d.m. (tj. nie jest już osobą legitymującą się tytułem prawnym do lokalu mieszkalnego). **Jednak w świetle art. 162 § 1 k.p.a. samo stwierdzenie bezprzedmiotowości decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego nie jest wystarczające do stwierdzenia jej wygaśnięcia, ponieważ należy także wykazać, że wymaga tego interes społeczny albo interes strony.** Trzeba jednak uznać, że w interesie społecznym organu realizującego zadania z zakresu ustawy o dodatkach powinno być, aby osoby nieuprawnione nie pobierały ze środków publicznych świadczeń, do których utraciły prawo.

Dla organu realizującego zadania z zakresu ustawy o dodatkach stwierdzenie wygaśnięcia decyzji przyznającej dodatek mieszkaniowy od dnia utraty/braku tytułu prawnego przez stronę postępowania stanowi powód do wystąpienia na piśmie do zarządcy budynku o zwrot bezpodstawnie wypłaconego dodatku za ten okres. Zgodnie z art. 7 ust. 7a u.d.m., jeżeli organ poinformował zarządcę budynku o wysokości przyznanego dodatku mieszkaniowego oraz o okresie, na jaki został on przyznany, to również powinien go poinformować o stwierdzeniu wygaśnięcia prawa do dodatku mieszkaniowego oraz wezwać go na piśmie do dobrowolnego zwrotu nienależnie wypłaconego świadczenia za okres od konkretnego dnia będącego dniem utraty/braku tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, pod rygorem skierowania powództwa o zwrot nienależnego świadczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia na podstawie art. 410 § 2 Kodeksu cywilnego. W rozumieniu tego przepisu świadczenie jest nienależne, jeżeli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany lub nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył, albo jeżeli podstawa świadczenia odpadła lub zamierzony cel świadczenia nie został osiągnięty, albo jeżeli czynność prawna zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia. ©℗

Leszek Jaworski

Podstawa prawna:

- art. 2 ust. 1, art. 7 ust. 1 i ust. 1c pkt 2, 5, 7a i 8 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (j.t. Dz.U. z 2023 r. poz. 1335)
- art. 410 § 2 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. z 2026 r. poz. 795)
- art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 80, art. 162 § 1 i 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)

eprasa.pl add6ca8bd2